



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.001.05.2019

Pani
Stanisława Stepek
Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Haczowie
Haczów 573
36-213 Haczów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Haczowie, Haczów 573, 36-213 Haczów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisława Stepek, kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Haczowie, od 1 maja 1990 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania ośrodka pomocy społecznej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018. Badaniami kontrolnymi zostały objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych po tym okresie.
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	Magdalena Gierlak, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/7/2019 z 7 stycznia 2019 r. (akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej: GOPS.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

GOPS podjął skuteczne działania w stosunku do osób bezdomnych, zidentyfikowanych na terenie Gminy Haczów. Dwóm z trzech osób bezdomnych, które wyraziły wolę otrzymania pomocy, zapewniono schronienie w schronisku dla osób bezdomnych. Przed skierowaniem do schroniska i wydaniem stosownej decyzji pracownicy socjalni GOPS przeprowadzili wywiady środowiskowe. Na podstawie uzyskanych informacji, zawarto i realizowano opracowane w sposób zindywidualizowany kontrakty socjalne, w których określano działania, cele i efekty realne do osiągnięcia przez osoby bezdomne.

Jednak w okresie objętym kontrolą GOPS nie zapewnił realizacji zadania zapewnienia schronienia we wszystkich formach wymienionych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*⁴, tj. w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi⁵, w noclegowni i w ogrzewalni, a do dnia 30 września 2018 r. również w schronisku dla osób bezdomnych.

W celu zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych z terenu Gminy, zgodnie z art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁶, w dniu 1 października 2018 r. Gmina Haczów zawarła porozumienie administracyjno-prawne z Gminą Miasto Krosno⁷. Rozliczenie kosztów pobytu osób bezdomnych skierowanych do schroniska odbywało się zgodnie z zapisami Porozumienia, wyłącznie w formie dotacji celowej przekazywanej przez Gminę Haczów do Gminy Miasto Krosno.

W uchwale⁸ ustalającej szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności w schroniskach, nie określono precyzyjnie wysokości odpłatności dla osoby bezdomnej. Nie miało to jednak wpływu na prawidłowość ustalania odpłatności za pobyt osób bezdomnych w schronisku.

OBSZAR

1. Działania ośrodka pomocy społecznej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia

Opis stanu faktycznego

1. GOPS zapewnił od dnia 1 października 2018 r.⁹ możliwość udzielenia schronienia osobom bezdomnym w jednej z czterech form przewidzianych art. 48a ust. 1 i 4 ustawy *o pomocy społecznej*, tj. w schronisku dla osób bezdomnych.

W okresie objętym kontrolą, GOPS nie wykazał się gotowością do udzielania tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi¹⁰ oraz w noclegowni i ogrzewalni, a do dnia 30 września 2018 r. również w schronisku dla osób bezdomnych, do czego był zobligowany zapisami art. 48a ust. 1 i 4, art. 17 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 110 ust. 1 ustawy *o pomocy społecznej*.

Jak wyjaśniła Stanisława Stepek – kierownik GOPS, na terenie Gminy Haczów zidentyfikowano jedną osobę bezdomną, której ostatnim miejscem zameldowania na

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 maja 2018 r.

⁶ Dz.U.2018 r., poz. 994 z zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym.

⁷ Porozumienie pomiędzy Gminą Haczów, a Gminą Miasto Krosno w zakresie udzielenia schronienia osobom bezdomnym z terenu Gminy Haczów z dnia 1 października 2018 r., dalej: Porozumienie.

⁸ Uchwała Rady Gminy Haczów nr XLIII/290/2018 z dnia 19 lipca 2018 r.

⁹ Zwane dalej Porozumieniem.

¹⁰ Obowiązek zapewnienia schronienia w formie schroniska z usługami opiekuńczymi został wprowadzony od dnia 11 maja 2018 r.

pobyt stały była sąsiednia gmina Korczyna. Osoba ta corocznie odmawiała umieszczenia w schronisku dla bezdomnych, w związku z tym w opinii Kierownik GOPS, nie było potrzeby zawierania umów lub porozumień z podmiotami świadczącymi usługi schronienia dla osób bezdomnych. Niepodjęcie działań w celu zapewnienia miejsc w noclegowni i ogrzewalni wynikało z faktu, że w pobliżu nie funkcjonowały ww. placówki, co i tak utrudniłoby udzielenie pomocy w tej formie. Gmina Haczów to gmina wiejska, w takim środowisku osoba bezdomna nie byłaby anonimowa i pozbawiona wsparcia ze strony społeczeństwa oraz służb i instytucji m.in. kościelnych. Gdyby zaszła taka potrzeba, GOPS w zakresie swoich kompetencji podjąłby działania w celu zapewnienia osobie bezdomnej odpowiednich - do potrzeb i zaistniałych okoliczności - warunków schronienia.

