



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.021.02.2018

Ewa Leniart – Wojewoda Podkarpacki

Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie,
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/096 – Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Leniart – Wojewoda Podkarpacki, od dnia 9 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Wojewody podejmowane na rzecz osób bezdomnych. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	2016-2018 ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Sławomir Kochman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/137/2018 z dnia 9 października 2018 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA	Wojewoda nie w pełni realizował ustawowe zadania w zakresie nadzoru, kontroli i dokonywania analiz skuteczności pomocy udzielanej osobom bezdomnym. W ocenie NIK, działania podejmowane przez Wojewodę nie przyczyniły się w istotny sposób do ograniczenia zjawiska bezdomności na terenie województwa podkarpackiego.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Wojewoda Podkarpacki, zgodnie z przepisem art. 48a ust. 11 ustawy o <i>pomocy społecznej</i> ⁵ , zobowiązany był od dnia 11 lipca 2018 r. do prowadzenia rejestru miejsc, w których gminy udzielają tymczasowego schronienia osobom bezdomnym. Na dzień 10 sierpnia 2018 r. ⁶ , spośród 160 gmin województwa podkarpackiego rejestr ten obejmował jedynie 59, tj. 37%. Wojewoda nie podejmował wystarczających działań dla pozyskania od gmin informacji o sposobie realizacji obowiązku zapewnienia schronienia. Wprawdzie rejestr był uzupełniany w trakcie kontroli NIK, jednak na dzień jej zakończenia nie był nadal kompletny, nie obejmując informacji z 21 gmin. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie posiadając pełnej wiedzy, Wojewoda nie mógł wykonywać skutecznego nadzoru w obszarze pomocy udzielanej osobom

¹ zwany dalej „Urzędem” lub „PUW”

² badaniami kontrolnymi były objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.), zwana dalej ustawą „o pomocy społecznej”.

⁶ Tj. dzień, w którym upływał termin określony w przepisie art. 3 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o *pomocy społecznej* (Dz. U. z 2018 r., poz. 700) dla gmin, do przekazania wojewodzie danych do rejestru.

bezdolnym. Tym samym Wojewoda nie był w stanie zapewnić rzetelnego dostępu do informacji o miejscach tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych dla wszystkich potrzebujących wsparcia w tej formie. Nie mógł również w pełni zweryfikować, które gminy wywiązują się z obowiązkowego zadania, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, polegającego na udzieleniu tymczasowego schronienia osobom tego pozbawionym.

Obowiązkiem Wojewody, wynikającym z przepisu art. 22 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej, było dokonywanie analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej. Wojewoda corocznie analizował stan pomocy społecznej w województwie podkarpackim. Nie dokonywał jednak oceny skuteczności działań w obszarze bezdomności ponieważ nie dysponował danymi o skuteczności pomocy udzielonej przez podmioty do tego zobowiązane a także nie dysponował miernikami oceny tej skuteczności. W związku z tym nie był w stanie wypełnić obowiązku wynikającego z cyt. przepisu dotyczącego analizy skuteczności.

Wojewoda nadzorował obszar pomocy społecznej w zakresie wspierania osób bezdomnych głównie poprzez prowadzenie kontroli w ośrodkach pomocy społecznej oraz działania nadzorcze dotyczące uchwał jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Zadaniem Wojewody, według przepisu art. 22 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej, była kontrola jakości usług, o których mowa w pkt. 8 ustawy (tj. dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy) wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej. Wojewoda nie przeprowadził takich kontroli.

Wypełniając zadanie opiniowania wniosków w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym. Edycja 2018*, służby Wojewody pozytywnie oceniły ofertę Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku, mimo iż została ona złożona po terminie i nie powinna być rozpatrywana przez PUW. Wydział Polityki Społecznej PUW ofertę tę wraz z pozostałymi 5 najlepiej ocenionymi ofertami przekazał do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁷. W efekcie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyznał Towarzystwu Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku dotację w kwocie 72.540 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁸

OBSZAR

Działania Wojewody podejmowane na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie Urzędu do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych.

Zadania związane z niesieniem pomocy osobom bezdomnym w dokumentach wewnętrznych Urzędu przypisane były do zakresu działania Oddziału Nadzoru w Pomocy Społecznej, usytuowanego w strukturze organizacyjnej Wydziału Polityki Społecznej⁹.

⁷ Zwane dalej „Ministerstwem”

⁸ oceny częściowej to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Zwanego dalej „WPS” lub „Wydziałem”

Do zakresu działania Oddziału Nadzoru w Pomocy Społecznej, zgodnie z postanowieniami aktualnie obowiązującego Regulaminu wewnętrznego WPS¹⁰ należy m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa z zakresu pomocy społecznej, rządowych programów oraz innych zadań wynikających z ustaw i aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów, w tym kontrola jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz kontrola jakości usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej,
- prowadzenie spraw związanych ze zlecaniem przez Wojewodę realizacji zadań wynikających z programów rządowych jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym oraz zadań z zakresu pomocy społecznej i udzielanych dotacji na finansowanie lub dofinansowanie tych zadań organizacjom pozarządowym, osobom prawnym i fizycznym oraz jednostkom działającym na podstawie przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP i stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych, w tym przeprowadzanie kontroli merytorycznych wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa osobom uprawnionym,
- realizacja zadań związanych z działaniami na rzecz osób bezdomnych, w tym prowadzenie baz danych oraz monitoring zjawiska bezdomności,
- prowadzenie rejestrów placówek zapewniających miejsca noclegowe.

