



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.001.02.2019

Pani
Anna Darecka
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Przeworsku
ul. Krakowska 30
37-200 Przeworsk

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 Przeworsku (dalej Ośrodek), 37-200 Przeworsk ul. Krakowska 30
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Darecka - Dyrektor Ośrodka, od 1.01.1993 r. (dalej Dyrektora Ośrodka). (akta kontroli str.1)
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/39/2019 z 4.02.2019 r. (akta kontroli str. 2)

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 to 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 dla kobiet. Na uwagę zasługuje współpraca Ośrodka z organizacją pozarządową – realizującą na zlecenie Gminy zadanie zapewnienia schronienia – polegającą m.in. na monitorowaniu stopnia realizacji założonych w kontrakcie socjalnym celów, dotyczących usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

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.

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 opiekuńczymi⁶, noclegowni i ogrzewalni. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że zadania te przekazane zostały do realizacji organizacjom pozarządowym.

W trzech umowach, zawartych pomiędzy Gminą Miejską Przeworsk – Ośrodkiem a organizacjami pozarządowymi, zawarto zapis: „*Mając na uwadze brak ośrodków wsparcia⁷, w których świadczone są usługi dla bezdomnych na terenie Gminy Miejskiej Przeworsk, a które to zadanie jest zadaniem własnym gminy (...) strony ustalają, co następuje ...*”.

W okresie od 1.01.2016 r. do 22.11.2018 r. Ośrodek nie zapewnił realizacji obowiązku udzielenia tymczasowego schronienia w żadnej z obowiązujących form.

W dniu 23.11.2018 r. Gmina zawarła nw. umowy, w których powierzyła realizację zadań własnych⁸ na rzecz osób bezdomnych, organizacjom pozarządowym:

- nr MOPS.4121.11.2018.JA, z Fundacją Pomocy Młodzieży im. Jana Pawła II „Wzrastanie”, Zarząd Oddziału w Jarosławiu ul. Sanowa 11 (dalej Fundacja Wzrastanie), w której zleciła świadczenie usług schronienia dla osób bezdomnych, w postaci tymczasowego miejsca w schronisku dla bezdomnych mężczyzn oraz ogrzewalni, w okresie od 23.11.2018 r. do 30.04.2019 r.,

- nr MOPS.4121.12.2018.JA, z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Jarosławskie, z siedzibą w Jarosławiu ul. Jasna 4 (dalej Towarzystwo Pomocy), w której zleciła świadczenie usług schronienia dla osób bezdomnych, w postaci tymczasowego miejsca w schronisku dla bezdomnych kobiet oraz ogrzewalni, w okresie od 23.11.2018 r. do 30.04.2019 r.,

- nr MOPS.4121.13.2018.JA, z Caritas Archidiecezji Przemyskiej Oddział Leżajsk, ul. Jarosławska 4 (dalej Caritas), w której zleciła świadczenie usług schronienia dla osób bezdomnych, w postaci tymczasowego miejsca w noclegowni dla mężczyzn, w okresie od 23.11.2018 r. do 30.04.2019 r.

W ww. zakresie Gmina nie zawarła porozumień administracyjno-prawnych z innymi gminami.

(akta kontroli: str. 3-24)

2.

Zlecenie (w dniu 23.11.2018 r.) realizacji zadań dotyczących udzielenia schronienia w formie: schroniska i ogrzewalni dla bezdomnych kobiet, schroniska i ogrzewalni dla bezdomnych mężczyzn, oraz noclegowni dla mężczyzn, poprzedzone było

⁶ Od dnia 11.05.2018 r.

⁷ Zgodnie z art. 51 ust. 4 i ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, za „ośrodek wsparcia” uznaje się m.in. schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i schronisko dla osób bezdomnych.

