



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.001.01.2019

Pani
Barbara Kwaśniak
p.o. Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy
Społecznej w Jarosławiu
ul. Starowiejska 1
37-500 Jarosław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/18/009 – Realizacja przez ośrodki pomocy społecznej zadania zapewnienia schronienia osobom bezdomnym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jarosławiu (dalej Ośrodek), 37-500 Jarosław ul. Juliusza Słowackiego 34
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Kwaśniak – Zastępca Dyrektora Ośrodka, pełniąca obowiązki Dyrektora Ośrodka od 1.03.2018 r. (dalej Zastępca Dyrektora Ośrodka). W okresie objętym kontrolą funkcję dyrektora jednostki poprzednio pełnili: - Stanisław Słota, Dyrektor Ośrodka od 1.11.2010 r. do 15.02.2016 r. - dr Agnieszka Kruba, Dyrektor Ośrodka od 16.02.2016 r. do 28.02.2018 r. (akta kontroli str.1-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania ośrodka pomocy społecznej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/40/2019 z 4.02.2019 r. (akta kontroli str. 5)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Ośrodek nie był w pełni organizacyjnie przygotowany do wykonywania zadań dotyczących udzielania tymczasowego schronienia osobom bezdomnym. Spowodowane było niezawarciem stosownych umów z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność w tym zakresie czy porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Do dnia 31.12.2018 r. Ośrodek nie zapewnił schronienia we wszystkich przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*⁴ formach, tj. w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi⁵ oraz w noclegowni. Zakres ustalonych nieprawidłowości pozwala stwierdzić, że w Ośrodku, w latach 2016-2017, nie były przestrzegane przepisy ustawy o *pomocy społecznej* w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym w postaci zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych. O skali ich naruszeń, stanowi stosowana w Ośrodku (do dnia 17.12.2017 r.) praktyka kierowania osób bezdomnych do tych placówek, bez zachowania formy decyzji administracyjnej, bez przeprowadzania

¹ Badaniami kontrolnymi objęto również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 489.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm., dalej: *ustawa o pomocy społecznej*.

⁵ Od dnia 11.05.2018 r.

rodzinnych wywiadów środowiskowych, oraz po dacie 5.09.2016 r. – kierowanie osób do schronisk bez wymaganego zawarcia kontraktu socjalnego.

NIK pozytywnie ocenia fakt zapewnienia schronienia w schroniskach wszystkim osobom bezdomnym, które przebywały na terenie Gminy. Na uwagę zasługuje współpraca Ośrodka z organizacjami pozarządowymi – realizującymi na zlecenie Gminy zadanie zapewnienia schronienia – polegająca m.in. na monitorowaniu stopnia realizacji założonych w kontraktach socjalnych celów, dotyczących usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.

Opis stanu
faktycznego

Ośrodek nie realizował samodzielnie zadania dotyczącego udzielania schronienia osobom bezdomnym w formie schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni. Zastępca Dyrektora Ośrodka wyjaśniła, że zadania te zlecane są w oparciu o konkurs ofert, na realizację zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej.

Ustalono, że w badanym okresie, Gmina miała zawarte następujące umowy, w których powierzała (zlecała) realizację zadań publicznych⁶ na rzecz osób bezdomnych, organizacjom pozarządowym:

1) w dniu 30.12.2015 r.:

- nr 25/2015 z Fundacją Pomocy Młodzieży im. Jana Pawła II „Wzrastanie” z siedzibą w Łopuszce Małej 13 Oddział w Jarosławiu ul. Sanowa 11 (dalej Fundacja Wzrastanie), w której powierzyła zleceniobiorcy realizację zadania publicznego pod nazwą „zapewnienie schronienia bezdomnym mężczyznom na terenie Gminy”⁷, w okresie od 1.01.2016 r. do 31.12.2016 r. W szczegółowym zakresie rzeczowym zadania publicznego podano również, że „w ramach interwencji kryzysowych, udzielamy pomocy w okresie jesienno-zimowym na tzw. ogrzewalni, około 10 osobom dziennie”,

- nr 24/2015 z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło w Jarosławiu z siedzibą w Jarosławiu ul. Jasna 4 (dalej Towarzystwo Pomocy), w której powierzyła zleceniobiorcy realizację zadania publicznego pod nazwą „zapewnienie schronienia bezdomnym kobietom na terenie Gminy”⁸, w okresie od 1.01.2016 r. do 31.12.2016 r.,

2) w dniu 30.12.2016 r.:

- nr 9/2016 z Fundacją Wzrastanie, w której powierzyła zleceniobiorcy realizację zadania publicznego pod nazwą „zapewnienie całodobowego schronienia wraz z wyżywieniem oraz niezbędnym ubraniem dla bezdomnych mężczyzn w okresie od

⁶ W rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.), dalej uodppiw.