W poprzednio obowiązujących regulaminach wewnętrznych WPS zawarto podobnie brzmiące zapisy dotyczące wykonywanych zadań na rzecz osób bezdomnych. (dowód: akta kontroli str. 3-148)

Wykonywanie zadań z zakresu wsparcia osób bezdomnych w Oddziale Nadzoru w Pomocy Społecznej przydzielono jednej osobie, p. D. Sz., starszemu specjalście w WPS¹¹, do której obowiązków¹² należało m. in:

- prowadzenie spraw w zakresie realizacji lub zlecenia zadań wynikających z programów rządowych oraz spraw w zakresie finansowego wspierania programów w określonym przez Wojewodę obszarze zabezpieczenia społecznego, w tym programów z zakresu wsparcia na rzecz osób bezdomnych,
- przeprowadzanie kontroli problemowych, sprawdzających i doraźnych jednostek otrzymujących dotacje z budżetu państwa,
- współpraca z samorządami, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami podejmującymi działania w zakresie zabezpieczenia społecznego, w tym na rzecz osób bezdomnych, udzielanie merytorycznego wsparcia, przeprowadzanie badań ankietowych, opracowanie informacji, raportów oraz sporządzanie analizy skuteczności i efektywności działań podejmowanych w tym zakresie przez te podmioty,
- prowadzenie rejestrów placówek zapewniających miejsca noclegowe.

W czasie nieobecności w pracy p. D.Sz., zastępstwo i załatwianie spraw wchodzących w zakres jej obowiązków pełniła p. K.N., starszy specjalista w Wydziale Polityki Społecznej, zgodnie z zakresem czynności z dnia 1 grudnia

¹⁰ zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego PUW w dniu 22 grudnia 2017 r.

¹¹ zwany dalej „WPS”

¹² zgodnie z zakresem obowiązków ustalonych przez Dyrektora WPS z dnia 5 sierpnia 2014 r., zmienionego w dniu 31 stycznia 2017 r.

2014 r., a następnie p. J.B. – starszy specjalista w Oddziale Nadzoru w Pomocy Społecznej, zgodnie z zakresem czynności z dnia 7 maja 2018 r. Kontrolą jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w tym świadczących pomoc osobom bezdomnym zajmują się trzy osoby w Oddziale Nadzoru w Pomocy Społecznej. (dowód: akta kontroli str. 149-184)

2. Prowadzenie rejestrów miejsc udzielania tymczasowego schronienia.

W latach 2016-2018 na terenie województwa podkarpackiego nie było przypadku, aby gmina samodzielnie realizowała zadanie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym.

Liczba gmin województwa podkarpackiego¹³, która zleciła na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej realizację zadania w zakresie udzielenia schronienia wg stanu na dzień 21 grudnia 2018 r. wyniosła 126. Porozumienie z inną gminą na prowadzenie miejsc w placówkach udzielających schronienia osobom bezdomnym zawarło 15 gmin. Liczba gmin, które nie realizowały samodzielnie tego zadania, nie zleciły go organizacjom pozarządowym ani nie zawarły porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego wyniosła 22 (dane według stanu na dzień 21 grudnia 2018 r.). Na dzień 22 stycznia 2019 r. liczba gmin, która nie realizowała samodzielnie ww. zadania, nie zleciły go organizacjom pozarządowym, ani nie zawarły porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego wyniosła 21.

Zapewnienie miejsc tymczasowego schronienia osobom bezdomnym w województwie podkarpackim – według stanu na dzień 21 grudnia 2018 r. było następujące:

- 43 gminy zapewniały miejsca w schronisku dla osób bezdomnych i noclegowni,
- 12 gmin zapewniało miejsca w schronisku dla osób bezdomnych i ogrzewalni,
- 2 gminy zapewniały miejsca dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (na terenie innego województwa),
- 77 gmin zapewniało miejsca dla osób bezdomnych w schronisku dla osób bezdomnych,
- 2 gminy zapewniały miejsca dla osób bezdomnych w noclegowni,
- 2 gminy zapewniały miejsca dla osób bezdomnych w schronisku dla osób bezdomnych, noclegowni i ogrzewalni.

Zgodnie z art. 48a ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej udzielenie schronienia następuje poprzez przyznanie tymczasowego schronienia w: noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, ogrzewalni. W wytycznych Ministerstwa z kwietnia 2017 r. w zakresie pomocy osobom bezdomnym przesłanych gminom przez Urząd w załączeniu do pisma z dnia 25 maja 2017 r. – zapisano, że zadanie z zakresu udzielenia tymczasowego schronienia osobom tego pozbawionym gmina powinna realizować poprzez każdą z form schronienia, określoną w art. 48a ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 185, 186-193, 261-294, 298, 807-808, 979-985)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że gminy zostały poinformowane o konieczności realizowania zadania własnego zapewnienia schronienia osobom

¹³ na terenie województwa podkarpackiego znajduje się 160 gmin. W odniesieniu do danych dotyczących zapewniania usługi udzielania schronienia liczba gmin wynosi 163 (126+15+22), ponieważ 3 gminy miały zawartą umowę na zakup usługi, jak i porozumienie z inną gminą dotyczące realizacji zadania (Gmina Miejsce Piastowe, Gmina Miasto Sanok, Gmina Wojaszówka).

