



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4114-002-03/2014

I/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/003 – Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Adam Strączyński, doradca techniczny NIK, upoważnienie do kontroli nr 88483 z dnia 03.02.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, ul. Sikorskiego 3-4, 65-514 Gorzów Wlkp., zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Jędrzejczak, Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp. od dnia 30.10.1998 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Urzędu w zakresie udzielania pomocy bezdomnym oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz bezdomnych, w latach 2012-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- efektywna współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie zaspakajania potrzeb osób bezdomnych, skutkująca m.in. wzrostem infrastruktury służącej bezdomnym,
- pełne rozeznanie przez gminę skali zjawiska bezdomności,
- sukcesywny wzrost wydatków gminy na pomoc udzielaną bezdomnym.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niedostosowaniu Strategii Polityki Społecznej Miasta Gorzowa Wlkp. 2007+ do wymogów znowelizowanej z dniem 3 maja 2011 r. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²,
- nieustaleniu w umowach z Towarzystwem im. Św. Brata Alberta i Stowarzyszeniem im. Brata Krystyna maksymalnego procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego,
- nieprzeprowadzaniu zaplanowanych kontroli realizacji zadań publicznych dotyczących udzielania pomocy osobom bezdomnym przez organizacje pozarządowe w zakresie finansowym.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań podejmowanych na rzecz bezdomnych.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania z zakresu pomocy społecznej na terenie Miasta Gorzów Wlkp. realizuje Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie i Polityki Społecznej w Gorzowie Wlkp. zwane dalej *GCPRiPS* lub *Centrum*, które jest samodzielną jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, działające jako wyodrębniona jednostka budżetowa Miasta.

Nadzór nad działalnością Centrum sprawuje Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp.

GCPRiPS realizuje zadania miasta na prawach powiatu z zakresu m.in. ustawy o pomocy społecznej własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej nałożone ustawami albo przejęte na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i samorządowej. GCPRiPS współpracuje z organizacjami społecznymi i innymi podmiotami działającymi w obszarze szeroko rozumianej pomocy rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 4-7)

Wydział Spraw Społecznych Urzędu, stosownie do regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem Prezydenta Miasta z dnia 13.05.2011 r., do kwietnia 2013 r. w ograniczonym zakresie realizował działania na rzecz bezdomnych. Do zadań związanych z zagadnieniem bezdomności należało:

- tworzenie oraz realizacja strategii i programów na rzecz rozwiązywania problemów społecznych,
- współpraca z GCPRiPS mająca na celu wspólną realizację zadań,
- przygotowanie dyspozycji przelewów środków finansowych organizacjom pozarządowym na podstawie zawartych umów,
- prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji o prawie do świadczeń opieki zdrowotnej, m.in. dla bezdomnych.

Regulaminem organizacyjnym Urzędu z 18.04.2013 r. rozszerzono zadania Wydziału Spraw Społecznych Urzędu w zakresie działań na rzecz bezdomnych o:

- organizację konkursów ofert dla organizacji pozarządowych z zakresu polityki społecznej,
- kontrole przekazywanych przez miasto dotacji na realizację zadań organizacjom pozarządowym oraz analizę sprawozdań w tym zakresie.

W okresie do kwietnia 2013 r. organizacja konkursów ofert oraz kontrole przekazywanych dotacji dotyczyły tylko zadań z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom.

(dowód: akta kontroli str. 8-14, 19-20)

W Strategii Polityki Społecznej Miasta Gorzowa Wlkp. 2007+, uchwalonej przez Radę Miasta 21 lutego 2007 r., zawarto kompleksową koncepcję działań podejmowanych w granicach sfer polityki społecznej, ujętą w pięciu priorytetach: *Dzieci i młodzież*, *Rodzina*, *Osoby niepełnosprawne*, *Seniorzy* i *Społeczeństwo obywatelskie*. Strategia nie określała zadań związanych z pomocą osobom bezdomnym oraz wychodzeniem z bezdomności, ograniczając się w tym zakresie do pomocy społecznej zapobiegającej bezdomności. Zagadnienie bezdomności przedstawiono w priorytecie II *Rodzina* w celu operacyjnym III *Wzmacnianie bezpieczeństwa osób i rodzin*, który zakładał m.in. *projektowanie działań zapobiegających bezdomności osób i rodzin*. Jako zadania służące realizacji tego celu operacyjnego założono m.in. *tworzenie i realizację programów specjalnych*

zapobiegających bezdomności osób i rodzin i pozostawienia ich w środowisku zamieszkania.