⁸ W rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt. 3 ustawy o pomocy społecznej (który stanowi, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym), w związku z art. 48 i 48 a ust. 1 i ust. 4 (które określają, że osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona, a udzielenie schronienia następuje m.in. przez przyznanie tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych. Tymczasowe schronienie może być również udzielone w formie ogrzewalni, która umożliwia interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach, wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące).

przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego⁹, którego przedmiotem było „świadczenie usług schronienia dla 4 osób bezdomnych (1 kobiety i 3 mężczyzn), których ostatnim miejscem zameldowania jest Gmina Miejska Przeworsk”. Szacunkową wartość zamówienia ustalono w dniu 3.09.2018 r., na kwotę 20.160 zł (będącą równowartością 4.675,65 euro)¹⁰. Na podstawie art. 4 pkt 8 uzp¹¹, postępowanie przeprowadzono w sposób¹² określony w „Regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty 30.000 euro”¹³, dalej regulamin. W dziale III „Postanowienia końcowe” w § 10, regulamin określał, że *jeżeli wartość zamówienia nie przekracza kwoty 50.000 zł netto, to nie ma obowiązku stosowania niniejszego regulaminu*.

W prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego¹⁴:

a) zamieszczono informację o zamówieniu publicznym, do której załączono „Zaproszenie do składania ofert”¹⁵, na stronie internetowej:

- <https://mopsprzeworsk.bip.gov.pl/zamowienia>-publiczne, w dniu 11.09.2018 r., oraz
- <https://mops.przeworsk.um.gov.pl>, zakładka „Przetargi”, w dniu 10.09.2018 r.,

b) „Zaproszenie do składania ofert” przesłano w technice e-mail na adresy:

- Caritas, w dniu 17.09.2018 r.,
- Fundacji Wzrastanie, w dniu 10.09.2018 r. i
- Towarzystwa Pomocy, w dniu 18.09.2018 r.,

c) w dniu 3.10.2018 r., dokonano badania i oceny ofert, oraz oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu przez wykonawców, którzy złożyli oferty¹⁶,

d) w Protokole zamówienia publicznego, z dnia 5.10.2018 r., stwierdzono m.in., że w wyniku analizy ofert zamówienie udzielone zostanie: Caritas, Towarzystwu Pomocy i Fundacji Wzrastanie,

e) „zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty”:

- przesłano w technice e-mail do: Caritas, Towarzystwa Pomocy i Fundacji Wzrastanie, oraz

- zamieszczono, w dniu 5.10.2018 r., na stronach internetowych:
<https://mopsprzeworsk.bip.gov.pl/zamowienia-publiczne>, oraz
<https://mops.przeworsk.um.gov.pl>.

(akta kontroli: str. 25-61)

W umowach, w których Gmina zleciła organizacjom pozarządowym realizację zadań publicznych na rzecz osób bezdomnych, określono m.in.:

1) zobowiązanie zleceniobiorcy do zapewnienia osobie bezdomnej, usług oraz standardu pobytu, wynikającego z załącznika do rozporządzenia¹⁷,

⁹ W znaczeniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.), dalej uzp.

¹⁰ Protokół z ustalenia szacunkowej wartości zamówienia publicznego, został zatwierdzony przez Dyrektora Ośrodka.

¹¹ Który regulował, że ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro.

¹² Wniosek z dnia 3.09.2018 r., w sprawie zatwierdzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, został podpisany m.in. przez Dyrektora Ośrodka i Głównego Księgowego w Ośrodku.

¹³ Stanowiący załącznik do zarządzenia nr 4 Dyrektora Ośrodka, z dnia 24 kwietnia 2014 r., w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich równowartości kwoty 30.000 euro.

¹⁴ Postępowanie było przygotowywane i realizowane przez panią J.A. – pracownika socjalnego i pana W.W. – starszego inspektora do spraw administracyjnych.

¹⁵ „Zaproszenie do składania ofert” w swej strukturze zawierało m.in.: wskazanie zamawiającego, nazwę i opis przedmiotu zamówienia, zakres przedmiotu zamówienia, opis właściwości podmiotu składającego ofertę, termin realizacji zamówienia, kryteria wyboru oferty, sposób przygotowania oferty, miejsce i termin składania ofert.

¹⁶ Oferty złożyło 3 wykonawców: Caritas, Fundacja Wzrastanie i Towarzystwo Pomocy.