bezdolnym poprzez każdą z form schronienia, określoną w art. 48a ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej, jednakże z danych zawartych w rejestrze wynika, że pomoc osobom bezdomnym realizują w uznawanych przez siebie formach, które w pełni zaspokajają potrzeby osób bezdomnych znajdujących się na ich terenie. W celu zapewnienia realizacji usług dla osób bezdomnych we wszystkich ustawowych formach przekazywane były do gmin wytyczne, prowadzono działania informacyjne oraz narady poświęcone realizacji zadań zgodnie z wytycznymi Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 194, 1000)

Zastępca Dyrektora WPS Jolanta Tomczyk-Fila wyjaśniła, że do gmin, u których stwierdzono brak realizacji zadania własnego o charakterze obowiązkowym określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej w dniu 17 października 2018 r. zostało skierowane pismo z prośbą o wyjaśnienie przyczyn niepodjęcia tego zadania, ze wskazaniem, że zagadnienia te będą poddawane czynnościom nadzorczym i kontrolnym ze strony Wydziału. Kolejne pismo o konieczności złożenia wyjaśnień zostało przesłane do gmin w dniu 27 listopada 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 195-196)

Zgodnie z przepisem art. 48a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej Wojewoda do dnia 4 września 2016 r. zobowiązany był do prowadzenia rejestru placówek zapewniających miejsca noclegowe.

Obwieszczenie Wojewody Podkarpackiego w sprawie ogłoszenia placówek zapewniających miejsca noclegowe województwa podkarpackiego zostało wydane w dniu 29 czerwca 2015 r. (opublikowano je w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i w BIP¹⁴ w dniu 30 czerwca 2015 r.) oraz kolejne w dniu 28 czerwca 2016 r. (opublikowano je w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i w BIP w dniu 30 czerwca 2016 r.). Załącznikiem do ww. obwieszczeń był rejestr tych placówek (w rejestrze było odpowiednio 43 i 42 placówki zapewniające miejsca noclegowe). W rejestrze z dnia 28 czerwca 2016 r. na 42 placówki zapewniające miejsca noclegowe wpisanych było 15 schronisk dla osób bezdomnych, 3 noclegownie oraz 24 inne placówki zapewniające miejsca noclegowe (np. hostele, ośrodki interwencji kryzysowej, ośrodki wsparcia, domy samotnej matki).

(dowód: akta kontroli str. 197-247)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że rejestr placówek zapewniających miejsca noclegowe zamieszczany był także na stronie internetowej Urzędu, jednakże z uwagi na kolejne modyfikacje strony nie jest możliwe ustalenie dokładnych dat zamieszczania rejestru w latach 2015-2016.

(dowód: akta kontroli str. 248-250)

Od dnia 5 września 2016 r. do dnia 10 lipca 2018 r. Wojewoda winien prowadzić rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia, według zasad ujętych w art. 48a ust. 11, 12 i 13 ustawy o pomocy społecznej. Aktualizacje rejestru placówek zapewniających tymczasowe schronienie zamieszczane były na stronie internetowej Urzędu odpowiednio w dniu 30 czerwca 2017 r. i 27 czerwca 2018 r.

Rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia został ogłoszony obwieszczeniem Wojewody Podkarpackiego z dnia 28 czerwca 2017 r. (opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 29

¹⁴ Biuletyn Informacji Publicznej PUW

czerwca 2017 r. oraz w dniu 30 czerwca 2017 r. w BIP i na stronie internetowej Urzędu) oraz kolejnym obwieszczeniem z dnia 22 czerwca 2018 r. (opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 25 czerwca 2018 r. oraz w dniu 27 czerwca 2018 r. w BIP i na stronie internetowej Urzędu) w sprawie ogłoszenia rejestru placówek udzielających tymczasowego schronienia województwa podkarpackiego. Załącznikiem do ww. obwieszczeń był wykaz 16 placówek udzielających tymczasowego schronienia w województwie podkarpackim. W rejestrze z czerwca 2017 r. było wpisanych 13 schronisk dla osób bezdomnych, 2 noclegownie oraz 1 schronisko z ogrzewalnią, zaś w rejestrze z czerwca 2018 r. 10 schronisk, 2 noclegownie, 3 schroniska z ogrzewalnią oraz 1 schronisko z noclegownią.

Wojewoda Podkarpacki zarządzeniem nr 98/2018 z dnia 12 lipca 2018 r. w sprawie określenia wzoru oraz sposobu prowadzenia rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach, w województwie podkarpackim ustalił wzór takiego rejestru, który składał się z następujących kolumn:

- wykaz miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia, nazwa gminy, adres placówki, nazwa i forma placówki, pod która jest ona prowadzona,
- dane identyfikacyjne podmiotu prowadzącego placówkę, jeżeli podmiotem prowadzącym placówkę nie jest gmina zgłaszająca (nazwa podmiotu prowadzącego placówkę, adres siedziby podmiotu prowadzącego placówkę, forma organizacyjno-prawna podmiotu prowadzącego placówkę),
- liczba miejsc w poszczególnych formach placówek,
- w przypadku miejsc w placówce, które gmina prowadzi dla innej gminy na podstawie zawartego porozumienia, dane identyfikujące gminę, z którą zawarto porozumienie oraz liczbę miejsc w placówce, których dotyczy porozumienie.

Dyrektor WPS pismem z dnia 17 lipca 2018 r. zwróciła się do gmin z terenu województwa podkarpackiego o przesłanie danych do rejestru według wzoru określonego w zarządzeniu Wojewody Podkarpackiego nr 98/2018 z dnia 12 lipca 2018 r. Na podstawie informacji przesyłanych przez gminy prowadzono rejestr miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach, w województwie podkarpackim. Rejestr zawierał wszystkie elementy, o których mowa w art. 48a ust. 11a ustawy *o pomocy społecznej*.