Również w priorytecie V *Społeczeństwo obywatelskie*, w którym ujęto współpracę i pomoc organizacjom pozarządowym nie określono przedsięwzięć mających na celu pomoc bezdomnym.

(dowód: akta kontroli str. 15-20)

W sprawozdaniu z realizacji ww. strategii za rok 2012 sporządzonej w marcu 2013 r. przez Wydział Spraw Społecznych, w odniesieniu do bezdomności wykazano realizację od 2008 r. przez GCP RiPS we współpracy z organizacjami pozarządowymi, Strażą Miejską, Policją instytucjami zajmującymi się problematyką bezdomności *programu wychodzenia z bezdomności osób wykluczonych społecznie.*

(dowód: akta kontroli str. 21-22)

Program taki nie został opracowany. Według wyjaśnienia dyrektora Wydziału Doroty Modrzejewskiej-Karwowskiej sprawozdania z realizacji ww. Strategii Wydział opracowuje po wcześniejszym zebraniu informacji od jednostek realizujących poszczególne zadania. Informację na temat realizacji w 2012 r. programu *wychodzenia z bezdomności osób wykluczonych społecznie* przekazało GCP RiPS pismem z dnia 14.02.2013 r. Z wyjaśnienia przekazanego Wydziałowi Spraw Społecznych w dniu 14.02.2014 r. wynika, iż Centrum omyłkowo wykazało realizację ww. programu, zamiast faktycznie realizowanych indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, określonych w art. 49 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 23-28)

1.2. W kwietniu 2013 r. GCP RiPS przekazał Prezydentowi Miasta Ocenę zasobów pomocy społecznej za rok 2012 dla gminy Gorzów Wlkp, w której w odniesieniu do problemu bezdomności podano m.in.:

- liczbę rodzin bezdomnych - 219 (prognoza na 2013 r. 180),
- liczbę osób w rodzinach bezdomnych – 266 (prognoza 240),
- liczbę osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności – 124 (prognoza 120),
- liczbę miejsc w noclegowniach, schroniskach i domach dla bezdomnych – 80 (prognoza 80),
- liczba osób korzystających z miejsc noclegowych – 404 (prognoza 300).

We wnioskach końcowych wynikających z analizy oceny zasobów pomocy społecznej w zakresie bezdomności podano, że:

- istnieje potrzeba opracowania gminnego programu wychodzenia z bezdomności,
- na terenie miasta nie funkcjonuje placówka niskoprogowa o charakterze interwencyjnym zabezpieczająca osoby bezdomne zwłaszcza w okresie zimowym, do której mogłyby trafiać osoby będące pod wpływem alkoholu. Istnieje potrzeba realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 69-84)

W dniu 12.07.2013 r. GCP RiPS przekazał Prezydentowi Miasta harmonogram działań dotyczących realizacji ww. wniosków, w którym założono:

- opracowanie gminnego programu wychodzenia z bezdomności w terminie do 30.01.2014 r. Odpowiedzialnym za realizację zadania był Wydział Spraw Społecznych we współpracy z GCP RiPS;

- utworzenie placówki niskoprogowej dla osób bezdomnych będących pod wpływem alkoholu. Zadanie ma być realizowane w okresie od lipca 2013 r. do sierpnia 2016 r. w wyniku konkursu ofert na zadanie z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Koszt zadania finansowanego z budżetu miasta określono na 2.252.668 zł, w tym na funkcjonowanie ogrzewalni w 2013 r. 10.000 zł. Odpowiedzialnym za realizację zadania był Wydział Spraw Społecznych (realizację tego zadania przedstawiono w punkcie 2.2.3. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 85-91)

Do dnia zakończenia kontroli nie opracowano gminnego programu wychodzenia z bezdomności. Zarządzeniem Prezydenta Miasta z dnia 6 grudnia 2013 r. powołany został Zespół ds. opracowania „Gminnego Programu Przeciwdziałania Zjawisku Bezdomności w Gorzowie Wlkp.” w skład którego weszli m.in. zastępca dyrektora Wydziału Spraw Społecznych, zastępca dyrektora GCPRIPS oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Obsługę administracyjno-organizacyjną Zespołu zapewnia GCPRIPS, a jego dyrektorowi powierzono wykonanie zarządzenia. Zarządzenie nie określa terminu opracowania ww. Programu.