⁷ W szczegółowym zakresie rzeczowym zadania publicznego podano m.in., że obejmuje ono udzielenie schronienia bezdomnym mężczyznom wraz z gorącymi posiłkami, zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych, wsparcie indywidualne w ramach reintegracji społecznej i zawodowej, oraz zabezpieczenie wsparcia socjalnego i indywidualnego.

⁸ W szczegółowym zakresie rzeczowym zadania publicznego podano m.in.: „zapewnimy schronienie, wyżywienie i całodobową opiekę dla bezdomnych kobiet (...)Posiadamy bardzo dobre warunki lokalowe, zasoby rzeczowe do wykorzystania podczas realizacji zadania. W schronisku jest 13 pokoi: dwu, trzy i czteroosobowych, kaplica, świetlica, jadalnia, kuchnia, zaplecze kuchenne, 3 łazienki, sanitariaty, pralnia, dobrze wyposażony gabinet-dyżurka”.

1.01.2017 r. do 31.12.2017 r. na terenie Gminy⁹. W szczegółowym zakresie rzeczowym zadania publicznego podano również, że *„w ramach interwencji kryzysowych, udzielamy pomocy w okresie jesienno-zimowym na tzw. ogrzewalni, około 10 osobom dziennie”*,

- nr 8/2016 z Towarzystwem Pomocy, w której powierzyła zleceniobiorcy realizację zadania publicznego pod nazwą „zapewnienie całodobowego schronienia wraz z wyżywieniem oraz niezbędnym ubraniem dla bezdomnych kobiet w okresie od 1.01.2017 r. do 31.12.2017 r. na terenie Gminy”¹⁰,

3) nr 3/2018 z Fundacją Wzrastanie, w której powierzyła zleceniobiorcy realizację zadania publicznego „Podejmowanie działań na rzecz bezdomnych mężczyzn poprzez udzielenie schronienia w okresie od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r. osobom z terenu Gminy Miejskiej Jarosław”, określonego szczegółowo w ofercie złożonej przez zleceniobiorcę w dniu 28.12.2017 r. W § 2 ust. 7 umowy zleceniobiorca zobowiązał się do zapewnienia schronienia osobom *„w stosunku do których wydane zostały decyzje o udzieleniu im schronienia w postaci miejsca pobytu w schronisku dla osób bezdomnych”* oraz do prowadzenia ogrzewalni¹¹,

4) nr 2/2018 z Towarzystwem Pomocy, w której powierzyła zleceniobiorcy realizację zadania publicznego pod tytułem „Podejmowanie działań na rzecz bezdomnych kobiet poprzez udzielenie schronienia”, określonego szczegółowo w ofercie złożonej przez zleceniobiorcę w dniu 29.12.2017 r. W § 2 ust. 7 umowy zleceniobiorca zobowiązał się do zapewnienia schronienia osobom *„w stosunku do których wydane zostały decyzje o udzieleniu im schronienia w postaci miejsca pobytu w schronisku dla osób bezdomnych”* oraz do prowadzenia ogrzewalni.

(akta kontroli: str. 6-148)

Ustalono, że w latach 2016-2018, Gmina nie miała:

- zawartej umowy z podmiotem, którego przedmiotem działalności było udzielanie pomocy osobie bezdomnej, w formie schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i noclegowni oraz
- zawartego porozumienia administracyjno-prawnego z innymi gminami, które prowadzą lub zlecają prowadzenie schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i noclegowni.

(akta kontroli: str. 150-193)

2.

W latach 2016, 2017 i 2018 zlecenie realizacji zadań udzielania schronienia w formie schronisk dla osób bezdomnych (tj. bezdomnym kobietom w Towarzystwie Pomocy i bezdomnym mężczyznom w Fundacji Wzrastanie), poprzedzane było przeprowadzeniem otwartego konkursu ofert, w którym:

- Dyrektor Ośrodka była upoważniona przez Burmistrza Miasta Jarosławia (dalej Burmistrz), do jego przeprowadzenia i podpisania przyszłej umowy,

⁹ W szczegółowym zakresie rzeczowym zadania publicznego podano m.in., że jego celem jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i schronienia bezdomnym mężczyznom wraz z gorącymi posiłkami, zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych (obecnie dysponujemy 88 miejscami noclegowymi, wszystkie pokoje z łazienkami).

¹⁰ W szczegółowym zakresie rzeczowym zadania publicznego podano m.in., że zapewnia ono *schronienie i wyżywienie dla bezdomnych kobiet, gdzie każda skierowana kobieta otrzyma nocleg z łóżkiem wraz z pościelą. Ponadto zapewniona będzie całodobowa opieka, 3 posiłki dziennie, w tym obiad. (...) W schronisku przebywa od 35 do 40 kobiet w różnym wieku. Pochodzą głównie z terenu naszego miasta i powiatu.*

¹¹ W ofercie zadanie zostało określone jako podejmowanie działań na rzecz bezdomnych mężczyzn poprzez udzielenie schronienia w okresie od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r., osobom z terenu Gminy. W harmonogramie na rok 2018 (załączonym do oferty) wskazano m.in. następujące działania: udzielenia schronienia w schronisku dla bezdomnych mężczyzn, prowadzenie ogrzewalni dla mężczyzn, wydawanie posiłku dla podopiecznych schroniska, wydawanie odzieży, środków czystości i leków.