2) następujące liczby osób, dla których ngo¹⁸ miałyby zapewnić schronienie i kwoty jakie Ośrodek miałby zapłacić ngo za świadczone usługi:

a) w umowie nr MOPS.4121.11.2018.JA, zawartej z Fundacją Pomocy: że umowa dotyczy umieszczenia w schronisku (oraz w ogrzewalni) 3 bezdomnych mężczyzn, a zleceniodawca zobowiązuje się do pokrycia kosztu pobytu w wysokości 750 zł miesięcznie od osoby, proporcjonalnie do czasu zamieszkania w placówce, w rozliczeniu miesięcznym,

b) w umowie nr MOPS.4121.12.2018.JA, z Towarzystwem Pomocy, że umowa dotyczy umieszczenia w schronisku (oraz w ogrzewalni) 1 bezdomnej kobiety, a zleceniodawca zobowiązuje się do pokrycia kosztów pobytu w wysokości 900 zł miesięcznie od osoby, proporcjonalnie do czasu zamieszkania w placówce, w rozliczeniu miesięcznym,

c) w umowie nr MOPS.4121.13.2018.JA, z Caritas, że umowa dotyczy umieszczenia w noclegowni 3 bezdomnych mężczyzn, a zleceniodawca zobowiązuje się do pokrycia kosztów pobytu w wysokości 17 zł brutto za dobę, za jedną osobę, proporcjonalnie do czasu zamieszkania w placówce, w rozliczeniu miesięcznym.

(akta kontroli: str. 12-20)

Dyrektor Ośrodka podała, że w latach 2016-2018, na terenie Gminy przebywała następująca liczba osób bezdomnych: w roku 2016 – 0, w roku 2017 – 0, w roku 2018 – 1.

W sprawozdaniach MRPiPS-03 (generowanych w systemie POMOST¹⁹), wykazywana liczba osób bezdomnych występujących na terenie gminy, wynosiła: w roku 2016 – 1, w roku 2017 – 2, w roku 2018 – 2.

Odnosząc się do powyższych różnic w liczbach osób bezdomnych zidentyfikowanych na terenie Gminy, Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że system POMOST błędnie wykazuje 2 osoby, gdzie:

- jedna osoba w chwili skierowania do DPS²⁰ w Wysocku, w dniu 16.04.2014 r. (gdzie przebywa od 8.05.2014 r.) była osobą bezdomną. Ośrodek do dzisiaj ponosi koszty za pobyt w DPS, a system POMOST, kierując się pierwotnie wprowadzoną dysfunkcją wskazaną w rodzinnym wywiadzie środowiskowym, w połączeniu z przyznaną pomocą finansową (zasilek stały), zalicza ją od 2014 r. jako osobę bezdomną,

- druga osoba jest osobą zameldowaną na pobyt stały w Przeworsku od 22.03.1989 r. W dniu 9.02.2017 r., pracownik socjalny Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola Miasta Stołecznego Warszawy, ustalił z pracownikiem Ośrodka możliwości refundacji pomocy finansowej, tej osobie przebywającej na terenie

¹⁷ 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. 2018 r., poz. 896), którego załącznik 2 pt. „minimalny standard podstawowych usług świadczonych w schroniskach dla osób bezdomnych oraz minimalny standard obiektów, w których mieszczą się schroniska dla osób bezdomnych”, w kryterium określonym jako „zakres usług”, wymienia m.in.: zapewnienie usług aktywizacyjnych ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, uzyskanie samodzielności życiowej i wyjście z bezdomności. Wzmacnianie aktywności społecznej może być realizowane m.in. przez:

- trening umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych,
- trening umiejętności interpersonalnych i umiejętności rozwiązywania problemów,
- uczestnictwo w grupach wsparcia.

Uzyskanie samodzielności życiowej i wyjście z bezdomności może być realizowane m.in. przez:

- zajęcia przygotowujące do podjęcia zatrudnienia,
- trening gospodarowania własnym budżetem,
- trening prowadzenia gospodarstwa domowego,
- uczestnictwo w zajęciach centrum lub klubu integracji społecznej.