(dowód: akta kontroli str. 92)

Z wyjaśnienia udzielonego przez zastępcę Prezydenta Miasta ds. Społecznych Alinę Nowak w sprawie terminu opracowania i wdrożenia gminnego wyniku, że *założono, iż opracowanie wstępnego projektu programu zakończy się z dniem 31.12.2013 r. Stosowny projekt został opracowany w terminie. Następnie poddany został zaopiniowaniu przez organizacje pozarządowe, które wniosły swoje uwagi. Ze względu na realizację zadań w zakresie zabezpieczenia osób bezdomnych na terenie gminy przez wyłonione w konkursach organizacje pozarządowe, zawarte i obowiązujące umowy do roku 2016, na tym etapie opracowania Programu, nie przyjęto harmonogramu jego wdrożenia. Zarządzeniem Prezydenta Miasta z dnia 6 grudnia 2013 r. powołany został zespół ds. opracowania „Gminnego Programu Przeciwdziałania Zjawisku Bezdomności”, który kontynuuje prace nad wypracowaniem ostatecznej wersji dokumentu w oparciu o uwagi wniesione przez organizacje pozarządowe. Na ostatnim spotkaniu zespołu w dniu 25 lutego 2014 r. wybrano przewodniczącego zespołu oraz przyjęto harmonogram działań dotyczących prac nad ostateczną wersją programu.*

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, istnieje potrzeba zintensyfikowania prac nad przyjęciem i wdrożeniem programu z uwagi na jego kluczowy charakter dla prowadzenia efektywnej i długofalowej polityki przeciwdziałania zjawisku bezdomności.

1.3. Pełnymi danymi dotyczącymi skali zjawiska bezdomności w Gorzowie Wlkp. oraz potrzeb w tym zakresie dysponuje GCPRIPS. Z informacji pozyskanej z GCPRIPS, wynika, iż podczas badania liczby osób bezdomnych, przeprowadzonego w nocy z 7/8 lutego 2013 r., na terenie miasta Gorzowa Wlkp. przebywało łącznie 131 osób bezdomnych, z tego 120 mężczyzn i 11 kobiet. W placówkach przebywało łącznie 108 osób, natomiast 23 osoby bezdomne przebywały poza placówkami, tj. w miejscach niemieszkalnych (klatki schodowe, ogrody, itp.). W latach 2012-2013 nie odnotowano zamarznięć oraz odmrożeń wśród osób bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 23-28)

1.4. W budżecie miasta nie zostały wyodrębnione plany wydatków na rzecz osób bezdomnych na lata 2011-2013. Wydatki Miasta na pomoc udzielaną osobom bezdomnym wynoszące w 2013 r. 562,7 tys. zł były w porównaniu do 2012 r. wyższe o 16,6% (482,4 tys. zł) oraz wyższe niż w 2011 r. o 5,9% (531,3 tys. zł). Udział wydatków poniesionych przez gminę na rzecz osób bezdomnych w wydatkach ogółem wynosiły w latach 2011-2012 - 0,11%, a w 2013 r. - 0,13%, natomiast w wydatkach na pomoc społeczną wynosił odpowiednio: 0,70%, 0,62% i 0,76%.

W 2013 r. największe pozycje wydatków stanowiły zasiłki stałe - 211,9 tys. zł (wzrost do lat 2012 i 2011 o 27,9% i 13,6%), koszty schronienia - 190,0 tys. zł (wzrost do lat 2012 i 2011 o 5,6%) oraz zasiłki okresowe - 115,3 tys. zł (wzrost odpowiednio o 25,6% i 20,9%). Zmniejszała się natomiast liczba osób korzystających ze świadczeń, z 135 w 2011 r. do 124 w 2012 r. i 117 w 2013 r.