- termin składania ofert nie był krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia¹²,
- ogłoszenia zawierały wymagane informacje¹³,
- otwarte konkursy były prawidłowo ogłaszane¹⁴,
- Dyrektor Ośrodka powoływała komisję konkursową¹⁵ w celu opiniowania złożonych ofert¹⁶,
- protokoły z czynności otwarcia ofert oraz z czynności wyboru oferty na zapewnienie schronienia bezdomnym kobietom/mężczyznom na terenie Gminy, były sporządzane¹⁷ i podpisane przez komisje konkursowe (do konkursów wpływały oferty Towarzystwa Pomocy i Fundacji Wzrastanie, które zawierały wymagane informacje¹⁸),
- treści ogłoszeń wyników otwartych konkursów ofert zawierały wymagane elementy¹⁹ i były ogłaszane niezwłocznie po wyborze oferty.

(akta kontroli: str. 207-210)

W umowach, w których Gmina powierzała (zlecała) realizację zadań publicznych na rzecz osób bezdomnych organizacjom pozarządowym uregulowano m.in., że umowa może być rozwiązana przez zleceniodawcę ze skutkiem natychmiastowym, w przypadku:

- wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości lub nienależnie,
- nieterminowego oraz nienależytego wykonywania umowy, w szczególności zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania publicznego,
- przekazania przez zleceniobiorcę części lub całości dotacji osobie trzeciej w sposób niezgodny z niniejszą umową,
- nieprzedłożenia przez zleceniobiorcę sprawozdania z wykonywania zadania publicznego w terminie i na zasadach określonych w niniejszej umowie,
- odmowy poddania się przez zleceniobiorcę kontroli albo niedoprowadzenia przez zleceniobiorcę w terminie określonym przez zleceniodawcę do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości,
- stwierdzenia, że oferta na realizację zadania publicznego była nieważna lub została złożona przez osoby nieuprawnione.

W umowach postanowiono, że zleceniodawca rozwiązując umowę określi kwotę dotacji podlegającą zwrotowi w wyniku stwierdzenia którejs z powyższych okoliczności wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania dotacji.

Ponadto umowy:

- zobowiązywały zleceniobiorcę do niezbywania związanych z realizacją zadania zakupionych rzeczy za środki pochodzące z dotacji, przez okres 5 lat od dnia dokonania ich zakupu, oraz
- określały wyłączną odpowiedzialność zleceniobiorcy wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją zadania publicznego.

W umowach nie przewidziano kar umownych z tytułu ich nienależytego wykonania.

¹² Zgodnie z art. 13 ust. 1 uodppiw.

¹³ Określone w art. 13 ust. 2 uodppiw.

¹⁴ Tj., w sposób określony w art. 13 ust. 3 uodppiw.

¹⁵ W drodze zarządzeń działającej z upoważnienia Burmistrza – Dyrektor Ośrodka nr: 18/2015 z 28.12.2015 r., 17/2015 z 28.12.2015 r., 17/2016 z 22.12.2016 r., 47/2017 z 29.12.2017 r.

¹⁶ Zgodnie z w art. 15 ust. 2a uodppiw.

¹⁷ W latach 2016 i 2017 w formie zarządzeń działającej z upoważnienia Burmistrza – Dyrektor Ośrodka, nr: 20/2016 z 28.12.2016 r. i 48/2017 z 29.12.2017 r.

¹⁸ Określone w art. 14 ust. 1 uodppiw.

¹⁹ Określone w art. 15 ust. 2h uodppiw.

W postanowieniach końcowych umów zawarto zapis, że w zakresie nieuregulowanym umową, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego²⁰.
(akta kontroli: str. 6-148)

W umowach nr:

- 25/2015²¹, 24/2015²², 9/2016²³, 8/2016²⁴ nie wskazano liczby zabezpieczonych miejsc w schronisku, którą zleceniobiorca zapewnia (utrzymuje w gotowości) dla bezdomnych kobiet/mężczyzn skierowanych przez Ośrodek,
- 3/2018 w szczegółowym zakresie rzeczowym zadania uregulowano, że zadanie publiczne obejmuje „zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych/schronienia 18 osobom (faktyczny pobyt), oraz w ogrzewalni, gotowość do przyjęcia 10 osób”,
- 2/2018 uregulowano, że zadanie publiczne obejmuje zakres działań wobec 16 kobiet²⁵.

Zastępca Dyrektora Ośrodka odnosząc się do kwestii nieokreślenia w umowach nr: 25/2015, 24/2015, 9/2016 i 8/2016 liczby miejsc zabezpieczonych w schroniskach, które zleceniobiorca miał zapewnić (utrzymać w gotowości) dla osób skierowanych przez Ośrodek podała m.in., że realne liczby osób bezdomnych, które Ośrodek skierował do schronisk dla osób bezdomnych, były w latach 2016-2017, mniejsze od liczb miejsc urządzonych (przygotowanych) w schroniskach i określonych w ofertach.

