



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-029-02/2013

P/13/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/113 – Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Kontrolę na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadziła Anna Mach, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88604 z dnia 26 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli Tom 1 str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd m.st. Warszawy (dalej Urząd) Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent m.st. Warszawy

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez m.st. Warszawa, w latach 2012-2013, zadań na rzecz bezdomnych.

M.st. Warszawa realizowało działania mające na celu pomoc osobom bezdomnym, w szczególności prawidłowo zawierało i rozliczało umowy na zapewnienie miejsc w schroniskach i noclegowniach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań podejmowanych na rzecz bezdomnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 16a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² Urząd m.st. Warszawy dokonał oceny zasobów pomocy społecznej za rok 2012. W zakresie działań na rzecz osób bezdomnych wskazano m.in. że m.st. Warszawa:

a) nie posiada własnych placówek udzielających schronienia i zapewniających posiłki – zadania te miasto zleca w trybie otwartego konkursu ofert organizacjom pozarządowym (23 placówki dla oferujące 1 543 miejsca, 9 jadłodajni wydających dziennie ok. 2 500 posiłków, 2 ogrzewalnie na 50 miejsc, 1 pralnia, 1 łazienka oraz 3 punkty poradnictwa),

b) dofinansowało 32 programy pomocy osobom bezdomnym realizowane przez 20 organizacji pozarządowych na kwotę 8 984,0 tys. zł.

W ocenie zasobów wskazano również, że wykorzystanie miejsc w schroniskach wyniosło w IV kwartale 2012 r. ok. 94%, a w noclegowniach ok. 73%. Nie odnotowano sytuacji, w których brakowało miejsc w noclegowniach.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 390)

W odniesieniu do potrzeb przedstawianych w zakresie polityki społecznej Dyrektor Biura Pomocy i Projektów Społecznych (dalej Biuro PS) podał, że „zgodnie z uchwałą nr XLVI/1422/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy – Dzielnicom zostało przekazane prowadzenie i nadzór nad jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej niezaliczanymi do jednostek o znaczeniu ponaddzielnicowym i położonymi na obszarze właściwej dzielnicy, w tym ośrodkami pomocy społecznej (OPS). Z tego względu zatwierdzanie planów rzeczowo-finansowych tych jednostek oraz rocznych sprawozdań z działalności OPS należy do odpowiednich organów Dzielnic. Zabezpieczenie środków finansowych na zgłaszane przez ośrodki pomocy społecznej potrzeb w zakresie pomocy społecznej następuje na poziomie Dzielnic, co znajduje odzwierciedlenie w załącznikach dzielnicowych do budżetu m.st. Warszawy. Środki finansowe jakimi dysponuje Dzielnica na realizację przykazanych jej zadań są przydzielane w ramach limitów określonych przez Skarbnika m.st. Warszawy. Zadania z zakresu prowadzenia działań na rzecz osób bezdomnych (schronienie, posiłek, pomoc specjalistyczna) jest realizowane na poziomie ogólnomiejskim, w formie wspierania organizacji pozarządowych udzielających tego rodzaju pomocy. Środki na ten cel uwzględniane są w uchwale budżetowej m.st. Warszawy.”

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 369)

Rada m.st. Warszawy zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej przyjęła uchwałą nr XLVI/1427/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. *Spółeczną Strategię Warszawy – Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020*.

Pośród programów operacyjnych wymienionych w Strategii wskazano program pn. „Polityka mieszkaniowa adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych”, obejmujący stworzenie całościowego systemu oddziaływań wobec bezdomności wykluczenia mieszkaniowego adresowanego do grup określonych w typologii ETHOS.

Ponadto, w Strategii w ramach Celu strategicznego 3 „Integracja i reintegracja społeczna i zawodowa” dla działania pn. „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu – bieda, bezrobocie, niepełnosprawność, starość” określono wskaźnik realizacji celu „Liczba osób bezdomnych na 1000 mieszkańców”.