Wydatki na pokrycie kosztów schronienia ponosi Wydział Spraw Społecznych, natomiast pozostałe wydatki ujęte są w budżecie GCP RiPS.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 23-28, 95)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Strategia Polityki Społecznej Miasta Gorzowa Wlkp. 2007+ nie została dostosowana do wymogów przepisu art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który wszedł w życie z dniem 3 maja 2011 r. Nie zawiera ona prognozy zmian w zakresie objętym strategią, określenia ram finansowych realizacji strategii i wskaźników realizacji działań, a w odniesieniu do problemu bezdomności również diagnozy sytuacji w tym zakresie.

W powyższej sprawie Dorota Modrzejewska-Karwowska dyrektor Wydział Spraw Społecznych wyjaśniła, że: *Z uwagi na brak ciągłości pracy na stanowisku ds. ochrony zdrowia, w zakresie którego jest m.in. wykonywanie zadań związanych z sprawozdawczością oraz tworzeniem strategii, spowodowanej absencją chorobową pracownika w okresie od 23.09.2010r. do 09.03.2011r., rozwiązaniem umowy o pracę z ww. pracownikiem z dniem 30.06.2011r. i zatrudnieniem nowej osoby od dnia 01.08.2011r. nie zostały zauważone zmiany ustawy o pomocy społecznej w zakresie strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jednocześnie informuję, iż od 2013 roku trwają prace związane z aktualizacją diagnozy potrzeb społecznych, mające posłużyć opracowaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniającej wymogi określone w art. 16b ustawy o pomocy społecznej.*

Na potrzeby tworzenia ww. dokumentu zostanie wykorzystana „Inwentaryzacja i analiza dostępnych i wykorzystywanych zasobów oraz usług publicznych świadczonych przez Związek Celowy Gmin MG-6” opracowana w kwietniu 2013 r., która zawiera m.in. diagnozę świadczenia usług w zakresie pomocy społecznej oraz priorytety rozwoju usług publicznych w dziedzinie pomocy społecznej w Gorzowie Wlkp.

Jednocześnie w bieżącym roku rozpoczęto prace związane z tworzeniem Planu zrównoważonego rozwoju usług społecznych dla obszaru Związku Celowego Gmin MG 6 na lata 2014-2020, którego założenia zostaną również wykorzystane przy tworzeniu strategii.

(dowód: akta kontroli str. 15-20)

Ocena częściowa

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

2. Współpraca z instytucjami udzielającymi pomocy osobom bezdomnym.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Jednostki miasta nie zawierały z podmiotami działającymi na rzecz bezdomnych pisemnych porozumień dotyczących współpracy w tym zakresie. GCPRIPS corocznie w okresach jesiennych organizowało spotkania, na które, oprócz przedstawicieli Wydziału, zapraszani byli: Policja, Straż Miejska, pracownik socjalny Wielospecjalistycznego Szpitala Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką osób bezdomnych. Spotkania poświęcone były omówieniu możliwości i zakresu pomocy osobom bezdomnym w okresie zimowym. Ponadto współpraca z tymi instytucjami odbywała się w ramach Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w którym uczestniczyli między innymi Komendant Miejski Policji, Komendant Straży Miejskiej, Komendant Państwowej Straży Pożarnej, Dyrektor Ośrodka Interwencji Kryzysowej oraz podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie Miasta i jego mieszkańców w warunkach zimowych. I tak np. w listopadzie 2013 r. na poszerzonym posiedzeniu Zespołu uczestnicy spotkania otrzymali „Informator miejski Zima 2013/2014”, w którym wykazano jednostki i ich dane kontaktowe mogące udzielić wsparcia osobom bezdomnym.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 23-29)

2.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy umowy zawarte przez Miasto z organizacjami pozarządowymi o wsparcie realizacji zadania publicznego w zakresie pomocy osobom bezdomnym. Umowy zawarte zostały w wyniku konkursu ofert. I tak:

2.2.1. Umowa z dnia 3 sierpnia 2011 r. z Kołem Gorzowskim Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta pn. *udzielanie pomocy osobom bezdomnym* zawarta została na okres od 1 września 2011 r. do 31 sierpnia 2016 r. Koszt zadania publicznego w 2011 r. wynosił 78.800 zł, z tego dotacja z budżetu miasta 55.000 zł (70%). W latach następnych wysokość dotacji ustalana była aneksami do umowy i wynosiła w latach 2012 i 2013 po 165.000 zł. Umowa nie określała procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego w latach 2012-2016. Dotacja przekazywana była w równych miesięcznych transzach. Zakres zadania obejmuje: udzielanie bezdomnym mężczyznom schronienia i posiłku, umożliwienie przeprowadzania koniecznych czynności i zabiegów higieniczno-sanitarnych, udzielanie odpowiedniej opieki medycznej, zaopatrzenie w odzież i w razie potrzeb środki sanitarne, udzielanie pomocy i specjalistycznych porad w trudnych sytuacjach życiowych, udzielanie pomocy w innych formach po uzgodnieniu z GCPRIPS, opracowanie i realizowanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Zgodnie z opisem działań zawartym w ofercie, zadanie realizowane jest z wykorzystaniem noclegowni (14 miejsc z możliwością dostawienia dodatkowych łóżek), schroniska dla osób bezdomnych (34 miejsca w 12 pokojach) oraz mieszkań treningowych (dla 11 osób w 6 pokojach). Noclegownie przeznaczone są dla osób, które nie chcą realizować programu wychodzenia z bezdomności bądź po rozpoczęciu złamały kontrakt. Noclegownia świadczy pomoc na poziomie minimalnym, tj. zapewnia jeden posiłek, nocleg, możliwość wyprania bądź wymiany odzieży, kąpieli i zadbania o higienę osobistą. Warunkiem podstawowym jest trzeźwość korzystającego z pomocy. Schronisko przeznaczone jest dla osób, które decydują się na rozpoczęcie programu wychodzenia z bezdomności. Mieszkańcy otrzymują 3 posiłki dziennie, mają możliwość wymiany odzieży, korzystania z pomocy medycznej, pomocy

w załatwianiu spraw socjalnych, uzyskiwaniu uprawnień emerytalno-rentowych itp. Pobyt w schronisku związany jest z intensywną pracą terapeutyczną (terapia z psychologiem, terapeutą uzależnień, doradcą zawodowym, pracownikiem socjalnym itd.) oraz rozwojem osobistym. Do pobytu w mieszkaniach treningowych kwalifikowane są osoby, które rokują wyjście z bezdomności i usamodzielnienie się – na ogół po zakończeniu w schronisku programu terapeutycznego. Osoby takie podpisują kontrakt, w którym zobowiązują się po umówionym okresie usamodzielniać się i opuścić mieszkanie. Towarzystwo udziela im wszechstronnej pomocy – przede wszystkim w znalezieniu zatrudnienia. Mieszkańcy nie podlegają kontroli opiekunów i korzystają z dużej samodzielności.

Pobyt we wszystkich rodzajach placówek jest odpłatny (w przypadku posiadania środków pieniężnych), można też odpracować pobyt świadcząc pracę na rzecz wspólnoty.

Zgodnie z postanowieniami umowy kontrola realizacji zadania przeprowadzona zostanie przez pracownika GCPRIIPS w zakresie merytorycznym oraz pracownika Wydziału Spraw Społecznych w zakresie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 96-120)

2.2.2. Umowa z 14 września 2011 r. ze Stowarzyszeniem Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wlkp. pn. *udzielanie pomocy osobom bezdomnym* zawarta została na okres od 1 października 2011 r. do 31 sierpnia 2016 r. Koszt zadania publicznego w 2011 r. wynosił 6.800 zł, z tego dotacja z budżetu miasta 5.000 zł (73,5%). W latach następnych wysokość dotacji ustalana była aneksami do umowy i wynosiła w latach 2012 i 2013 w wysokości po 15.000 zł. Umowa nie określała procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego w latach 2012-2016. Dotacja przekazywana była w równych miesięcznych transzach. Zakres zadania obejmuje: udzielanie bezdomnym kobietom pomocy w takim samym zakresie jak w poprzedniej umowie. Zgodnie z opisem działań zawartym w ofercie zadanie realizowane jest poprzez wykorzystanie noclegowni z 5 miejscami dla kobiet. Stowarzyszenie zapewnia: całodobowe miejsce pobytu dla 5 kobiet, całodienne wyżywienie, które przygotowują bezdomne z wykorzystaniem paczek żywnościowych z Banku Żywności oraz zakupu żywności, pomoc rzeczową (odzież używana i obuwie, zakup środków czystości i higieny osobistej), podstawową opiekę medyczną i ubezpieczenie grupowe, pomoc w sprawach urzędowych. Bezdomne objęte będą indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności. Umowa nie przewiduje odpłatności za pobyt w noclegowni. Kontrola realizacji zadania podobnie jak w przypadku poprzedniej umowy, przeprowadzona zostanie przez pracownika GCPRIIPS w zakresie merytorycznym oraz pracownika Wydziału Spraw Społecznych w zakresie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 121-148)