(akta kontroli: str. 6-171)

W ofercie będącej załącznikiem do umowy nr 24/2015, oferent (Towarzystwo Pomocy) podał m.in., że celem realizacji zadania publicznego będzie *zapewnienie usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych dla kobiet w podeszłym wieku, a dla młodszych kobiet, celem będzie motywowanie do usamodzielnienia się i prób wyjścia z bezdomności oraz, że cele te możliwe będą poprzez skierowanie kobiet na szkolenia, wyrobienie potrzebnych dokumentów, kierowanie do specjalistów oraz na komisje, poszukiwanie pracy. Pomoc obejmuje także resocjalizację i pomoc duchową.*

W ofercie będącej załącznikiem do umowy nr 3/2018 oferent (Fundacja Wzrastanie) podał m.in., że w ramach zaplanowanych działań poprawie ulegnie trudna sytuacja bytowa osób bezdomnych poprzez: udzielenie wsparcia indywidualnego w formie doradztwa, działań korelujących z reintegracją społeczną i zawodową, podejmowanie działań w zakresie aktywizacji zawodowej. W ofercie stwierdzono ponadto, że zabezpieczenie wsparcia socjalnego i indywidualnego pozwoli na zniwelowanie zjawiska bezdomności tzw. jawnej, stworzy szansę na poszukiwanie

²⁰ Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.).

²¹ W charakterystyce zadania publicznego podano m.in., że obecnie schronisko posiada 88 miejsc noclegowych, w których przebywają bezdomni mężczyźni, skierowani przez Straż Miejską, Policję, Ośrodek, czy Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Natomiast, w formularzu cenowym, będącym załącznikiem do oferty zleceniobiorcy, wartość dotacji przyznanej przez Ośrodek rozliczono dla 56 osób, przyjmując cenę zapewnienia schronienia 1 osobie przez okres jednego miesiąca w wysokości 104,17 zł.

²² W szczegółowym zakresie rzeczowym zadania publicznego podano m.in.: „Obecnie w schronisku mieszka 37 kobiet w wieku od 26 do 100 lat, w tym 27 z miasta Jarosławia i okolic. Do schroniska skierowane są przez szpitale, władze kościelne, ośrodki pomocy społecznej, a czasem zgłosiły się o pomoc same”.

²³ W opisie poszczególnych działań zleceniobiorca podał tylko potencjalną liczbę 90 miejsc noclegowych dla bezdomnych mężczyzn.

²⁴ W opisie poszczególnych działań w zakresie zadania publicznego, podano: „zapewnienie miejsca zamieszkania czasowego w schronisku dla 35 bezdomnych kobiet przez 12 miesięcy 2017 r. (...) zapewnienie 3 posiłków dziennie dla 35 kobiet w okresie 12 miesięcy 2017 r.”. Na str. 3 oferty, zleceniobiorca podał m.in.: *w schronisku przebywa 35-40 kobiet w różnym wieku.*

²⁵ W harmonogramie na rok 2018 (załączonym do oferty) wskazano następujące działania: zakup żywności, media: opłata za zużycie wody, energii, gazu, zakup środków czystości, zakup leków, zakup wyposażenia (koce, koldry, poduszki, pościel), prowadzenie ogrzewalni (gotowość 7 miesięcy). Głównym celem zadania było „umożliwienie zamieszkania w schronisku”.

pracy, zniweluje syndrom depresji, wpłynie na proces resocjalizacji i zapobiegania przestępczości w zakresie kradzieży i rozbojów.

W pozostałych umowach nr: 25/15, 9/2016, 8/2016 i 2/2018 były odpowiednie zapisy dotyczące działań aktywizujących osoby bezdomne.

We wszystkich umowach określono kwotę przyznanej dotacji.

(akta kontroli: str. 6-148)

W latach 2016-2018 Ośrodek skierował do schronisk następujące liczby osób bezdomnych:

- a) w roku 2016 – 10 osób, w tym 10 mężczyzn,
- b) w roku 2017 – 10 osób, w tym 1 kobietę i 9 mężczyzn,
- c) w roku 2018 – 22 osoby, w tym 9 kobiet i 13 mężczyzn.

Liczby osób, które Ośrodek w latach 2016-2017 faktycznie skierował do schronisk dla osób bezdomnych, stanowiły następujące procentowe wykorzystanie miejsc przygotowanych w schroniskach: w roku 2016: mężczyźni – 11,4%, w roku 2017: kobiety – 2,9%, mężczyźni – 10%.

W roku 2018 wykorzystanie miejsc „zabezpieczonych” w umowie wyniosło: kobiety – 56,3% i mężczyźni – 72,2%.