¹⁸ Ang. non-government organization - organizacja pozarządowa.

¹⁹ System informatyczny w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.

²⁰ Dom Pomocy Społecznej.

Warszawy. W roku 2017 otrzymał on pomoc w formie: 3 zasiłków celowych w łącznej kwocie 130 zł (zwroty do OPS w Warszawie), 4 świadczeń zasiłku stałego, w łącznej kwocie 2.416 zł (wyплаcone do rąk własnych), oraz 4 świadczeń składki na ubezpieczenie zdrowotne, w łącznej kwocie 217,44 zł. W roku 2018 otrzymał świadczenia na łączną kwotę 5.283,27 zł, w tym: 7 świadczeń zasiłku stałego (na kwotę ogółem 4.617,68 zł), 8 świadczeń składek zdrowotnych (na kwotę 415,59 zł), oraz zasiłki celowe na zakup okularów, leków, ubrania.

Dyrektor Ośrodka podała, że *System POMOST wykazuje 2 osoby bezdomne, jednak z uwagi na brak świadczenia pieniężnego, wypłaconego bezpośrednio stronie, w sprawozdaniu (za rok 2018) nie ujęta została faktyczna inna osoba bezdomna. Ośrodek nie ma możliwości zmiany danych wykazywanych przez System POMOST.*

(akta kontroli: str. 3-11, 62-489)

W latach 2016-2018, Ośrodek zdiagnozował u dwóch osób bezdomnych, konieczność umieszczenia ich w schronisku dla osób bezdomnych, a faktycznie udzielił schronienia 1 osobie.

Liczby osób, którym Ośrodek w roku 2018, faktycznie udzielił schronienia w formie schroniska, stanowiły następujące procentowe wykorzystanie miejsc „zabezpieczonych” w umowach: kobiety – 100% i mężczyźni – 0% (jedna osoba zrezygnowała z umieszczenia go w schronisku dla osób bezdomnych. W protokole sporządzonym w Ośrodku, w dniu 13.03.2018 r. i podpisanym przez osobę bezdomną, oświadczyła ona m.in., że *nie wyraża zgody na zamieszkanie w schronisku dla osób bezdomnych i nie zamierza wrócić do Przeworska, ani zamieszkać z rodzicami. Przebywa u nich obecnie gościnnie, przez kilka dni, po czym wraca do Warszawy. W Warszawie zamieszka nadal ze znajomym w pustostanach, gdyż lubi taki styl życia. Nie wyraża zgody na przyjęcie innej pomocy, niż pomoc finansowa. Obecnie wraca do kontenera przy stacji Metro Wilanowska).*

(akta kontroli: str. 3-11, 101-361, 413-489)

W ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych, przeprowadzonym w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r., na terenie Gminy nie zidentyfikowano osób bezdomnych (w tabeli liczby osób²¹, wykazano zero osób).

(akta kontroli: str. 490-514)

3.

Burmistrz w badanych latach wydał 1 decyzję administracyjną²², w dniu 1.10.2018 r., kierującą jedną osobę do schroniska dla bezdomnych kobiet, której wydanie poprzedzone było przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego (gdzie pracownik socjalny, w ocenie sytuacji i wnioskach, zapisał: „wnioskuję o udzielenie pomocy w formie schronienia w postaci schroniska dla bezdomnych kobiet”) i zawarciem w dniu 1.10.2018 r., kontraktu socjalnego²³.

Ustalono, że decyzje administracyjne nr SW.4222.1.2018.MD²⁴ i nr SW.4222.1.2018.MD²⁵:

²¹ Będącej załącznikiem do pisma Wojewody Podkarpackiego, znak: S-I.941.5.2017.DA, z dnia 26.01.2017 r.