Na dzień zakończenia kontroli m.st. Warszawa nie posiadało programu operacyjnego „Polityka mieszkaniowa adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych”.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 8-30)

W latach 2012-2013 w ramach diagnozy zjawiska bezdomności Biuro PS realizowało następujące zadania:

- badanie jakości pomocy świadczonej przez placówki dla osób bezdomnych we współpracy z Centrum Komunikacji Społecznej oraz GfK Polonia (maj 2013 r.)
- badanie skali zjawiska bezdomności na dzień 7 lutego 2013 r. (sprawozdanie dla Wojewody Mazowieckiego),
- kwartalne sprawozdania statystyczne pn. „Informacja o osobach bezdomnych w Warszawie” sporządzane przez Biuro PS,
- diagnoza systemu pomocy osobom bezdomnym w m. st. Warszawa sporządzona w ramach opracowania pn. „System profilaktyki bezdomności oraz pomocy osobom bezdomnym w Warszawie” (grudzień 2013 r. - projekt).

Dyrektor Biura PS podał m.in., że „przyczyny bezdomności są złożone, ponieważ poprzedzone są występowaniem innych problemów społecznych tj. uzależnienia, bezrobocie, ubóstwo, przemoc domowa, niskie kompetencje społeczne, zaburzenia psychiczne, niewydolność wychowawcza, rozpad związków i inne. Biuro [PS] prowadzi szereg działań na rzecz rozwiązywania wymienionych problemów społecznych, które przyczyniają się do zapobiegania bezdomności.”

Dyrektor Biura PS wskazał następujące działania podejmowane przez m.st. Warszawa na rzecz przeciwdziałania zjawisku bezdomności:

- zapobieganie, we współpracy z Biurem Polityki Lokalowej (dalej Biuro PL), powstawaniu zaległości czynszowych i utracie tytułu prawnego do zajmowanego lokalu. Osoby, które zalegają z opłatami czynszowymi są informowane z jakich form pomocy mogą korzystać np. obniżki naliczonego czynszu, ulgi w sprawie zadłużenia, dodatku mieszkaniowego, zamiany lokalu, pomocy ośrodka pomocy społecznej³,
- przyjęcie przez Radę m.st. Warszawy Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych m.st. Warszawy w 2014 r. oraz Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie m.st. Warszawy na lata 2012-2016⁴,
- praca socjalna (w 2012 r. spośród ok. 44 tys. rodzin korzystających z pomocy ośrodków pomocy społecznej (OPS) pracą socjalną objęto 39 907 rodzin),
- prowadzenie dwóch Ośrodków Interwencji Kryzysowej zapewniających 58 miejsc i 8 miejsc interwencyjnych, Ośrodka Wsparcia dla Kobiet z Małoletnimi Dziećmi i Kobiet w Cięży „Eteza” (130 miejsc) oraz Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie (30 miejsc),
- poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe, m.in. w zakresie prawa lokalowego, zagrożenia eksmisją i zadłużenia mieszkaniowego.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 6-7, 32-101, 104-245, 368-369)

1.2. Urząd m.st. Warszawa posiadał dane dotyczące liczby bezdomnych oraz głównych miejsc ich pobytu, pochodzące m.in. z badania skali zjawiska bezdomności na dzień 7 lutego 2013 r., tj. przeprowadzonych ankiet z 1876 osobami bezdomnymi przebywającymi na terenie Warszawy. Stwierdzono, że ogólna liczba osób bezdomnych przebywających na terenie m.st. Warszawy wynosiła 1986 osób, z tego:

- 1) placówki noclegowe: 1448 osób, z tego w noclegowniach, ogrzewalniach – 404 osoby, schroniskach/domach/hostelach dla bezdomnych – 759 osób, schroniskach specjalistycznych – 172 osoby i ośrodkach interwencji kryzysowej – 113 osób,
- 2) miejsca czasowego przebywania: 83 osoby, z tego w szpitalach, hospicjach, zakładach opiekuńczo-leczniczych i innych placówkach ochrony zdrowia – 57 osób, zakładach karnych, aresztach śledczych, policyjnych izbach zatrzymań – 6 osób oraz w izbach wytrzeźwień, pogotowiach socjalnych – 20 osób,
- 3) miejsca niemieszkalne: 455 osób, z tego w pustostanach, halach, barakach, domkach i altanach działkowych, cmentarzach – 268 osób, dworcach, wiatkach przystankowych, obiektach infrastruktury komunikacji kolejowej i autobusowej – 36 osób, obiektach i urządzeniach infrastruktury ciepłowniczej i energetycznej, kanałach, przejściach podziemnych, stacjach transformatorowych – 18 osób, innych miejscach – 133 osoby.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 6, 232-245)

Potencjalna liczba osób bezdomnych, które mogą wymagać objęcia wsparciem podczas zimy 2013/2014, a także skala potrzeb w tym zakresie była ustalana przez Urząd m.st. Warszawy na podstawie dostępnych danych z badań skali zjawiska

³ Uchwała nr LVIII/1751/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Woj. Maz. Nr 132, poz. 3937 ze zm.) określa krąg osób (zagrożonych bezdomnością), które nie posiadają tytułu prawnego do lokalu i przysługuje im pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego m.in. osoby, które opuściły po odbyciu wyroku zakład karny, osoby bezdomne, które zostały objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności.