(akta kontroli: str. 6-148, 150-166, 172-193)

W ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych, przeprowadzonym w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r., zidentyfikowano na terenie Gminy 114 osób bezdomnych, w tym:

- 37 kobiet, z czego 36 kobiet przebywało w schronisku dla osób bezdomnych i 1 kobieta w tzw. „środowisku” (tj. pustostan, domki na działkach, altany działkowe),
- 77 mężczyzn, z czego 66 mężczyzn przebywało w schronisku dla osób bezdomnych, 9 mężczyzn znajdowało się w szpitalach, hospicjach, ZOL-ach²⁶, czy innych placówkach zdrowia oraz 2 mężczyzn w tzw. „środowisku”.

Odnosząc się do populacji osób bezdomnych przebywających w schroniskach (łącznie 102 osoby), Zastępca Dyrektora w oświadczeniu podała m.in., że Ośrodek posiada udokumentowaną wiedzę odnośnie przypadków zidentyfikowanej bezdomności, wobec której prowadził jednocześnie czynności diagnostyczne. Natomiast Ośrodek nie posiada wiedzy odnośnie liczby osób przebywających w schronisku dla bezdomnych, wynikającej z różnicy pomiędzy liczbami osób bezdomnych wykazanych w tabeli wojewody (sporządzonej w związku z przeprowadzeniem ogólnopolskiego badania osób bezdomnych w województwie podkarpackim, w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r.), a liczbą bezdomnych, które Ośrodek skierował do tychże schronisk. Tożsamość tych osób i przyczyna ich pobytu, jest poza wiedzą tutejszego Ośrodka.

Pracownik socjalny pan K.L.²⁷, w notatce służbowej sporządzonej w dniu 9.02.2017 r., na okoliczność udzielenia ewentualnej pomocy osobom bezdomnym, zapisał m.in.: „Podczas przeprowadzonych działań zostały ujawnione dwie osoby bezdomne na terenie ogródków działkowych „Słoneczne”, oraz jedna osoba, mieszkająca w pustostanie przy ulicy Zwierzynieckiej (rejon obwodnicy). Wyżej wymienionym zaproponowano pomoc ze strony Ośrodka, jednak osoby te odmówiły jakiegokolwiek pomocy. Ponadto, osoby te zostały poproszone o złożenie oświadczeń w sprawie odmowy udzielenia pomocy, jednak odmówiły złożenia stosownych oświadczeń”.

(akta kontroli: str. 211-224)

²⁶ Zakład opiekuńczo-leczniczy.

²⁷ Członek zespołu zadaniowego, do przeprowadzenia ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych na terenie województwa podkarpackiego, w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r.

3.

Ośrodek w badanych latach wydał nw. ilość skierowań do schronisk dla osób bezdomnych;

a) w latach 2016-2017 łącznie 21 pisemnych skierowań, w tym:

- w roku 2016 – 10 skierowań dla 10 osób (mężczyzn), oraz

- w roku 2017 – 11 skierowań pisemnych dla 10 osób (1 kobiety²⁸ i 9 mężczyzn), bez zachowania formy decyzji administracyjnej²⁹ i przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego (w tym w okresie od 5.09.2016 r. do 17.12.2017 r. – 17 skierowań bez podpisania (zawarcia) kontraktu socjalnego),

b) w roku 2018³⁰ – 27³¹ skierowań w formie decyzji administracyjnej, dla 22 osób (9 kobiet i 13 mężczyzn), których wydanie poprzedzone było przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego i zawarciem kontraktu socjalnego.

Ustalono, że decyzje administracyjne były stwierdzone podpisem:

- działającej z upoważnienia Burmistrza³² – Zastępcy Dyrektora Ośrodka, oraz

- działającej z upoważnienia Burmistrza³³, pani Moniki Chruściel – Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej Ośrodka.

Wydane decyzje administracyjne, będące skierowaniami do schronisk dla osób bezdomnych, zawierały elementy określone w art. 107 Kpa³⁴ oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

(akta kontroli: str. 150-193, 225-816, 847-853)

W badanym okresie Ośrodek zidentyfikował jedną osobę bezdomną³⁵, która po odbytych leczeniu w szpitalu (trwającym do dnia 9.10.2018 r.) przebywała w mieszkaniu swojego partnera i zwróciła się z wnioskiem o skierowanie jej do schroniska z usługami opiekuńczymi. Ośrodek, po przeprowadzonym w rodzinnym wywiadzie środowiskowym w dniu 26.10.2018 r., przyznał (w formie decyzji administracyjnej³⁶) specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania przez podmiot wskazany w zleceniu usługi, w okresie od 29.10.2018 do 31.12.2018 r. W dniu 2.11.2018 r. kobieta ponownie trafiła do szpitala, o czym telefonicznie poinformowała pracownika socjalnego. W dniu 20.11.2018 r. pracownik socjalny został poinformowany telefonicznie, że decyzją lekarza, zostanie ona wypisana ze szpitala w dniu 21.11.2018 r. W tymże dniu, pracownik socjalny dowiedział się, że jej partner nie wyraża zgody na jej powrót do mieszkania, w związku z czym skontaktował się z ZOL-em, gdzie dowiedział się, że „kobieta oczekuje w kolejce na przyjęcie i nie mogą jej przyjąć poza kolejnością”. Sama zainteresowana, odmówiła pomocy w postaci pobytu w Domu Pomocy Społecznej i zwróciła się z wnioskiem do Ośrodka, o czasowe skierowanie jej do schroniska dla bezdomnych kobiet. Z uwagi

²⁸ Kobieta była dwukrotnie skierowana do schroniska.