2.2.3. Umowa z 10 lipca 2013 r. ze Stowarzyszeniem Pomocy Osobom Uzależnionym „Przełom” w Gorzowie pn. *prowadzenie placówki profilaktyki, terapii uzależnień oraz sprawowania opieki nad osobami w stanie nietrzeźwości i po spożyciu alkoholu* zawarta została na okres od 1 lipca 2013 do 31 sierpnia 2016 r. Koszt zadania publicznego w 2013 r. wynosił 450.298 zł, z tego dotacja z budżetu miasta 360.000 zł. Procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania wynosi 79,95%. Przekroczenie ww. udziału dotacji uważa się za pobranie dotacji w nadmiernej wysokości. Środki przekazywane były w równych miesięcznych transzach. Dotacja sfinansowana została ze środków przeznaczonych na: przeciwdziałanie alkoholizmowi (rozdział 85154 §236 –

280.000 zł, pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej (rozdział 85395 §236 – 70.000 zł) i pomoc społeczną (rozdział 85295 §236 – 10.000 zł). Na 2014 r. dotacja ustalona została aneksem z 10.01.2014 r. w kwocie 710.000 zł, w tym ze środków przeznaczonych na pomoc społeczną w wysokości 10.000 zł. Zakres zadania obejmował m.in. prowadzenie terapii osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu oraz działań profilaktycznych, prowadzenie placówki dla osób nietrzeźwych doprowadzonych do niej w trybie ustawowym (21 miejsc w okresie od kwietnia do października oraz 16 miejsc od listopada do marca), prowadzenie ogrzewalni dla osób bezdomnych w okresie od 1 listopada do 31 marca, w tym zapewnienie co najmniej 10 miejsc siedzących dla osób w stanie po spożyciu alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 149-174)

Konkursy z dwoma pierwszymi organizacjami przeprowadzało GCP RiPS, natomiast ze Stowarzyszeniem „Przełom” Wydział Spraw Społecznych. W konkursie przeprowadzonym przez Wydział spełnione zostały kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³. Do konkursu przystąpiła jedna organizacja.

(dowód: akta kontroli str. 19)

Złożone oferty i podpisane umowy spełniały wymogi określone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁴, z wyjątkiem braku w umowach zawartych z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta oraz Stowarzyszeniem Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna postanowień dotyczących określenia procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego w latach 2012-2016.

(dowód: akta kontroli str. 96-148)

Sprawozdania z realizacji zadania publicznego złożone zostały przez ww. organizacje pozarządowe terminowo i zgodnie z wzorem określonym we wspomnianym rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. Według ww. sprawozdań dotacje wykorzystane zostały w całości i zgodnie z przeznaczeniem. Dotacje przekazane dla Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta w latach 2012 i 2013 stanowiły odpowiednio 84% i 83,6% całkowitych kosztów zadania (w 2011 r. stanowiły 70%). Opłaty wniesione przez bezdomnych wyniosły w tych latach po 8.300 zł, tj. odpowiednio 4% i 4,2% kosztów zadania. Dotacje dla Stowarzyszenia Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna stanowiły 89% i 89,3% (w 2011 r. 73,5%).

(dowód: akta kontroli str. 175-214)

W sprawozdaniach Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta za lata 2012-2013 wykazano m.in.: że:

- z noclegowni skorzystało odpowiednio 216 i 195 osób,
- ze schroniska skorzystało 91 i 102 osoby, które realizowały indywidualne programy wychodzenia z bezdomności,
- z mieszkań treningowych po 11 osób rocznie,
- usamodzielniało się poprzez wynajęcie kwater 23 osoby (11 i 12),
- rozpoczęło leczenie w ośrodku terapii uzależnień odpowiednio 13 i 8 osób.