⁴ Odpowiednio uchwała nr LXXI/1844/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 21 listopada 2013 r. oraz uchwała nr XXXVII/914/2012 Rady m.st. Warszawy z dnia 17 maja 2012 r.

bezdomności na dzień 7 lutego 2013 r., kwartalnych raportów pn. „Informacja o osobach bezdomnych w Warszawie” (liczba osób bezdomnych w placówkach na ostatni dzień sprawozdawczy) oraz raportów o wolnych miejscach noclegowych i liczbie wydawanych posiłków w placówkach dla osób bezdomnych. Ponadto, na podstawie kwartalnych „Sprawozdań z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach” za I półrocze 2013 r. sporządzonych przez Ośrodki Pomocy Społecznej m.st. Warszawy ustalana była liczba osób korzystających z pomocy z powodu bezdomności.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 369-370)

Liczbę bezdomnych przebywających w Warszawie szacuje się na 2 500 – 3 500 osób, z czego około 45% stanowią mieszkańcy stolicy, którzy w różnych okolicznościach życiowych utracili swoje mieszkania. Pozostałą część stanowią przybywający z innych miejscowości całego kraju.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 390)

Dyrektor Biura PS podał m.in., że *„w celu ustalenia zakresu potrzeb na bieżąco współpracuje głównie ze Strażą Miejską. Cyklicznie odbywają się spotkania dotyczące zasad współpracy ze Strażą Miejską oraz przygotowań do zimy. Głównym partnerem Biura jest Komisja Dialogu Społecznego – Rada Opiekuńcza, w skład której wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych prowadzący placówki dla osób bezdomnych.”*

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 370)

Według danych przekazanych przez Straż Miejską m.st. Warszawy liczba przypadków wskazujących na śmierć osoby bezdomnej (okoliczności zdarzenia i miejsce zgonu, tj. pustostany, altany działkowe, wiaty przystankowe) wynosiła:

- w trakcie zimy 2011/2012 – cztery osoby,
- w trakcie zimy 2012/2013 – sześć osób.

Komendant Straży Miejskiej wskazał, że Straż nie dysponuje dokumentacją medyczną wskazanych osób zmarłych *„a zatem nie możemy jednoznacznie stwierdzić, w których przypadkach przyczyną zgonu było wyziębienie organizmu.”*

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 102-103, 371)

Urząd m.st. Warszawa podejmował działania profilaktyczne w celu zapobiegania przypadkom zamarznięć lub odmrożeń wśród osób bezdomnych obejmujące m.in:

- 1) streetworking prowadzony przez organizacje pozarządowe,
- 2) akcję „Zupa” prowadzoną przez Straż Miejską m.st. Warszawy polegającą na lokalizowaniu miejsc pobytu osób bezdomnych, reagowaniu w sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia, współpracy z pogotowiem ratunkowym, przekazywaniu informacji o ofercie pomocowej, przewożeniu osób bezdomnych do noclegowni i schronisk, a także do Stołecznego Ośrodka Dla Osób Nietrzeźwych, wydawaniu ciepłych posiłków we współpracy z jadalniami (ok. 14,5 tys. porcji w zimie 2012/2013), wydawaniu odzieży, koców. W okresie od października 2012 do kwietnia 2013 strażnicy przeprowadzili ok. 8 500 kontroli miejsc niemieszkalnych, w których przebywają osoby bezdomne,
- 3) poradnictwo specjalistyczne dla osób bezdomnych zapewniające informację o ofercie pomocy (w tym miejscach noclegowych), dostęp do pomocy lekarzy specjalistów (wolontariuszy Stowarzyszenia Lekarze Nadziei) oraz pomoc w dostępie do leków,
- 4) zapewnienie schronienia w noclegowni każdej osobie tego potrzebującej (bez opłat) z wydłużeniem możliwości pobytu w okresie zimy do 14 dni. Uruchomienie „materacy interwencyjnych” tj. dodatkowych miejsc w schroniskach,

5) prowadzenie przez organizacje pozarządowe ogrzewalni zapewniających możliwość przebywania w ciepłym pomieszczeniu w ciągu dnia oraz dostęp do ciepłych napoi.