²⁹ Ostatnie skierowanie bez formy decyzji administracyjnej, wystąpiło na piśmie znak: MOPS.430-5.79.2017.PK, z dnia 11.12.2017 r.

³⁰ Chodzi o decyzje administracyjne realizowane w roku 2018, stąd też występują tu również decyzje wydane w dniu 29.12.2017 r., wiążące skutek prawny w roku 2018, którymi skierowano do schronisk dla osób bezdomnych 8 kobiet i 9 mężczyzn.

³¹ W tej liczbie: kobiety 9 decyzji i mężczyźni 18 decyzji.

³² Na podstawie upoważnienia Burmistrza nr 40/2018, z dnia 1.03.2018 r., do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, z ważnością od 1.03.2018 r.

³³ Na podstawie upoważnienia w formie zarządzenia nr 325/2009 Burmistrza, z dnia 5.11.2009 r., w sprawie udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, z ważnością z dniem podpisania.

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

³⁵ Kobieta z orzeczonym stopniem niepełnosprawności – umiarkowanym.

³⁶ Decyzja znak: MOPS.W.5025.7.2018.JM, z dnia 26.10.2018 r.

na to, że po opuszczeniu szpitala, wymagała usług opiekuńczych, w trybie interwencyjnym został przeprowadzony wywiad środowiskowy w szpitalu, a następnie została wydana decyzja kierująca do schroniska dla bezdomnych kobiet, do czasu umieszczenia w ZOL. Usługi opiekuńcze w zakresie utrzymania codziennej toalety, zmiany odzieży, podania leków, świadczy personel schroniska (tj. opiekunki i pielęgniarka). Jednocześnie, Ośrodek podjął działania mające na celu przeniesienie do placówki realizującej schronisko z usługami opiekuńczymi. Pracownik socjalny skontaktował się telefonicznie z 5 schroniskami świadczącymi usługi opiekuńcze na terenie kraju³⁷ i otrzymał odpowiedzi „o braku możliwości skierowania z uwagi na brak wolnych miejsc”.

(akta kontroli: str. 150-166, 789-821, 854-856)

4.

Ośrodek po zawarciu kontraktów socjalnych współpracował z organizacjami pozarządowymi, realizującymi na zlecenie Gminy zadanie zapewnienia schronienia, w zakresie świadczenia usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Działania Ośrodka w zakresie takiej współpracy polegały m.in., na bieżącym kontaktowaniu się pracowników socjalnych z personelem ngo (w formie telefonicznej i podczas wizytacji w schroniskach), w celu:

- ustalenia wywiązywania się przez osoby bezdomne z założonych celów w kontraktach socjalnych, ustalenia ich potrzeb, problemów i możliwości i warunków udzielenia pomocy,
- określenia współpracy, w zakresie: pomocy osobie bezdomnej (w poszukiwaniu pracy, odbudowie poczucia własnej wartości, podniesienia kompetencji społecznych i komunikacyjnych, ustalenia stopnia niepełnosprawności, ubiegania się o lokal mieszkalny, nabywania uprawnień np. do innych świadczeń z pomocy społecznej), motywowania (do realizacji celów określonych w kontrakcie socjalnym, zachowania trzeźwości, dbania o zdrowie, kontaktowania się z lekarzem prowadzącym, zażywania leków przypisanych przez lekarza, regularnego dbania o wygląd zewnętrzny),
- kontroli działań w zakresie założonych celów w kontrakcie socjalnym.

(akta kontroli: str. 150-166, 822-846)

5.

Uchwała w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych³⁸ została podjęta w dniu 27.11.2017 r. i była to pierwsza uchwała w Gminie podjęta w tej sprawie.

(akta kontroli: str. 150-171, 857-859)

W każdej z zawartych umów, w których Gmina powierzała (zlecała) realizację zadań publicznych³⁹ na rzecz osób bezdomnych, organizacjom pozarządowym, tj. nr: 25/2015, 24/2015, 9/2016, 8/2016, 3/2018, 2/2018 - zawarte były zapisy mówiące, że:

- zleceniodawca zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania publicznego środków finansowych, na rachunek bankowy zleceniobiorcy, oraz

³⁷ Mowa o:

- 1) Schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi, Gmina Rakoniewice, Błońsko 37A Jabłonna,
- 2) Schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi Katarzynka, gmina Wierzbiniek, Sygnać 1 Sadlino,
- 3) Schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi, Bielsko-Biała ul. Stefanki 7,
- 4) Schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi w Kluczach ul. Bolesławska 23,
- 5) Schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi w Rybniku, ul. 3-go Maja 48B.