²² Postępowanie administracyjne w tej sprawie zostało wszczęte w dniu 1.10.2018 r., na wniosek (z 1.10.2018 r.), w którym strona podała m.in. *proszę o skierowanie mnie do schroniska dla osób bezdomnych (...) od kilku dni jestem osobą bezdomną, moim miejscem nocowania były miejsca publiczne, to jest pkp, pks. Nie mogę również wrócić do domu rodzinnego, ponieważ rodzina odsunęła się ode mnie.*

²³ Którego celem głównym było zapobieganie wykluczeniu społecznemu, a celami szczegółowymi były m.in. działania: zarejestrowanie się w Powiatowym Urzędzie Pracy, utrzymanie trzeźwego stylu życia, przestrzeganie praw i obowiązków w schronisku, kontynuowanie leczenia w Poradni Zdrowia Psychicznego, utrzymanie zdrowia na optymalnym poziomie, podjęcie terapii psychologicznej.

²⁴ W tej decyzji, Burmistrz przyznał świadczenie w formie skierowania do Towarzystwa Pomocy, a w jej podstawie w ust. 2, zawarł brzmienie: „opłata za pobyt w schronisku zostanie ustalona odrębną decyzją”.

- zostały wydane w terminie o 53 dni poprzedzającym termin zawarcia umowy z Towarzystwem Pomocy,
- były stwierdzone podpisem działającej z upoważnienia Burmistrza²⁶ – Dyrektor Ośrodka,
- zawierały elementy określone w art. 107 Kpa²⁷ oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

W badanym okresie, w Ośrodku nie wystąpił przypadek zdiagnozowania u osoby bezdomnej konieczności jej umieszczenia w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

(akta kontroli: str. 3-11, 413-489, 515)

4.

Ośrodek po zawarciu kontraktu socjalnego współpracował z organizacją pozarządową realizującą na zlecenie Gminy zadanie zapewnienia schronienia, w zakresie świadczenia usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Działania Ośrodka polegały m.in. na:

- bieżącym monitorowaniu działań przewidzianych w kontrakcie socjalnym, kontaktowaniu się pracowników socjalnych z personelem ngo (telefonicznym i osobistym, podczas wizyt w schronisku), w celu ustalenia wywiązywania się przez osoby bezdomne z założonych celów w kontraktach socjalnych, ustalenia ich potrzeb, problemów, oraz możliwości i warunków udzielenia im pomocy,
- kontroli działań, w zakresie założonych celów w kontrakcie socjalnym (tj.: zarejestrowaniu się w powiatowym urzędzie pracy, utrzymaniu trzeźwego stylu życia, kontynuowaniu leczenia w Poradni Zdrowia Psychicznego, podjęciu terapii psychologicznej).

Dyrektor Ośrodka podała, że współpraca z Towarzystwem Pomocy odbywała się również w formie wymiany informacji z pracownikami schroniska, która nie była dokumentowana, a dotyczyła działań podejmowanych przez osobę bezdomną, w ramach programu wychodzenia z bezdomności prowadzonego przez schronisko.

(akta kontroli: str. 458, 460-464, 516-520)

5.

Uchwała w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych²⁸, została podjęta w dniu 27.09.2018 r. i była to pierwsza uchwała w Gminie, podjęta w tej sprawie.

(akta kontroli: str. 521-532)

²⁵ To była decyzja, w której Burmistrz ustalił odpłatność za pobyt w schronisku.

²⁶ Burmistrz upoważnił Dyrektora Ośrodka do wydawania decyzji administracyjnych, w formie zarządzenia nr 10 Burmistrza, z dnia 18.01.2011 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Ośrodka do wydawania decyzji administracyjnych.

²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

²⁸ Uchwała nr LVI/488/18. W swym pierwszym brzmieniu (z 27.09.2018 r.) w § 2 ust. 3 uchwała zawierała również następujący zapis: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach, tj. konieczności ponoszenia kosztów zakupu leków, specjalistycznych badań lekarskich itp. osoba bezdomna, której przyznano pomoc w formie tymczasowego miejsca pobytu w schronisku dla osób bezdomnych, na jej wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego, może zostać częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, na maksymalny okres 3 miesięcy”. Wojewoda Podkarpacki w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, w dniu 29.10.2018 r. stwierdził nieważność uchwały, w części w § 2 ust. 3. Zdaniem organu nadzorczego cytowany § 2 ust. 3 uchwały stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe. W opinii organu nadzoru ulgi w formie zwolnień, umorzeń, czy zaniechania zawrotu, stanowią odrębny przedmiot regulacji prawnej. Stąd ustawodawca musiałby upoważnić radę gminy do objęcia tej materii zakresem regulacji uchwały.