Ponadto, pomoc dla osób bezdomnych obejmowała m.in. wydawanie bezpłatnych posiłków (jadalnie) i odzieży (placówki noclegowe i magazyny organizacji dofinansowanych w ramach otwartych konkursów ofert na poziomie dzielnic) oraz zapewnienie miejsc w schroniskach, w tym w specjalistycznych.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 370)

1.3 Wysokość wydatków ponoszonych przez m.st. Warszawa na rzecz osób bezdomnych (porozumienia z organizacjami pozarządowymi) wyniosła:

- 10 560,9 tys. zł w 2011 r. (co stanowiło 0,1% wydatków m.st. Warszawy ogółem i 1,7% wydatków na pomoc społeczną),
- 11 776,3 tys. zł w 2012 r. (odpowiednio 0,1% i 1,8%),
- 6 036,8 tys. zł w I półroczu 2013 r. (odpowiednio 0,1% i 1,9%).

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 331)

Struktura ww. wydatków przedstawiała się następująco:

- 1) wydatki na pokrycie kosztów schronienia (noclegownie, schroniska – dotacja) wyniosły: 5 909,9 tys. zł w 2011 r. i 6 613,8 tys. zł w 2012 r. (liczba miejsc 1505) oraz 3 443,3 tys. zł w I półroczu 2013 r. (liczba miejsc 1523),
- 2) wydatki na zasiłki celowe wyniosły: 395,5 tys. zł w 2011 r. (dla 839 osób), 377,0 tys. zł w 2012 r. (dla 826 osób) i 128,0 tys. zł w I półroczu 2013 r. (dla 492 osób),
- 3) wydatki na zasiłki okresowe wyniosły: 126,5 tys. zł w 2011 r. (dla 113 osób), 135,5 tys. zł w 2012 r. (dla 131 osób) i 83,4 tys. zł w I półroczu 2013 r. (dla 84 osób),
- 4) wydatki na zasiłki stałe wyniosły: 1 562,5 tys. zł w 2011 r. (dla 419 osób), 1 789,0 tys. zł w 2012 r. (dla 476 osób) i 961,9 tys. zł w I półroczu 2013 r. (dla 394 osób),
- 5) wydatki na składki zdrowotne dla osób bezdomnych wyniosły: 153,4 tys. zł w 2011 r. (dla 454 osób), 186,7 tys. zł w 2012 r. (dla 529 osób) oraz 102,9 tys. zł w I półroczu 2013 r. (dla 427 osób),
- 6) wydatki na posiłki, talony do sklepu, pogrzeby wyniosły 414,9 tys. zł w 2011 r. (280 osób), 387,0 tys. zł w 2012 r. (285 osób) i 191,6 tys. zł (210 osób) w I półroczu 2013 r.. Liczba posiłków wydawanych dziennie przez jadalnię wynosiła ok. 2000 dziennie,
- 7) pozostałe wydatki – dotacja na prowadzenie jadalni, magazynu Banku Żywności, ogrzewalni, łaźni, pralni oraz punktów poradnictwa wyniosły 1 998,2 tys. zł w 2011 r., 2 287,2 tys. zł w 2012 r. oraz 1 125,5 tys. zł w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str.331-332)

Na podstawie art. 101 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej Ośrodki Pomocy Społecznej m.st. Warszawy występowały do innych gmin o zwrot środków poniesionych na udzielenie świadczeń osobom bezdomnym:

- w 2012 r. 304 wystąpienia w sprawie 1768 osób bezdomnych; z należnej kwoty 100,8 tys. zł odzyskano 100,7 tys. zł,
- w 2013 r. 182 wystąpienia w sprawie 94 osób bezdomnych; z należnej kwoty 90,6 tys. zł odzyskano 84,0 tys. zł (do 20 grudnia 2013 r.).