W latach 2016-2017 rejestr był zmieniany i aktualizowany raz do roku, tj. na koniec czerwca 2016 i na koniec czerwca 2017 r.

Zgodnie z art. 2 w zw. z art. 7 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. *o zmianie ustawy o pomocy społecznej*¹⁵ rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia z dniem 11 lipca 2018 r. stał się rejestrem miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach.

Zgodnie z art. 3 ww. ustawy gminy miały obowiązek w terminie do dnia 10 sierpnia 2018 r. przekazać Wojewodzie dane do ww. rejestru. Dane te do dnia 10 sierpnia 2018 r. przekazało 59 gmin, tymczasem rejestr został opublikowany na stronie internetowej Urzędu w dniu 12 października 2018 r. (stan na dzień 12.10.2018 r.) W okresie od dnia 11 sierpnia 2018 r. do dnia 12 października 2018 r. dane do rejestru przekazało 38 gmin, w okresie od dnia 13 października 2018 r. do dnia 5 grudnia 2018 r. 18 gmin, zaś w okresie od dnia 6 grudnia 2018 r. do dnia 21 grudnia

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 700

2018 r. 14 gmin. Tymczasem rejestr był aktualizowany i publikowany na stronie internetowej Urzędu w następujących terminach: w dniu 6 grudnia 2018 r. (stan na dzień 5.12.2018 r.) oraz w dniu 2 stycznia 2019 r. (stan na dzień 21.12.2018 r.).

Zgodnie z art. 48a ust. 11d ustawy o pomocy społecznej Wojewoda ma obowiązek na bieżąco aktualizować zgłoszone dane w rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia.

(dowód: akta kontroli str. 251-252, 253)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że wszystkie przesłane przez gminy odpowiedzi w sprawie rejestru podlegały analizie przed dokonaniem wpisu do rejestru, niejednokrotnie dane zawarte we wnioskach były niekompletne bądź niespójne, wobec czego potrzebne były dodatkowe wyjaśnienia (nieraz kilkakrotnie), w tym telefoniczne. Wobec gmin, które nie złożyły jeszcze odpowiednich wniosków o wpis do rejestru podejmowane są dalsze działania nadzorcze¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 248-250)

Po wydaniu w dniu 23 czerwca 2017 r. przez Wojewodę Podkarpackiego zarządzenia nr 95/2017 w sprawie określenia wzoru oraz sposobu prowadzenia rejestru placówek udzielających tymczasowego schronienia w województwie podkarpackim w rejestrze nie znalazły się placówki niebędące schroniskami dla osób bezdomnych, noclegowniami i ogrzewalniami.

Przed dniem 5 września 2016 r. na terenie województwa podkarpackiego funkcjonowały 42 placówki zapewniające schronienie.

Po dniu 5 września 2016 r.:

- powstały dwie nowe placówki¹⁷: Noclegownia dla Bezdomnych Mężczyzn w Rzeszowie ul. Jana Styki 21 oraz Noclegownia dla Bezdomnych Kobiet w Raclawówce 132 - zostały one utworzone przez Rzeszowskie Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta w Rzeszowie prowadzące wcześniej (i nadal) pod tymi adresami Schronisko dla Bezdomnych Mężczyzn w Rzeszowie i Schronisko dla Bezdomnych Kobiet w Raclawówce.

- dwa podmioty prowadzące schronisko dla bezdomnych mężczyzn rozszerzyły swoje usługi i jako usługę dodatkową wykazały ogrzewalnię czynną w okresie jesienno-zimowym¹⁸,

- jeden podmiot prowadzący schronisko dla bezdomnych mężczyzn, jako dodatkową usługę wykazał noclegownię z dwoma miejscami¹⁹.

Poza ww. zmianami w rejestrze nie dokonywano innych wpisów lub wykreśleń.

Według danych w Rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach w województwie podkarpackich – na dzień 31 grudnia 2018 r. - na terenie województwa podkarpackiego funkcjonowało ogółem 24 placówki zapewniające schronienie osobom bezdomnym, w tym: 15 schronisk dla osób bezdomnych, 6 noclegowni, 3 ogrzewalnie. Z rejestru wynika, iż na terenie województwa

¹⁶ Według stanu na dzień 22 stycznia 2019 r. liczba gmin, która nie realizowała samodzielnie zadania zapewnienia schronienia osobom bezdomnym, nie zleciła tego zadania organizacjom pozarządowym, ani nie zawarła porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego wynosiła 21. Informacja dotycząca tych gmin nie została ujęta w rejestrze, w związku z tym nie był on kompletny.

¹⁷ wpisano do rejestru w 2017 r., zgodnie z wnioskiem gminy.

¹⁸ wpisano do rejestru w 2017 i 2018 roku, zgodnie z wnioskiem gminy.

¹⁹ wpisano do rejestru w 2018 r., zgodnie z wnioskiem gminy.

podkarpackiego nie funkcjonują schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Z rejestru, według stanu na dzień 22 stycznia 2019 r. wynika ponadto, że 6 gmin z terenu województwa podkarpackiego zapewnia miejsce tymczasowego schronienia w placówkach znajdujących się zarówno na terenie województwa podkarpackiego, jak i na terenie innych województw (gmina: Cisna, Dębica, Gorzyce, Lesko, Pilzno, Zaleszany), zaś 3 gminy z terenu województwa podkarpackiego zapewnia miejsca tymczasowego schronienia na terenie innych województw (gmina: Nozdrzec, Wiśniowa, Zarszyn).