W każdej z zawartych umów, w których Gmina powierzała (zlecała) realizację zadań własnych na rzecz osób bezdomnych, organizacjom pozarządowym, tj. nr: MOPS.4121.11.2018.JA, MOPS.4121.12.2018.JA i MOPS.4121.13.2018.JA, zawarte były zapisy mówiące, że: należności z tytułu pobytu w schronisku, będą regulowane po wykonaniu usługi, w terminie 14 dni od daty doręczenia faktury/noty księgowej do siedziby zleceniodawcy. Fakturę/notę księgową, schronisko zobowiązane jest składać w siedzibie zleceniodawcy, do 10 dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni.

Ustalono, że w badanych latach koszty z tytułu pobytu osoby bezdomnej w schronisku przekazywane były bezpośrednio na konto Towarzystwa Pomocy, za okres od października do grudnia 2018 r., w łącznej wysokości 2.460 zł²⁹.

(akta kontroli: str. 12-20, 484-489)

W decyzji nr SW.4222.1.2018.MD, Burmistrz ustalił odpłatność za pobyt w schronisku w wysokości „0,00 zł”.

Główny Księgowy w Ośrodku, podała, że w latach 2016 i 2017, w księgach rachunkowych Ośrodka nie figurują rozrachunki z żadną organizacją pozarządową, realizującą zadanie zapewnienia schronienia w zakresie świadczenia usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjścia z bezdomności i uzyskania samodzielności życiowej. Wyłącznymi rozliczeniami w tym zakresie były płatności wykonywane w miesiącu grudniu 2018 r. na rzecz Towarzystwa Pomocy³⁰.

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

Dyrektor Ośrodka podała, że Ośrodek nie był obciążany kosztami przez inne gminy kierujące osoby bezdomne z terenu Przeworska, do placówek dla osób bezdomnych (akta kontroli: 445-446, 516-520, 533-535)

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 art. 48a ust. 1 i ust. 4 tej ustawy stanowiły m.in., że udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi³¹, albo ogrzewalni. W gminach, stosownie do przepisu art. 110 ust. 1 tej ustawy, zadania pomocy społecznej wykonują ośrodki pomocy społecznej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*³² gmina w celu wykonywania swoich zadań może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Do dnia 22.11.2018 r. Ośrodek nie zabezpieczył realizacji zadania zapewnienia schronienia w formie schroniska dla osób bezdomnych (dla mężczyzn i kobiet), noclegowni (dla mężczyzn i kobiet) i ogrzewalni dla mężczyzn. Do dnia

²⁹ Płatności udokumentowane przelewami bankowymi z dni: 5.12.2018 r. – 1.560,00 zł i 28.12.2018 r. – 900 zł.

³⁰ Do informacji załączono wyciąg z ksiąg rachunkowych - „Klasyfikację według kont 201 i 725”, z kodami źródeł finansowania: własne, zlecone, powierzone, rządowe, nieokreślone, za okres od 1.01.2018 r. do 31.12.2018 r. W wierszu „razem konto 201/725”, wykazana jest kwota 2.460 zł, tytułem opłaty za udzielenie schronienia osobie bezdomnej, przekazanej do Towarzystwa Pomocy.

³¹ Od dnia 11.05.2018 r.

³² Ustawa z dnia 8.03.1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. 2018 r., poz. 994 ze zm.)