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 196)

1.4. W zakresie standardów usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych przez placówki prowadzone przez organizacje pozarządowe wspierane przez m.st. Warszawę Dyrektor Biura PS podał, że zostały one wprowadzone w połowie 2012 r.

przez zespół roboczy złożony z przedstawicieli Komisji Dialogu Społecznego – Rady Opiekuńczej i ówczesnego Biura Polityki Społecznej Urzędu. Dyrektor Biura PS wyjaśnił, że „ustalono w nich minimalne wymagania stawiane przez Miasto placówkom dotowanym z budżetu m.st. Warszawy. Wszystkie te standardy uwzględniono w ogłoszeniach konkursowych Prezydenta m.st. Warszawy na realizację zadań publicznych z zakresu pomocy osobom bezdomnym. Weryfikacja stosowania standardów ma miejsce w ramach nadzoru nad realizacją umów dotacyjnych oraz w czasie bieżącej współpracy z Radą Opiekuńczą i poszczególnymi organizacjami.”

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 195)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na dzień zakończenia kontroli m.st. Warszawa nie posiadało programu operacyjnego „Polityka mieszkaniowa adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych” pomimo ujęcia go w Społecznej Strategii Warszawy.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 8, 30)

Dyrektor Biura PL wyjaśniła m.in., że poszczególne elementy opisane w założeniach programu wymienionego w Społecznej Strategii Warszawy realizowane są w oparciu o:

- Wieloletnie Programy Gospodarowania zasobem m.st. Warszawy na lata 2008-2012 i 2013-2017,
- uchwałę nr LVIII/1751/2009 Rady m.st. Warszawy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.

Ww. uchwała zdefiniowała podmioty do których adresowana jest pomoc mieszkaniowa, m.in. uwzględniając rozwiązania dla osób zagrożonych tzw. Niebezpiecznym zakwaterowaniem oraz rozwiązania dla osób bezdomnych, niepełnosprawnych, uchodźców i rodzin wielodzietnych.

Dyrektor Biura PL podała m.in., że „uchwała przewiduje również możliwość wydzielenia przez Zarząd Dzielnicy (...) spośród lokali zwolnionych, lokali wymagających remontu i przeznaczenia ich do najmu jako lokale socjalne, na rzecz osób objętych dzielnicowym programem wychodzenia z bezdomności.”

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 417-421)

Ocena częściowa

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

2. Współpraca z instytucjami udzielającymi pomocy osobom bezdomnym

Opis stanu
faktycznego

2.1. W celu usprawnienia udzielania pomocy osobom bezdomnym m.st. Warszawa współpracowało przede wszystkim z organizacjami pozarządowymi w ramach zawieranych umów dotacyjnych oraz Strażą Miejską m.st. Warszawy.

Dyrektor Biura PS wyjaśnił że przedstawiciele Biura uczestniczą w comiesięcznych posiedzeniach Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności, funkcjonującej na mocy przyjmowanego corocznie uchwałą Rady m.st. Warszawy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dyrektor Biura PS podał, że „na posiedzeniach Komisji zrzeszone w niej organizacje spotykają się celem wymiany informacji oraz próby wypracowania rozwiązań pozwalających na bardziej efektywne udzielanie pomocy osobom bezdomnym”.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 7, 31)

2.2. W latach 2012-2013 m.st. Warszawa zawarło z organizacjami pozarządowymi 32 umowy na zapewnienie miejsc w prowadzonych przez schroniskach lub noclegowniach o łącznej wartości 26 924,2 tys. zł.

Wysokość przyznanych organizacjom pozarządowym środków w podziale na poszczególne lata wyniosła: 710,2 tys. zł w 2012 r., 8 524,4 tys. zł w 2013 r., 9 239,2 tys. zł w 2014 r., 8 342,2 tys. zł w 2015 r. i 108,2 tys. zł w 2016 r.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej organizacje pozarządowe realizujące zadania z zakresu pomocy osobom bezdomnym wybrane zostały w trybie otwartych konkursów ofert na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej:

- 1) w latach 2012-2015 – zarządzenie nr 3264/2012 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 23 sierpnia 2012 r. (I konkurs),
- 2) w latach 2013-2016 – zarządzenie nr 4515/2013 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21 czerwca 2013 r. (II konkurs).