(dowód: akta kontroli str. 251-252, 254-255)

Rejestr miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach w województwie podkarpackim zawierał informacje o zawartych przez gminach porozumieniach z innymi gminami, na podstawie których zlecono realizację zadań dotyczących udzielania schronienia. Według stanu na dzień 21 grudnia 2018 r. porozumienie na realizację ww. zadań zawierała:

- Gmina Miasto Krosno z gminą: Wojaszówka, Krościenko Wyżne, Miejsce Piastowe, Iwonicz Zdrój, Korczyna, Rymanów, Jaśliska, Haczów,
- Gmina Miasto Rzeszów z gminą: Dynów, Świlcza, Głogów Małopolski, Jasło, Trzebownisko, Sanok (gmina miejska),
- Gmina Miasto Jasło z Gminą Tarnowiec.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego opublikowano następujące porozumienia dotyczących realizacji zadania zapewnienia schronienia, tj.: porozumienie Gminy Miasto Rzeszów z gminą: Głogów Małopolski, Trzebownisko, Jasło, Świlcza oraz porozumienie Gminy Miasto Jasło z Gminą Tarnowiec.

Pozostałe porozumienia, tj. Gminy Miasto Krosno z 8 ww. gminami oraz porozumienie Gminy Miasto Rzeszów z gminą Dynów i Gminą Miejską Sanok nie zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, pomimo obowiązku w tym zakresie określonego w art. 13 pkt 6 lit. a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 230-243, 256)

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru Mariusz Jabłoński wyjaśnił, że brak ogłoszenia ww. porozumień wynika z braku złożenia i przesłania ich do publikacji w dzienniku urzędowym przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, Wojewoda Podkarpacki jako organ wydający dziennik wojewódzki nie został wyposażony przez ustawodawcę w instrumenty i środki prawne służące egzekwowaniu obowiązku publikacji aktów prawnych, a brak ogłoszenia porozumienia międzygminnego nie wpływa na jego wejście w życie.

(dowód: akta kontroli str. 257-260)

W związku z koniecznością prowadzenia rejestru placówek zapewniających schronienie w zmienionej formie i obowiązkiem wynikającym z art. 3 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej w 2018 r., dotyczącym przekazania przez gminy danych do rejestru w terminie, który upływał w dniu 11 sierpnia 2018 r. Wojewoda Podkarpacki w dniu 12 lipca 2018 r. wydał zarządzenie nr 98/2018 *w sprawie określenia wzoru oraz sposobu prowadzenia rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych, schroniskach dla*

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.

osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach, w województwie podkarpackim. WPS pismem z dnia 17 lipca 2018 r. zwrócił się do gmin o przesłanie danych do rejestru. Gminy po otrzymaniu ww. pisma przesyłały do Wydziału wnioski o wpisanie placówek do rejestru.

Rejestr nie był kompletny – na dzień 22 stycznia 2019 r. do rejestru nie było wpisanych 21 gmin z terenu województwa podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli str.299)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że do wydziału nadal wpływają wnioski gmin o wpisanie do rejestru, ponadto pracownicy wydziału monitorują działania gmin, w celu wywiązania się z realizacji zadania udzielenia schronienia osobom tego pozbawionym. W chwili obecnej podejmowane są dalsze działania nadzorcze, wobec tych gmin, które nie złożyły jeszcze odpowiednich wniosków o wpis do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 248-250)

3. Realizacja lub zlecenie zadań przez Wojewodę podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych odnoszących się do osób bezdomnych.

Zgodnie z przepisem art. 22 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej do zadań Wojewody należy realizacja lub zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych.

Wojewoda Podkarpacki realizował zadania wynikające z dwóch programów Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²¹, tj.:

- Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności,
- Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym.

Zadania wynikające z ww. programów dotyczyły w szczególności: zamieszczania na stronie internetowej Urzędu ogłoszenia o konkursie ofert w ramach programu, przeprowadzenia oceny formalnej i merytorycznej ofert konkursowych, przekazania do Ministerstwa dokumentacji najwyższej ocenionych ofert, wraz z kartami ocen. Realizacja ww. programów i osiągnięte rezultaty zostały opisane poniżej w pkt 6 i 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.300)

4. Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej udzielonej osobom bezdomnym.

Wojewoda dokonywał analizy stanu pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez Samorząd Województwa Podkarpackiego z uwzględnieniem założeń przewidzianych w Strategii Województwa Podkarpackiego (zadanie Wojewody określone w art. 22 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej).

W dniu 21 grudnia 2016 r. sporządzono analizę za rok 2015, w dniu 19 grudnia 2017 r. za 2016 rok, a w dniu 14 grudnia 2018 r. za 2017 rok.

W każdej z ww. analiz w części dotyczącej wsparcia organizacji pozarządowych w ramach systemu pomocy społecznej w celu walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym wskazywano m.in. na zakres podejmowanych działań, wysokość i przeznaczenie udzielonego dofinansowania dla osób bezdomnych, działania

²¹ zadania te nie były zlecane jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym.

w celu poprawy skuteczności pomocy i bardziej efektywnego działania na rzecz osób bezdomnych, w tym prowadzenie nadzoru wsparcia udzielanego przez gminy dla osób bezdomnych na rzecz ich aktywizacji i poprawy sytuacji życiowej, potrzebę dalszego wsparcia finansowego organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych, prowadzenie współpracy z organizacjami pozarządowymi w celu zwiększenia skuteczności działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych. W analizach zamieszczano również łączną kwotę dotacji na dofinansowanie oraz liczbę podmiotów, którym przekazano dofinansowanie.