(akta kontroli str. 3-11)

2. Gmina Haczów nie realizowała samodzielnie zadania dotyczącego udzielenia schronienia, w formie schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni, określonego w art. 48a ustawy *o pomocy społecznej*.

Na podstawie art. 74 ustawy *o samorządzie gminnym*, w dniu 1 października 2018 r. realizację ww. zadania powierzono Gminie Miasto Krosno, która wykonywała je przy wsparciu Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta prowadzącego schroniska dla osób bezdomnych w Krośnie. Z wnioskiem o ogłoszenie przedmiotowego Porozumienia (zgodnie z §7 Porozumienia) w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego miała wystąpić Gmina Miasto Krosno.

Rada Gminy Haczów w uchwale¹¹ z dnia 19 lipca 2018 r. wyraziła zgodę na zawarcie porozumienia pomiędzy Gminą Haczów a Gminą Miasto Krosno w zakresie udzielenia schronienia osobom bezdomnym z terenu Gminy Haczów. Na jej podstawie Wójt Gminy Haczów w dniu 20 lipca 2018 r. zwrócił się z prośbą do Prezydenta Miasta Krosna o zawarcie porozumienia międzygminnego.

Zgodnie z zapisami Porozumienia, GOPS nie ponosił żadnych kosztów za tzw. gotowość schroniska do udzielenia schronienia, a jedynie za faktyczny pobyt osób skierowanych z terenu Gminy Haczów. Odpłatność miała być wyliczana proporcjonalnie do liczby dni pobytu osób bezdomnych w miesiącu, w stosunku do miesięcznego kosztu pobytu wynoszącego 1050 zł za jedną osobę.

W Porozumieniu nie określono natomiast działań aktywizujących osoby bezdomne oraz liczby osób bezdomnych, dla których Gmina Miasto Krosno gwarantowała miejsce w schronisku. Jednostka samorządu terytorialnego zobowiązała się „(...) w miarę posiadania wolnych miejsc (...)” do realizacji przyjętego zadania.

Stanisława Stepek – kierownik GOPS wyjaśniła, że przed zawarciem Porozumienia GOPS nie dokonał sprawdzenia potencjału Gminy Miasto Krosno do udzielenia schronienia osobom bezdomnym. Stwierdzono jedynie, że ww. jednostka zawarła podobnej treści porozumienia w sprawie świadczenia usług dla osób bezdomnych. Brak określenia zakresu działań aktywizujących wynikał z krótkiego okresu, na jaki zostało zawarte Porozumienie oraz braku potencjalnych osób bezdomnych, do których ta oferta miała być skierowana. Poza tym, przekazując całość realizacji zadania w zakresie osób bezdomnych oczekiwano, że podmiot przyjmujący podjęmie również działania w zakresie aktywizacji osób bezdomnych. Niezależnie od powyższego pracownicy socjalni, w ramach obowiązków służbowych, bezpośrednio współpracowali z osobami bezdomnymi, w tym także w celu realizacji zadań określonych w kontraktach socjalnych. Zawierając Porozumienie, GOPS

¹¹ Uchwała Rady Gminy Haczów nr XLIII/289/2018 z dnia 19 lipca 2018 r.

kierował się bliskim położeniem schroniska od terenu Gminy Haczów oraz brakiem opłat za tzw. gotowość schroniska do udzielenia schronienia.

(akta kontroli str. 4-5,12-17)

W dniu 23 listopada 2018 r. GOPS rozesłał (do trzech potencjalnych usługodawców) oraz opublikował na stronie internetowej BIP Gminy Haczów¹², zapytanie ofertowe na świadczenie w 2019 r. usług schronienia dla osób bezdomnych w schroniskach dla osób bezdomnych oraz w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. W wyniku przeprowadzonego zapytania ofertowego w dniu 31 grudnia 2018 r. zawarto dwie umowy, tj. na udzielenie schronienia w schronisku dla bezdomnych mężczyzn oraz dla bezdomnych kobiet. Nie wpłynęła żadna oferta na zapewnienie opieki w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. W toku kontroli NIK, tj. w dniu 14 stycznia 2019 r. GOPS rozesłał (do trzech potencjalnych usługodawców) oraz opublikował na stronie internetowej BIP Gminy Haczów, zapytanie ofertowe na świadczenie usług schronienia dla osób bezdomnych w noclegowni i ogrzewalni. W odpowiedzi na ww. zapytanie ofertowe wpłynęła jedna oferta niespełniająca warunków określonych w przedmiotowym zapytaniu. Postępowania prowadzono zgodnie z obowiązującym w GOPS Regulaminem udzielenia zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30000 euro netto¹³.