Oba konkursy przeprowadzone zostały zgodnie z wymogami art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵, tj. ogłoszenia konkursów zawierały informacje o: rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert, trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert, a także o zrealizowanych zadaniach publicznych tego samego rodzaju. Ogłoszenie o konkursach opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Biura PS oraz na stronie internetowej m.st. Warszawy <http://ngo.um.warszawa.pl>.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie Prezydent m.st. Warszawy powołała komisje konkursowe w celu opiniowania złożonych ofert. W skład komisji wchodził przedstawiciel Biura PS oraz przedstawiciel organizacji pozarządowych.

W wyniku rozstrzygnięcia I konkursu z 18 organizacjami pozarządowymi podpisano 29 umów na łączną kwotę 26 057,3 tys. zł, a w wyniku II konkursu – 3 umowy na łączną kwotę 866,9 tys. zł podpisano z 3 organizacjami.

W wyniku przeprowadzonych konkursów ofert nie wystąpiły przypadki protestów i odwołań. Opinia negatywna w odniesieniu do 8 z 40 złożonych ofert wynikała z:

- przyczyn formalnych (5 przypadków), tj. zadeklarowana przez dwóch oferentów łączna kwota finansowych środków własnych i środków z innych źródeł przekraczała 50% wyceny udziału osobowego, brak załączenia do dwóch ofert regulaminu placówki oraz brak dokumentu poświadczającego prawo do zajmowania bazy lokalowej, w której realizowany miał być program.
- przyczyn merytorycznych (3 przypadki), tj. niewystarczające doświadczenie dwóch oferentów oraz uznanie przez komisję za niecelowe dofinansowanie jednej placówki dla osób zdolnych do podjęcia aktywności zawodowej z lokalizacji niesprzyjającej kontaktowi z rynkiem pracy.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 31, 333-365, 370, 401-414)

Analizą objęto 5 umów zawartych z:

- a) Stowarzyszeniem Monar na prowadzenie noclegowni dla osób bezdomnych przy ul. Skaryszewskiej 19 – umowa nr 303/2012-2015 z 12.12.2012 r. o łącznej wartości 2 072,8 tys. zł,

⁵ Dz.U., z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

- b) Wspólnotą Chleb Życia na prowadzenie schroniska specjalistycznego dla osób bezdomnych przy ul. Potrzebnej 55 – umowa nr 305/2012-2015 z 3.12.2012 r. o łącznej wartości 1 599,1 tys. zł,
- c) Kamiliąską Misją Pomocy Społecznej na prowadzenie schroniska dla osób bezdomnych, programu mieszkań treningowych oraz poradnictwa dla osób bezdomnych przy ul. Traktorzystów 26 – umowa nr 314/2012-2015 z 29.11.2012 r. o łącznej wartości 1 813,8 tys. zł,
- d) Stowarzyszeniem Otwarte Drzwi na prowadzenie schroniska oraz punktu poradnictwa dla osób bezdomnych przy ul. Targowej 82 – umowa nr 321/2012-2015 z 29.11.2012 r. o łącznej wartości 364,4 tys. zł,
- e) Polskim Komitetem Pomocy Społecznej na prowadzenie noclegowni dla osób bezdomnych przy ul. Polskiej 33 w Warszawie – umowa nr 432/2013-2016 z 19.11.2013 r. o łącznej wartości 560,7 tys. zł.

Stwierdzono, że w ww. umowach określono wysokość dotacji na realizację zlecenia w okresie jej obowiązywania, zawarto kalkulację kosztów realizacji zadania oraz podano źródło jego finansowania. Integralną częścią każdej z umów były oferty organizacji pozarządowych, w których wyznaczono zakres świadczonych usług na rzecz bezdomnych, w tym m.in. liczbę osób, które skorzystają z noclegów, posiłków i poradnictwa).

Objęte badaniem oferty i podpisane umowy zostały sporządzone według wzorów określonych w załącznikach do 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 zadania⁶.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 486, 503-591, Tom 2 str. 1-32, 66-101, 131-161)

Organizacje pozarządowe przedłożyły do Biura PS sprawozdania częściowe z wykonania zadania (na lata 2012-2015) w terminach określonych w zawartych umowach, tj. do 30 stycznia 2013 r. za okres od 1 do 31 grudnia 2012 r. oraz do 30 lipca 2013 r. za I półrocze 2013 r. Pierwsze sprawozdanie z realizacji zadania na lata 2013-2016 przedłożone ma zostać do dnia 30 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 486, 592-621, Tom 2 str. 33-65, 102-130, 162-192)

Z tytułu realizacji objętych badaniem umów m.st. Warszawa terminowo przekazało na rachunki organizacji pozarządowych środki w łącznej kwocie 2 072,2 tys. zł.