W ww. dokumentach wskazywano, że z analizy meldunków dotyczących wolnych/zajętych miejsc w placówkach noclegowych przeznaczonych dla osób bezdomnych wynikało, że ilość miejsc noclegowych na terenie województwa podkarpackiego była wystarczająca, a województwo posiada stosowne zaplecze do tego, aby poradzić sobie z zabezpieczeniem pomocy osobom bezdomnym.

Wyniki analiz zostały wykorzystane w bieżącej realizacji zadań, w tym przy określaniu kierunków wsparcia finansowego z budżetu Wojewody Podkarpackiego.

O wynikach analiz nie informowano Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 301, 302-327)

Wyjaśnienia dotyczące skuteczności udzielanej pomocy społecznej znajdują się w pkt 11 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że zbierane w okresie jesienno-zimowym informacje dotyczące wolnych/zajętych miejsc w placówkach noclegowych pozwalają stwierdzić, że nie było przypadku, aby zabrakło miejsc schronienia dla osób bezdomnych. Z przeprowadzonej przez Wydział analizy²² wynika, że w schroniskach na terenie województwa podkarpackiego według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. na podstawie wydanej decyzji o skierowaniu przebywało 465 osób bezdomnych, zaś 264 takie osoby nie zwróciły się do gmin o pomoc w postaci skierowania do schroniska.

(dowód: akta kontroli str. 1000-1001, 1011-1014)

5. Realizacja zadań wynikających z programów rządowych odnoszących się do osób bezdomnych.

Wojewoda Podkarpacki wspierał finansowo programy w obszarze pomocy społecznej osobom bezdomnym, realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy *o pomocy społecznej*.

W 2016, 2017 oraz w 2018 roku realizowany był Program z obszaru pomocy społecznej, tj. realizacja zadań na rzecz osób bezdomnych.

Wsparciem Wojewody objęte było dofinansowanie prac remontowych, zakup usług, materiałów budowlanych, sprzętu/narzędzi, zakup wyposażenia, koszty bieżącego utrzymania, zakup środków higienicznych i opatrunkowych, obuwia, materiałów dydaktycznych, aktywizacji społeczno-zawodowej osób bezdomnych, udział w kursach i szkoleniach, wspieranie działań mających na celu usamodzielnianie osób bezdomnych.

Celem programu było objęcie pomocą osób bezdomnych, które ze względu na złożoność przyczyn pozostawania w bezdomności wymagają podjęcia działań i nie są w stanie zapewnić sobie schronienia, wyżywienia, niezbędnej odzieży i podstawowych środków higieny osobistej.

²² analizę tę załączono do wyjaśnień.

Przy określaniu celów programu nie ustalano mierników postępu założonych celów, umożliwiających ocenę realizacji programu. Zdaniem NIK nieokreślenie takich mierników może utrudniać ocenę zastosowanych działań i środków w ramach programu.

W 2016 r. zawarto 21 umów²³ na realizację programu na kwotę dotacji w wysokości 500.000 zł. Kwota faktycznie wydatkowana ze środków dotacji w ramach zawartych umów wyniosła 488.779,39 zł, co stanowiło 0,02% udziału wydatków dotacji wykorzystanej w wydatkach ogółem Wojewody Podkarpackiego na pomoc społeczną. W 2017 r. zawarto 15 umów²⁴ na realizację programu na kwotę dotacji w wysokości 589.756 zł. Kwota faktycznie wydatkowana ze środków dotacji w ramach zawartych umów wyniosła 585.328,95 zł, co stanowiło 0,2% udziału wydatków dotacji wykorzystanej w wydatkach ogółem Wojewody Podkarpackiego na pomoc społeczną. W 2018 r. zawarto 14 umów²⁵ na realizację programu na kwotę dotacji w wysokości 500.000 zł. Kwota faktycznie wydatkowana ze środków dotacji w ramach zawartych umów wyniosła 255.501,84 zł²⁶, co stanowiło 0,09% udziału wydatków dotacji wykorzystanej w wydatkach ogółem Wojewody Podkarpackiego na pomoc społeczną²⁷.

Efekty realizacji programu to m.in.: zapewnienie wsparcia osobom bezdomnym, poprawa warunków socjalno-bytowych w placówkach udzielających tymczasowego schronienia, rozwój infrastruktury, w tym zwiększenie miejsc w placówkach, aktywizacja społeczno-zawodowa i przeciwdziałanie uzależnieniom osób bezdomnych. Urząd nie posiada danych liczbowych dotyczących osiągniętych rezultatów realizacji programu.

Zaplanowane rezultaty w programach sformułowane były ogólnie, np. otrzymywanie schronienia przez osoby bezdomne, zapewnienie odpowiednich standardów lokalowych (w tym również wyposażenia), zdobycie kwalifikacji zawodowych przez osobę bezdomną, podjęcie leczenia i wyjście z uzależnienia przez osobę bezdomną.