(akta kontroli str. 18-43)

Na terenie Gminy Haczów przebywała jedna osoba bezdomna, która corocznie w okresie zimowym składała pisemne oświadczenie o braku zgody na umieszczenie w schronisku dla osób bezdomnych. W IV kwartale 2018 r. do GOPS zgłosiły się dodatkowo dwie osoby bezdomne, wnioskujące o umieszczenie w schronisku. W dniu złożenia wniosków pracownicy socjalni przeprowadzili wywiady środowiskowe, na podstawie uzyskanych informacji zdecydowano o udzieleniu tymczasowego schronienia, a także podpisano kontrakty socjalne oraz wydano decyzje kierujące do schroniska. Osobom tym niezwłocznie zapewniono tymczasowe schronienie w schronisku dla osób bezdomnych w Krośnie. Odkonano się to na podstawie i zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu.

(akta kontroli str. 44-62)

3. W okresie objętym kontrolą, GOPS dla dwóch osób wydał łącznie cztery decyzje administracyjne kierujące osoby bezdomne do schroniska. Wszystkie decyzje wydano w 2018 r., w tym dla dwóch osób po jednej decyzji na okres odpowiednio 43 dni i 14 dni, tj. od dnia skierowania do placówki do 31 grudnia 2018 r. Pozostałe dwie decyzje, obie z dnia 31 grudnia 2018 r. zapewniały ww. osobom możliwość pobytu w schronisku od dnia 1 stycznia 2019 r. Decyzje zostały wydane przez kierownika GOPS na podstawie upoważnienia Wójta Gminy Haczów¹⁴ i zawierały obligatoryjne elementy wskazane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁵, w tym pouczenie dotyczące obowiązku, o którym mowa w art. 109 ustawy o pomocy społecznej. Każda decyzji została poprzedzona przeprowadzeniem przez pracowników socjalnych wywiadów środowiskowych, udokumentowanych w kwestionariuszach rodzinnego wywiadu środowiskowego, opracowanych zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do

¹² <http://bip.haczow.pl>, dalej: strona internetowa BIP Gminy Haczów.

¹³ Regulaminem udzielenia zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro netto z dnia 12 października 2015 r.

¹⁴ Upoważnienie nr OA-0154/25/04 z dnia 4 maja 2004 r.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm..

rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁶.

Nie wydano decyzji kierujących osoby bezdomne do schroniska z usługami opiekuńczymi.

(akta kontroli str. 63-111)

Dwie osoby skierowane w 2018 r. do schroniska dla osób bezdomnych podpisały kontrakty socjalne. Dokumenty zostały opracowane według wzoru kontraktu socjalnego stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego¹⁷.

(akta kontroli str.112 -115)

4. W kontraktach socjalnych realizowanych w 2018 r. określono cele i działania, których osiągnięcie miało umożliwić przezwycięzenie zdiagnozowanej trudnej życiowej sytuacji powodującej bezdomność. Osoba uzależniona od alkoholu w celu utrzymania abstynencji, zobowiązana była do podjęcia terapii uzależnień od alkoholu we wskazanej przez GOPS poradni. Działania i efekty były realne do osiągnięcia i z uwagi na krótki okres trwania kontraktów dotyczyły najpilniejszych spraw. GOPS kontrolował realizację działań osób bezdomnych oraz osiągane przez nie efekty poprzez zobowiązanie tych osób do dostarczania pracownikom socjalnym GOPS konkretnych zaświadczeń we wskazanych terminach. Ponadto pracownicy socjalni przeprowadzali z osobami bezdomnymi rozmowy telefoniczne dotyczące realizacji postanowień kontraktów. Oceny kontraktów socjalnych wskazały stopień realizacji założonych działań, uzyskane efekty oraz terminowość ich wykonania.

GOPS nie współpracował z placówką, do której skierował osoby bezdomne z terenu Gminy Haczów, w zakresie świadczenia usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

Jak wyjaśniła Stanisława Stepek – kierownik GOPS, brak podjęcia współpracy spowodowany był krótkim okresem pobytu osób bezdomnych w schronisku. Pracownicy socjalni skupili się na bezpośredniej pracy z bezdomnymi w celu realizacji założeń kontraktów socjalnych. W 2019 r. podjęto rozmowy z kierownikiem schroniska zmierzające do przygotowania i przeprowadzenia indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności.

(akta kontroli str.112 -124)

5. Rada Gminy Haczów w drodze uchwały¹⁸ z dnia 19 lipca 2018 r. ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, która weszła w życie 12 września 2018 r.¹⁹ Zgodnie z § 2 ww. uchwały odpłatność za pobyt w schronisku ponosiły osoby, których dochód przekraczał kwoty kryterium dochodowego, wskazane w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej²⁰. Natomiast w § 4 ust. 1 określono zasady ustalania odpłatności tj. cztery progi wysokości odpłatności (w stosunku do pełnego kosztu pobytu) w zależności od wielkości (wyrażonej w procentach) dochodu osoby bezdomnej w odniesieniu do odpowiedniej kwoty kryterium dochodowego.