³⁸ Uchwała nr XXXVIII/374/2018.

³⁹ W rozumieniu art. 16 ust. 1 uodppiw.

- oświadczenie zleceniobiorcy, że jest jedynym posiadaczem wskazanego rachunku bankowego i zobowiązuje się do utrzymania rachunku wskazanego, nie krócej niż do dnia zaakceptowania przez zleceniodawcę sprawozdania końcowego.

W powyższych umowach nie było zapisów umożliwiających pobieranie przez zleceniobiorcę opłat za pobyt bezpośrednio od osoby bezdomnej.

Ustalono, że w badanych latach, koszty z tytułu pobytu osób bezdomnych w schroniskach (kobiet i mężczyzn), przekazywane były bezpośrednio na konta schronisk, w równych transzach miesięcznych, w następujących wysokościach:

a) do Towarzystwa Pomocy: w roku 2016 – 70.000 zł, w roku 2017 – 70.000 zł i w roku 2018 – 101.292 zł,

b) do Fundacji Wzrastanie: w roku 2016 – 70.000 zł, w roku 2017 – 70.000 zł i w roku 2018 – 107.592 zł.

(akta kontroli: str. 6-148, 860-873)

Od roku 2018 Ośrodek wydaje decyzje o przyznaniu tymczasowego miejsca pobytu w schronisku dla osób bezdomnych i ustala odpłatność za ten pobyt. Łącznie w roku 2018, Ośrodek wydał 27 decyzji administracyjnych, dla 22 osób bezdomnych, zapewniając im tymczasowe schronienie w schronisku dla osób bezdomnych, w tym dla 16 osób z ustaloną odpłatnością za pobyt na poziomie 0% i dla 6 osób (kobiet) z ustaloną odpłatnością za pobyt na poziomie powyżej 0%. Łączna wartość odpłatności z tego tytułu, jaka wpłynęła na rachunek bankowy Ośrodka, wyniosła 25.283,55 zł.

W jednym przypadku, Ośrodek zmienił decyzję⁴⁰, w której udzielił nieodpłatnie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, w ten sposób, że zobowiązał osobę (mężczyznę) do zwrotu odpłatności za pobyt w schronisku, w związku z podjęciem przez nią zatrudnienia, co zostało ujawnione w przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym. Z tego tytułu osoba ta dokonała wpłat (w 3 ratach) na rachunek bankowy Ośrodka, w łącznej wysokości 1.506,96 zł.

W jednym przypadku, w roku 2017, w związku z pobytem osoby bezdomnej w schronisku dla bezdomnych kobiet w Raławówce, której ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stała była Gmina, Ośrodek dokonał zwrotu kosztów za jej pobyt do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie, w kwocie 2.254,50 zł.

(akta kontroli: str. 227-816, 874-888)

W badanym okresie, Ośrodek nie przyznawał pomocy w formie zasiłków celowych, na pokrycie kosztów pobytu osobom bezdomnym przebywającym w schroniskach.

(akta kontroli: 840-846, 860-873, 882-888)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Art. 17 ust. 1 pkt. 3 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Natomiast zgodnie z art. 48a ust. 1 i ust. 4 tej ustawy udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi⁴¹ albo

⁴⁰ Decyzją znak: MOPS.W.5022.6.2018.KL.zm. z dnia 12.10.2018 r., Ośrodek zmienił decyzję znak: MOPS.W.5022.6.2017.KL, w części dotyczącej odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych mężczyzn. Łączna wartość zwracanej odpłatności, została określona według stawki 16,38 zł za każdy dzień pobytu i wyniosła ogółem 1.506,96 zł.

⁴¹ Od dnia 11.05.2018 r.

ogrzewalni. W gminach, stosownie do przepisu art. 110 ust. 1 cyt. ustawy, zadania pomocy społecznej wykonują ośrodki pomocy społecznej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*⁴² gmina w celu wykonywania swoich zadań może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Do dnia 31.12.2018 r. Ośrodek nie zabezpieczył realizacji obowiązku zapewnienia schronienia w formie schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi⁴³ i noclegowni.