Analiza 15 ofert (po 5 ofert o najwyższej wartości z każdego roku) wykazała, że ich wyboru dokonano zgodnie z obowiązującymi zasadami programu i treścią ogłoszeń, a środki dotacji zostały wykorzystane i rozliczone zgodnie z zawartymi umowami. (dowód: akta kontroli str. 328-329, 330-440)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że przy realizacji wsparcia finansowego programów w obszarze pomocy społecznej osobom bezdomnym nie zastosowano odrębnych mierników postępu realizacji założonych celów, ze względu na trudności w tzw. wycenie korzyści, jakie przynosi realizacja programów, w szczególności niematerialnych korzyści programów. Udzielając wsparcia finansowego z budżetu Wojewody organizacjom pozarządowym zakładano, iż głównym celem jest zapewnienie schronienia wszystkim osobom bezdomnym na terenie województwa, które tego wymagają i o takie wsparcie się zwrócą. Zakładano zatem, że wsparcie finansowe kierowane jest do wszystkich osób, którym dana placówka udzieliła pomocy, w związku z czym nie było potrzeby ustalania konkretnych mierników i wartości docelowych dla tych mierników. Przy ocenie postępu brana była pod uwagę liczba dostępnych miejsc w placówkach

²³ liczba złożonych ofert wyniosła 22, zaś liczba zaakceptowanych ofert 21.

²⁴ liczba złożonych ofert wyniosła 17, zaś liczba zaakceptowanych ofert 15.

²⁵ liczba złożonych ofert wyniosła 18, zaś liczba zaakceptowanych ofert 14.

²⁶ dane ze sprawozdań częściowych składanych przez podmioty.

²⁷ do wyczenia przyjęto wydatki Wojewody na pomoc społeczną według stanu na dzień 30.11.2018 r. oraz kwotę wydatków z dotacji wynikających ze sprawozdań częściowych składanych przez podmioty.

udzielających tymczasowego schronienia osobom bezdomnym w odniesieniu do liczby osób bezdomnych na terenie województwa podkarpackiego. Przyjęto, że liczba dostępnych miejsc w placówkach jest jednoznaczna z liczbą osób otrzymujących świadczenie, tj. wsparcie w postaci schronienia.
(dowód: akta kontroli str. 441-442)

6. Realizacja zadań wynikających z programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności.

WPS, w ramach *Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności* Edycja 2016 zamieścił na stronie internetowej Urzędu ogłoszenie o otwartym konkursie ofert oraz dokonał wstępnej oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków²⁸. Podmioty uprawnione złożyły 9 ofert konkursowych, z czego 7 Wydział ocenił pozytywnie, a 2 odrzucił z przyczyn formalnych. WPS przekazał²⁹ dokumentację 6 najlepszych ofert wraz z kartami ocen oraz zestawieniem złożonych wniosków do Ministerstwa.

Na program składały się trzy cele (Cel 1, Cel 2, Cel 3).

W ramach Celu 1 Zwiększenie samodzielności osób bezdomnych poprzez system usług reintegracji społecznej i zawodowej nie były składane oferty.

W ramach Celu 2 *Wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych* złożono 2 oferty (koszt całkowity złożonych ofert wyniósł 502.985 zł, kwota wnioskowanej dotacji wyniosła 400.000 zł). Ministerstwo zaakceptowało jedną ofertę o całkowitym koszcie 250.000 zł, z wnioskowaną dotacją w kwocie 200.000 zł. Ostatecznie wysokość dotacji udzielona wnioskodawcy wyniosła 180.000 zł.

W ramach Celu 3 *Zmiana standardów placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych, tj. ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla osób bezdomnych* złożono 7 ofert o całkowitym koszcie w kwocie 1.431.770,19 zł. Wnioskowana kwota dotacji wyniosła 1.040.342,19 zł. Ministerstwo zaakceptowało 2 oferty o koszcie całkowitym w wysokości 463.090 zł, z wnioskowaną dotacją w kwocie 323.000 zł oraz zawarło z tymi oferentami umowy na realizację zadania. Kwota przyznanej dotacji wyniosła ostatecznie 310.000 zł.

W ramach *Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności* Edycja 2017 podmioty uprawnione złożyły do WPS 8 ofert konkursowych, z których 4 zostały pozytywnie ocenione przez Wydział.

W ramach Celu 1 Zwiększenie samodzielności osób bezdomnych poprzez system usług reintegracji społecznej i zawodowej nie były składane oferty.

W ramach Celu 2 *Wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych* złożono jedną ofertę (koszt całkowity oferty wyniósł 157.025 zł, kwota wnioskowanej dotacji wyniosła 84.485 zł). Ministerstwo nie zaakceptowało tej oferty.

W ramach Celu 3 *Zmiana standardów placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych, tj. ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla osób bezdomnych* złożono 7 ofert o koszcie całkowitym w wysokości 1.738.768,54 zł. Wnioskowana kwota dotacji wyniosła 1.059.212 zł. Liczba zaakceptowanych ofert wyniosła 4 (całkowity koszt ofert wyniósł 1.230.224,54 zł, wnioskowana kwota dotacji wyniosła 661.300 zł).

²⁸ zgodnie z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert w ramach programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności Edycja 2016 wnioski konkursowe należało składać do WPS.

²⁹ przekazano zgodnie z wymaganym terminem w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w dniu 28 lutego 2017 r.

W ramach Celu 3 zawarto cztery umowy, w których łączna kwota przyznanej dotacji wyniosła 570.000 zł.

W ogłoszonym przez Ministerstwo dodatkowym konkursie ofert w ramach ww. programu – Edycja 2016 oraz Edycja 2017 (Cel 1, Cel 2, Cel 3) wnioski konkursowe składane były bezpośrednio do Ministerstwa. Oferty te nie podlegały ocenie formalnej i merytorycznej WPS.