W sprawozdaniach Stowarzyszenia Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna za ww. okres wykazano m.in.:

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

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25

- prowadzenie placówki dla 5 bezdomnych kobiet ,
- korzystanie z całodobowego schronienia i wyżywienia oraz pomocy rzeczowej przez odpowiednio 5 i 14 kobiet,
- realizację indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności przez 14 kobiet w 2013 r.,
- doradztwo w sprawach obywatelsko-urzędowych, wsparcie psychologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 175-205)

W sprawozdaniu Stowarzyszenia „Przełom” wykazano, iż liczba bezdomnych po spożyciu alkoholu oraz trzeźwych przyjętych do ogrzewalni wyniosła 88 osób. Osoby te otrzymywały ciepłe napoje, czystą odzież oraz miały możliwość kąpieli i dezynsekcji. Wg sprawozdania uruchomienie 10 miejsc w ogrzewalni zabezpieczało w tym zakresie potrzeby osób bezdomnych z terenu Gorzowa Wlkp.

(dowód: akta kontroli str. 206-214)

Z informacji uzyskanej z GCP RiPS wynika, że:

- Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta na koniec 2012 r. dysponowało 57 miejscami dla mężczyzn, w tym w noclegowni 14 miejsc, w schronisku 34 miejsc i w mieszkaniach treningowych 9 miejsc; a na 31.12.2013 r. 74 miejscami, tj. odpowiednio 30, 35 i 9. Liczba udostępnionych miejsc noclegowych na koniec 2013 r. była wyższa o 15 niż określono w umowie (ofercie);
- Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna na koniec 2012 r. dysponowało w schronisku 13 miejscami (w tym 5 dla kobiet), a na 31.12.2013 r. 17 miejscami (o 12 więcej niż ustalono w umowie), w tym w noclegowni 5 miejsc dla kobiet i w schronisku 12 miejsc dla mężczyzn. Ponadto Stowarzyszenie prowadzi ogrzewalnię dla kobiet i mężczyzn na 26 miejsc;
- Ambulatorium Kontrolowanego Trzeźwienia (prowadzone przez Stowarzyszenie „Przełom”) na koniec 2013 r. dysponowało ogrzewalnią dla 10 osób bezdomnych uzależnionych alkoholowo;
- Klub Abstynenta „24 godziny” dysponowało na koniec 2011 r. i 2012 r. 10 miejscami w noclegowni. Z klubem tym Urząd nie zawierał umowy o zapewnienie noclegu dla bezdomnych.

Ponadto w Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Gorzowie Wlkp. istniała możliwość zorganizowania dodatkowego pobytu noclegowego dla 5 kobiet w sezonie zimowym.

(dowód: akta kontroli str. 215-218)

2.3. Gmina w swoich zasobach nie tworzy bazy mieszkań kontraktowych dla osób bezdomnych, natomiast o lokale socjalne mogą ubiegać się wszystkie osoby, które spełniają określone kryteria, w tym również osoby bezdomne. Na koniec roku 2013 baza lokali socjalnych wynosiła 472 lokale. W okresie objętym kontrolą jedna osoba bezdomna uzyskała lokal mieszkalny z zasobu gminy. Według stanu na dzień 31.12.2013 r. na przydział lokalu komunalnego oczekiwało 9 osób bezdomnych, w tym na liście socjalnej znajdowało się 8 osób a na liście na czas nieoznaczony jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 219-222, 229)

W latach 2012-2013 gmina nie podejmowała działań w celu pozyskania środków z budżetu państwa, Funduszu Dopłat lub środków unijnych, z przeznaczeniem na finansowanie przedsięwzięć ograniczających zjawisko bezdomności.

Według wyjaśnienia dyrektora Wydziału Spraw Społecznych wnioskowanie o środki z funduszu dopłat związane jest z posiadaniem znacznych środków finansowych,

gdyż maksymalna wartość wsparcia wynosi od 30% do 50% kosztów przedsięwzięcia. Gmina podjęła działania mające na celu zwiększenie bazy lokali socjalnych poprzez adaptację posiadanych nieruchomości oraz przeznaczając na ten cel lokale o obniżonym standardzie, odzyskiwane w wyniku ruchu ludności, uzyskując na koniec 2013 r. 472 lokale socjalne. Ponadto w roku 2011 została sfinalizowana budowa nowych mieszkań komunalnych, powiększając dotychczasowy zasób o 76 lokali. W 2012 r. GCP RiPS w ramach wsparcia udzielonego osobom bezdomnym kontynuowało rozpoczęty w 2009 r. projekt pn. „Zacznij od nowa budować swoją przyszłość”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W 2012 r. koszt całego projektu wyniósł 599.244,62 zł, w tym na bezdomność poniesiono wydatki w kwocie 36.795,48 zł.