31.12.2018 r. nie zapewnił także schronienia w formie schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi³³ i ogrzewalni dla kobiet.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniając przyczyny niezapewnienia udzielenia schronienia we wszystkich ustawowych formach, podała m.in., że we wcześniejszych latach na terenie miasta Przeworska nie zidentyfikowano żadnej osoby bezdomnej. Podpisując umowy/porozumienia z placówkami zapewniającymi schronienie na rzecz osób bezdomnych we wszystkich ustawowych formach, czy też podpisując porozumienia administracyjno-prawne z innymi gminami, Ośrodek miałby obowiązek ponoszenia kosztów za gotowość do przyjęcia osoby bezdomnej. Takie działania w przypadku braku osób bezdomnych na terenie gminy byłyby w mojej ocenie, działaniem niegospodarnym. Dopiero na przełomie lipca i sierpnia 2018 r., Ośrodek powziął informację od siostry pani K., iż zamierza ona wrócić do Przeworska i nie będzie miała możliwości powrotu do domu rodzinnego, stając się tym samym osobą bezdomną. Dlatego też, Ośrodek podjął działania w kierunku podpisania umów z podmiotami (...) prowadzącymi wskazaną formę działalności. Z uwagi na to, że na terenie miasta Przeworska nie zidentyfikowano żadnej osoby bezdomnej (w tym także wymagającej usług opiekuńczych), jak również fakt braku na terenie powiatu przeworskiego, jak i w powiatach ościennych funkcjonującego schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, gdyż na spełnienie wymogów rozporządzenia mają termin do 31.12.2020 roku, Ośrodek nie zawarł do dnia dzisiejszego stosownej umowy/porozumienia ze schroniskiem dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

W uzupełnieniu do powyższego wyjaśnienia, Dyrektor Ośrodka podała m.in., że w roku 2016, 2017 i od 1 stycznia do 22 listopada 2018 r., Ośrodek nie posiadał sformalizowanych umów dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych, z uwagi na brak przygotowania tychże jednostek do funkcjonowania zgodnie ze standardami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni. W tych latach jak i we wcześniejszych na terenie miasta Przeworska nie przebywały osoby bezdomne. W przypadku zaistnienia bezdomności, wszelka współpraca dotycząca pomocy w formie schronienia, odbywałaby się drogą uzgodnień telefonicznych. Z końcem 2017 r. rozpoczęto rozmowy (telefoniczne, nieudokumentowane) z organizacjami pozarządowymi, znajdującymi się w obrębie około 30 km od Przeworska. Z uwagi na fakt, że w owym czasie jednostki te nie były przygotowane do funkcjonowania zgodnie ze standardami wynikającymi z wyżej wymienionego rozporządzenia, umowy zostały podpisane w listopadzie 2018 r. Jednocześnie oświadczam, że Ośrodek będzie kontynuował współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych, które będą wybierane w trybie otwartego konkursu ofert. (...) Nadmieniam, że powyższa procedura konkursowa zostanie rozpoczęta z dniem 1.04.2019 r.

(akta kontroli: str. 150-171, 194-206, 516-520)

2. 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 27.09.2018 r. Dyrektor Ośrodka podała, że w latach 2016-2017, Ośrodek nie podejmował działań w kierunku podjęcia tejże uchwały przez Radę Miasta Przeworska, ponieważ we wcześniejszych latach jak i wyżej wskazanych na terenie

³³ Od dnia 11.05.2018 r.

miasta Przeworska nie zidentyfikowano żadnej osoby bezdomnej. Wcześniejsze podjęcie uchwały, powodowałoby obowiązek wprowadzenia jej w życie, co z kolei powodowałoby konieczność podpisania stosownych umów z podmiotami działającymi na rzecz osób bezdomnych, a tym samym ponoszenia kosztów za gotowość do przyjęcia osoby bezdomnej. Takie działanie w przypadku braku osób bezdomnych na terenie gminy, byłoby w mojej ocenie działaniem niegospodarnym. Dopiero na przełomie lipca/sierpnia 2018 r., Ośrodek powziął informację od siostry pani K., że zamierza ona wrócić do Przeworska i nie będzie miała możliwości powrotu do domu rodzinnego, stając się tym samym osobą bezdomną. Dlatego też, 24.08.2018 r., Ośrodek przesłał do Kierownika Referatu Organizacyjnego, projekt uchwały w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt osoby w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

(akta kontroli: str. 521-532)

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.
2. 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

/-/