W 2012 r. Urząd m.st. Warszawy przeprowadził 32 kontrole oraz 1 wizytację, a w 2013 r. – 8 wizytacji w placówkach prowadzonych przez organizacje pozarządowe, którym zlecono realizację zadania publicznego.

W wyniku przeprowadzonych kontroli i wizytacji w 21 przypadkach formułowano zalecenia i wnioski, obejmujące m.in. prowadzenia dokumentacji na bieżąco, zwiększenia liczby odbiorców pomocy, pobieranie oświadczeń o zapoznaniu się z zasadami pobytu (regulaminem), konieczność doprecyzowania regulaminu placówki w zakresie opisu zasad odpłatności pobytu w placówce oraz terminowe realizowanie – w ramach pracy socjalnej – działań opisanych w ogłoszeniu konkursowym.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 486, Tom 2 str. 197-281)

Dyrektor Biura PS wyjaśnił, że „realizacja zaleceń pokontrolnych jest monitorowana podczas kolejnych kontroli oraz w ramach bieżącej współpracy. Przyjęto zasadę, zgodnie z którą każda umowa wieloletnia powinna być skontrolowana przynajmniej

⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

raz w ciągu swojego obowiązywania. Nadzór nad realizacją umów z organizacjami pozarządowymi oprócz kontroli i wizytacji odbywa się poprzez bieżącą współpracę oraz badanie sprawozdań składanych przez organizacje dwa razy do roku wraz z rozliczeniami kolejnych transz dotacji."

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 195)

2.3. W latach 2012-2013 nie wystąpiły przypadki pobierania wpłat lub opłat od osób bezdomnych z terenu m.st. Warszawy, kierowanych przez ośrodek pomocy społecznej, za których koszty pobytu były pokrywane przez ośrodek.

Dyrektor Biura podał, że „Ośrodki Pomocy Społecznej m.st. Warszawy nie kierują formalnie osób bezdomnych do placówek noclegowych, tj. noclegowni i schronisk. Informują jedynie o stanie wolnych miejsc w poszczególnych placówkach prowadzonych przez organizacje pozarządowe otrzymujące dotacje z budżetu m.st. Warszawy (...) uzyskanie schronienia w noclegowniach jest całkowicie wolne od opłat."

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 248)

2.4. W wyniku przeprowadzonych w latach 2012-2013 konkursów ofert w 23 placówkach noclegowych dla osób bezdomnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe (dotowane z budżetu m.st. Warszawy) utrzymywane są 1523 miejsca noclegowe, z tego 1073 w schroniskach, 400 w noclegowniach i 50 w mieszkaniach treningowych. Ponadto, dotacje m.st. Warszawy udzielne są na osiem jadalni (ponad 2000 posiłków dziennie), dwie ogrzewalnie, pralnię działającą na rzecz placówek dla osób bezdomnych, Bank Żywności redystrybuujący bezpłatnie pozyskaną żywność dla placówek pomocowych, trzy punkty poradnictwa, streetworking oraz łaźnia.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 248-249)

W odniesieniu do głównych problemów w obszarze pomocy osobom bezdomnym Dyrektor Biura PS wskazał m.in. na skalę zjawiska wynikająca z wielkości i stołeczności Warszawy, powodujących znaczny napływ osób z całej Polski i okresowe przepełnienie placówek, szczególnie w miesiącach zimowych.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 249)

2.5. W latach 2012-2013 Urząd wydał 69 skierowań osób bezdomnych do najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawa, z tego:

- w 2012 r. do najmu lokalu na czas nieoznaczony skierowano 24 osoby bezdomne, a do lokali socjalnych 13 osób,
- w 2013 r. (do dnia 13 grudnia) do najmu lokalu na czas nieoznaczony skierowano 9 osób bezdomnych, a do lokali socjalnych 23 osoby.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 417, 445-483)

Dyrektor Biura PL podała, że „dane te nie obejmują osób, które uzyskały lokal socjalny jako osoby pozostające w niedostatku, a nie posiadały statusu osoby bezdomnej. W 2012 r. było to 198 spraw. Grupa ta należy do osób potencjalnie zagrożonych bezdomnością – a udzielenie pomocy na tym etapie (zanim osoba utraci miejsce zamieszkania) chroni ją przed bezdomnością."