Dla osób bezdomnych osiągających dochód:

¹⁶ J.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1788.

¹⁷ Dz.U. z 2010 r., Nr 218, poz. 1439.

¹⁸ Uchwała Rady Gminy Haczów nr XLIII/290/2018 z dnia 19 lipca 2018 r., dalej: Uchwała o odpłatności za pobyt w schronisku.

¹⁹ 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

²⁰ Dalej: kwota kryterium dochodowego.

- poniżej 100% kwoty kryterium dochodowego, pobyt w schronisku był nieodpłatny,
- w przedziale od 101% do 150% kwoty kryterium dochodowego, odpłatność wynosiła do 50% pełnego kosztu pobytu,
- w przedziale od 151% do 200% kwoty kryterium dochodowego, odpłatność wynosiła do 70% pełnego kosztu pobytu,
- powyżej 200% kwoty kryterium dochodowego, odpłatność wynosiła do 100% pełnego kosztu pobytu.

Zgodnie z § 4 ust. 4 uchwały o odpłatności za pobyt w schronisku, osoba skierowana nie mogła ponosić odpłatności w wysokości wyższej od uzyskiwanego dochodu, jak również przekraczającej miesięczny koszt jej pobytu.

Pomiędzy poszczególnymi przedziałami określającymi stosunek dochodu osoby bezdomnej w odniesieniu do kryterium dochodowego, brak było ciągłości, tj. odpowiednio, pomiędzy 100-101%, 150-151%, 200-201%, co skutkowało brakiem możliwości określenia wysokości odpłatności w ww. przedziałach. Nie wpłynęło to jednak na prawidłowość ustalania wysokości odpłatności za pobyt osób bezdomnych w schronisku.

Jak wyjaśniła Stanisława Stepek – kierownik GOPS, powstanie nieścisłości w § 4 ust. 1 uchwały o odpłatności za pobyt w schronisku zostało spowodowane niedopatrzeniem na etapie tworzeniu projektu ww. uchwały.

Zrealizowane w trakcie kontroli NIK działanie, tj. podjęcie przez Radę Gminy Haczów w dniu 31 stycznia 2019 r. nowej uchwały²¹ w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku osób bezdomnych zgodnie, z którą moc utraciła uchwała z dnia 19 lipca 2018 r. spowodowało wyeliminowanie stwierdzonej nieprawidłowości ww. zakresie.

Zapisy Porozumienia stanowiły, że koszty pobytu osób bezdomnych w schronisku, w formie dotacji celowej, pokrywa Gmina Haczów. Takie postanowienia uniemożliwiały egzekwowanie należności przez schronisko bezpośrednio od osób bezdomnych. GOPS nie przyznał osobom bezdomnym zasiłków celowych na pokrycie kosztów pobytu w schronisku.

GOPS wydał dwie decyzje o odpłatności za pobyt w schronisku, przy czym jedną w 2018 r., tj. w dniu skierowania osoby bezdomnej do schroniska. Ustalano w niej, że osoba bezdomna, ze względu na uzyskiwany dochód nie ponosi odpłatności za pobyt w placówce. Natomiast drugą osobę bezdomną obciążono kosztami pobytu, na podstawie decyzji z dnia 2 stycznia 2019 r. w wysokości 331,93 zł, oszacowanej w oparciu o liczbę dni pobytu w schronisku w grudniu 2018 r., przy uwzględnieniu zapisów uchwały o odpłatności za pobyt w schronisku. Decyzja ww. została wydana niezwłocznie, po otrzymaniu informacji z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o osiąganym przez osobę bezdomną dochodzie.

W okresie objętym kontrolą Gmina Haczów, na zapewnienie tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, poniosła wydatki w wysokości 1944,19 zł, z czego 331,93 zł (17% wydatków) terminowo zostało wniesione przez osobę bezdomną.

(akta kontroli str.125-144)

²¹ Uchwała Rady Gminy Haczów nr III/38/2019 z dnia 31 stycznia 2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezapewnienie w okresie objętym kontrolą realizacji obowiązku zapewnienia tymczasowego schronienia osobom bezdomnym, w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi²², w noclegowni i w ogrzewalni, a do dnia 30 września 2018 r. również w schronisku dla osób bezdomnych.

III. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia realizacji obowiązku udzielenia tymczasowego schronienia osobom bezdomnych w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz w noclegowni i ogrzewalni.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

²² Od 11 maja 2018 r.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 27 marca 2019 r.

Kontroler
Magdalena Gierlak
Starszy inspektor k.p.

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

/-/

/-/