Wsparciem objęto 18 osób bezdomnych, w formie:

- wsparcia streetworkera;
- warsztatów psychospołecznych;
- warsztatów z zakresu kreowania wizerunku (część praktyczna i teoretyczna);
- zajęć edukacyjnych o tematyce uzależnień i współzależnienia;
- wsparcia radcy prawnego (indywidualnie w zależności od potrzeby).

Udział w projekcie zgodnie z zaplanowaną ścieżką reintegracji ukończyło 16 osób bezdomnych, w efekcie czego nastąpiło:

- podniesienie umiejętności psychospołecznych;
- pobudzenie aktywności zawodowej;
- podniesienie samooceny, pozyskanie wiedzy o swoich zasobach, możliwościach i obowiązkach;
- 1 osoba bezdomna ukończyła studia podyplomowe.

(dowód: akta kontroli str. 23-27, 223-224)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W umowach zawartych z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta oraz Stowarzyszeniem Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna nie zawarto postanowień dotyczących określenia maksymalnego procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego w latach 2012-2016, wynikającego ze wzoru umowy ustalonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. Udziału tego nie określono też w zawieranych corocznie aneksach do umów określających wysokość dotacji.

W powyższej sprawie dyrektor Wydziału Spraw Społecznych wyjaśniła, że w ogłoszeniu konkursowym GCP RiPS nie doprecyzowało wkładu własnego jaki mają wnieść organizacje na realizację zadania publicznego polegającego na udzieleniu pomocy osobom bezdomnym. W związku z czym w przygotowywanych przez GCP RiPS umowach nie określono maksymalnego procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania. Z uwagi na powyższe zostaną sporządzone aneksy do umów, w których wprowadzone zostaną brakujące zapisy wynikające ze wzoru umowy określonego w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 96-148, 219-220)

2. Przez cały okres realizacji umów zawartych z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta oraz Stowarzyszeniem Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna nie przeprowadzono w tych podmiotach kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadań, mimo obowiązku wynikającego z art. 17 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego

i o wolontariacie oraz ujęcia ich w planach kontroli na 2012 r. i 2013 r. Kontrole te zaplanowane zostały również w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 98-99, 123-124, 225-228)

W powyższej sprawie dyrektor Wydziału Spraw Społecznych wyjaśniła, że zgodnie z postanowieniami umowy podmiot realizujący jest zobowiązany do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego przez 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym zleceniobiorca realizował zadanie publiczne. Zaplanowana na rok 2014 kontrola w ww. organizacjach obejmuje 4-letni okres realizacji zadania. Planowane kontrole w latach 2011-2013 nie zostały zrealizowane z uwagi na absencję chorobową oraz urlop macierzyński pracowników. Koło Gorzowskie Towarzystwa im. Brata Alberta zostało poproszone o przedłożenie do sprawozdań za lata 2010-2013 kserokopii dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków finansowych dotyczących przekazywanych dotacji.

Pracownik sprawdzający złożone sprawozdanie dokonywał wstępnej weryfikacji prawidłowości wydatkowania środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 23-27)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, wnosi o:

1. Zaktualizowanie Strategii Polityki Społecznej Miasta Gorzowa Wlkp., stosownie do wymogów art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.
2. Ustalenie w aneksach do umów z Towarzystwem im. Św. Brata Alberta i Stowarzyszeniem im. Brata Krystyna maksymalnego procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego.
3. Przeprowadzenie kontroli realizacji zadań publicznych dotyczących udzielania pomocy osobom bezdomnym przez organizacje pozarządowe w zakresie finansowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Zielonej Górze.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Zielona Góra, dnia 26 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Adam Strączyński
Doradca techniczny

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
Podpis

.....
Podpis