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 417)

W okresie objętym kontrolą m.st. Warszawa podpisało z Bankiem Gospodarstwa Krajowego jedną umowę o udzielenie finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat⁷ z przeznaczeniem na pokrycie kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie czterech budynków mieszkalnych w Warszawie przy ul. Jagiellońskiej 47 B, C, D i E (228 lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie

⁷ Umowa nr BS12-02358 z dnia 20 grudnia 2012 r.

stanowiących lokali socjalnych o łącznej powierzchni użytkowej 11 009,46 m²). Zgodnie z umową finansowe wsparcie BGK wyniesie do 17 926,8 tys. zł. Rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia nastąpić ma do 25 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str.422-426, 441-444)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą dwa ośrodki pomocy społecznej m.st. Warszawy otrzymały środki w łącznej kwocie 1 717,2 tys. zł na wykonanie, w okresie od marca 2012 r. do sierpnia 2013 r., pilotażowego wdrożenia standardów usług w zakresie bezdomności i przetestowania modelu gminnego standardu wychodzenia z bezdomności w ramach projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej.

1) Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Praga Południe z przyznanej umową U/0043/2012/P z dnia 9 sierpnia 2012 r. kwoty 993,0 tys. zł wydatkował 986,2 tys. zł z przeznaczeniem na testowanie pięciu standardów:

- standard streetworking: zatrudniono i przeszkolono 4 streetworkerów (liczba przepracowanych godzin – 1572),
- standard pracy socjalnej: wsparciem pracownika socjalnego objęto 245 osób bezdomnych i 187 osób zagrożonych bezdomnością, przeprowadzono 71 diagnoz zawodowych, zrealizowano 98 wywiadów środowiskowych, kontraktem socjalnym objęto 57 bezdomnych,
- standard mieszkalnictwa i pomocy doraźnej: z poradnictwa skorzystały 796 osoby (udzielono 1580 porad),
- standard partnerstwa lokalnego: umowę partnerską podpisały cztery podmioty (OPS Praga Południe, Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej, Centrum Informacji Społecznej i Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” Oddział w Warszawie, ponadto w działania na rzecz osób bezdomnych włączono 36 instytucji i organizacji,
- standard zatrudnienia i edukacji: podpisano 20 Umów w sprawie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, 76 kontraktów socjalnych, 71 indywidualnych planów działania, szkolenia zawodowe ukończyło 41 osób.

2) Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Ursus z przyznanej umową U/0044/2012/P z dnia 9 sierpnia 2012 r. kwoty 724,2 tys. zł wydatkował 723,4 tys. zł z przeznaczeniem na testowanie standardów partnerstwa lokalnego i pracy socjalnej. Efekty pilotażu obejmowały m.in. podpisanie 67 kontraktów socjalnych, sporządzenie 67 diagnoz uczestników projektu, całkowitą spłatę zadłużenia przez 7 osób i rozpoczęcie ratalnej spłaty zadłużenia przez 43 osoby, podjęcie zatrudnienia przez 19 osób, odzyskanie zadłużeń przez Spółdzielnię Mieszkaniową Niedźwiadek (ok. 120 tys. zł), Robotniczą Spółdzielnię Mieszkaniową Ursus (ok. 80 tys. zł) oraz Zakład Gospodarowania Nieruchomościami (ok. 20 tys. zł).

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 250-329)

2.6. W latach 2012-2013 Urząd m.st. Warszawy nie prowadził w Ośrodkach Pomocy Społecznej kontroli w zakresie pomocy dla osób bezdomnych.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 485)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o rozważenie przeprowadzenia przez Urząd m.st. Warszawy kontroli w jednostkach organizacyjnych miasta w zakresie zadań realizowanych na rzecz bezdomnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Prezydenta m.st. Warszawy, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Pani Prezydent 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Panią Prezydent o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Warszawa, dnia 30 grudnia 2013 r.

Kontroler
Anna Mach
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
Podpis

Na podstawie art. 35c ustawy o NIK, w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyki pisarskiej poprzez:

- zastąpienie na stronie 6 (akapit 5, tiret 1) zapisu: „1768 osób bezdomnych”, zapisem : „168 osób bezdomnych”.

Warszawa, dnia 22 stycznia 2014 r.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.