Zastępca Dyrektora Ośrodka wyjaśniając przyczyny niezapewnienia udzielenia schronienia (w latach 2016-2018) w formie schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i noclegowni, podała m.in., że *na terenie województwa podkarpackiego brak jest schronisk z usługami opiekuńczymi. Nieliczne gminy z podkarpacia, które zawarły porozumienia ze schroniskami z usługami opiekuńczymi miałyby świadczone wsparcie w tym zakresie na Mazowszu i Pomorzu. Ponadto transport osoby niepełnosprawnej, wymagającej opieki w schronisku z usługami opiekuńczymi, generuje wysokie koszty obciążające budżet gminy. Ośrodek nie posiada informacji, aby na terenie województwa podkarpackiego funkcjonowało schronisko z usługami opiekuńczymi. W związku z koniecznością dostosowania do roku 2020, funkcjonowania schronisk na zasadach określonych w rozporządzeniu⁴⁴, jesteśmy po wstępnych rozmowach ze schroniskami działającymi na terenie miasta Jarosławia, które zadeklarowały, że będą zapewniały kolejną formę schronienia, tj. schroniska z usługami opiekuńczymi. Jednocześnie Ośrodek informuje, że podejmie rozmowy z Gminą Miejską Przeworsk w sprawie zawarcia stosownych umów, na zapewnienie schronienia w noclegowni i w schronisku z usługami opiekuńczymi. Jeżeli warunki finansowe pozwolą na zawarcie takich umów, to zostaną one zawarte.*

W załączonych do wyjaśnienia „Rejestrach miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach i ogrzewalniach, w województwie ...”⁴⁵:

- podkarpackim, według stanu w dniu 11.02.2019 r., w wykazie nie występuje schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi,
- wielkopolskim, według stanu w dniu 7.09.2018 r., w wykazie pod liczbą porządkową 35 i 45, występują placówki w formie schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, z adnotacjami o treści „*brak miejsc*”.

(akta kontroli: str. 150-171, 194-206)

2. Art. 106 ust. 1, 2 i 4 ustawy o *pomocy społecznej* stanowił m.in., że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie

⁴² Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz.U. z roku 2018, poz. 994 ze zm.)

⁴³ Od dnia 11.05.2018 r.

⁴⁴ Chodzi o rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27.04.2018 r. w *sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni* (Dz.U. z 2018 r., poz. 896).

⁴⁵ Mowa o rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach, prowadzonym przez wojewodę, na podstawie art. 48a ust. 11 ustawy o *pomocy społecznej*.

przyznania świadczenia, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

W kontroli ustalono, że Ośrodek w okresie od 4.01.2016 r. do 11.12.2017 r. 21 razy kierował do schroniska dla osób bezdomnych (łącznie 20 osób), bez zachowania formy decyzji administracyjnej oraz bez przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Działająca z upoważnienia Burmistrza – Zastępca Dyrektora Ośrodka, wyjaśniła m.in., że *nie wydawanie decyzji przez tutejszy Ośrodek, w latach 2016-2017, spowodowane było brakiem uchwały w sprawie ustalenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych (wydawanie decyzji utożsamiane było z uchwałą rady miasta w tej sprawie) (...). Diagnozowanie osoby bezdomnej polegało na przeprowadzeniu z nią rozmowy i sporządzeniu notatki służbowej, bądź protokołu służbowego, na podstawie których to materiałów wydawano osobie bezdomnej skierowanie do schroniska.*

(akta kontroli: str. 150-193)

3. Art. 48a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej stanowił, że schronisko dla osób bezdomnych zapewnia tymczasowe schronienie osobom bezdomnym, które podpisały kontrakt socjalny.

W kontroli ustalono, że w okresie od 5.09.2016 r. do 11.12.2017 r. Ośrodek 17 – krotnie kierował do schroniska dla osób bezdomnych, bez zawarcia kontraktu socjalnego.

Zastępca Dyrektora Ośrodka wyjaśniła m.in., że *niezawieranie kontraktów socjalnych spowodowane było brakiem uchwały w sprawie ustalenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. (...) Ewentualną przyczyną opóźnienia realizacji kontraktów socjalnych, był termin opublikowania wytycznych w zakresie pomocy osobom bezdomnym, wydanych przez MRPiS⁴⁶ w kwietniu 2017 r. (...) Powyższe wytyczne ujednoliciły sposób kierowania osób bezdomnych do schronisk.*

(akta kontroli: str. 150-193)

4. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, określał m.in., że rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

W kontroli ustalono, że pierwszą uchwałę w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych, Rada Gminy podjęła w dniu 27.11.2017 r. Zastępca Dyrektora Ośrodka podała, że w zakresie obowiązków żadnego z pracowników nie widnieje obowiązek sygnalizowania konieczności podejmowania uchwał. Ponadto podała, że *podjęcie uchwały w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, w takim a nie innym terminie, wynikało z faktu zmian organizacyjnych w Ośrodku.*

(akta kontroli: str. 150-171, 857-859)

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie możliwości udzielenia schronienia osobom bezdomnym we wszystkich ustawowych formach.

⁴⁶ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

2. Przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej w zakresie udzielania schronienia w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, z zachowaniem przepisów prawa, tj. w formie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego i zawarciu kontraktu socjalnego⁴⁷.

3. Inicjowanie działań zmierzających do podejmowania uchwał przez Radę Miasta w sprawach dotyczących pomocy społecznej, w tym udzielanej osobom bezdomnym.

V. 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 Rzeszowie. 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.

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, 29 marca 2019 r.

Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
p.o. Dyrektora
Wiesław Motyka

/-/

/-/

⁴⁷ W przypadku schroniska dla osób bezdomnych