W ramach Celu 1 i Celu 2 programu - Edycja 2016 (dodatkowa) do Ministerstwa złożono po 1 ofercie (kwota wnioskowanej dotacji wyniosła odpowiednio 50.400 zł i 57.285 zł). W ramach celu 3 – Edycja 2016 (dodatkowa) złożono 4 oferty (kwota wnioskowanej dotacji wyniosła 479.073 zł, zawarto 1 umowę dofinansowania, a kwota przyznanej dotacji wyniosła 59.110 zł).

W ramach Celu 1 i Celu 2 programu – Edycja 2017 (dodatkowa) nie składano ofert. W ramach Celu 3 programu – Edycja 2017 (dodatkowa) złożono 2 oferty, a wnioskowana kwota dotacji wyniosła 129.500 zł.

Analizą prawidłowości wyboru złożonych ofert w ramach *Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności* objęto 5 ofert o najwyższych wartościach wnioskowanego dofinansowania w ramach Edycji 2016 (Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Dębicy – 223.000 zł, Caritas Diecezji Sandomierskiej – 200.000 zł, Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta w Sanoku – 259.900,19 zł, Rzeszowskie Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta w Rzeszowie – 200.000 zł, Stowarzyszenie Emaus – Rzeszów – 155.110 zł) oraz 5 ofert o najwyższych wartościach wnioskowanego dofinansowania w ramach Edycji 2017 (Fundacji Pomocy Młodzieży im. Św. Jana Pawła II „Wzrastanie” w Lipniku – 250.000 zł, Caritas Diecezji Sandomierskiej – 223.320 zł, Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Dębicy – 150.000 zł, Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta w Sanoku – 134.000 zł, Rzeszowskiego Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta w Rzeszowie – 127.300 zł).

Wszystkie analizowane oferty ww. podmiotów wpłynęły do Urzędu w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert. W ofertach wnioskodawcy informowali m.in., że kwota dofinansowania zostanie przeznaczona na wykonanie remontów, zakup materiałów remontowych i niezbędnego wyposażenia oraz na pokrycie kosztów pośrednich. Złożone przez oferentów dokumenty były zgodne z wymogami ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Dyrektor WPS pozytywnie zaopiniował złożone wnioski. Oferty zostały wybrane według zasad zawartych w programie i ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert.

(dowód: akta kontroli str. 443-593)

7. Realizacja zadań wynikających z programu Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym.

W ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym* Edycja 2018 podmioty złożyły do WPS 7 ofert konkursowych, z czego 6 oceniono pozytywnie, zaś jedna została odrzucona z przyczyn formalnych.

Wydział po dokonaniu oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków przekazał³⁰ do Ministerstwa dokumentację 6 pozytywnie ocenionych ofert (w ramach Modułu II i III), wraz z kartami ocen.

W ramach Modułu I *Profilaktyka* oraz Modułu IV *Innowacyjność* Edycja 2018 (podstawowa) nie były składane oferty.

³⁰ przekazano zgodnie z terminem wymaganym w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w dniu 9 marca 2018 r. (termin wyznaczony był do dnia 12 marca 2018 r.).

W Module II *Aktywizacja* Edycja 2018 (podstawowa) złożono jedną ofertę na kwotę 119.550 zł (kwota wnioskowanej dotacji – 89.550 zł, oferta nie została zaakceptowana).

W Module III *Infrastruktura* Edycja 2018 (podstawowa) złożono 6 ofert (całkowity koszt – 1.308.253,05 zł, kwota wnioskowanej dotacji – 999.655,20 zł). Ministerstwo zaakceptowało 4 oferty (całkowity koszt – 884.039,15 zł, kwota wnioskowanej dotacji – 681.355,20 zł). Zawarto 4 umowy dotacji, a łączna kwota przyznanej dotacji wyniosła 510.540 zł.

W ogłoszonym przez Ministerstwo dodatkowym konkursie w ramach ww. programu oferty składane były w Module II *Aktywizacja* (1 oferta, wniosek o dotację w kwocie 63.410 zł) oraz w Module III *Infrastruktura* (1 oferta, wniosek o dotację w kwocie 71.910 zł). W II dodatkowym konkursie ofert w Module III *Infrastruktura* złożono 1 ofertę (wnioskowana kwota dotacji wyniosła 212.000 zł).

Analizą prawidłowości wyboru złożonych ofert w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym* Edycja 2018 objęto sześć pozytywnie ocenionych ofert oraz jedną ofertę odrzuconą z przyczyn formalnych.

Analizowane oferty zostały złożone przez:

- Rzeszowskie Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta w Rzeszowie,
- Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Dębicy,
- Fundację Pomocy Młodzieży im. Św. Jana Pawła II „Wzrastanie” w Lipniku,
- Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło Mieleckie,
- Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Jarosławiu,
- Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta w Sanoku,
- Caritas Diecezji Sandomierskiej (oferta odrzucona).

Zgodnie z zasadami określonymi w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w ramach ww. programu uprawnione podmioty zobowiązane były przesłać swoje oferty do WPS w terminie do dnia 7 lutego 2018 r. (według daty stempla pocztowego).

Sześć ofert zostało złożonych przed datą 7 lutego 2018 r., zaś jedna oferta (Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku) została złożona w dniu 9 lutego 2018 r. Oferta ta została pozytywnie oceniona przez WPS i znalazła się w gronie 6 najlepszych ofert przesłanych do Ministerstwa wraz z kartami ocen.

Oferta Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku z wnioskowaną dotacją w kwocie 72.540 zł znalazła się następnie w prowadzonym przez Ministerstwo rejestrze wszystkich podmiotów, które złożyły swoją ofertę w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym* Edycja 2018 z ogólną oceną 16 punktów oraz na liście podmiotów z przyznaną dotacją w kwocie 72.540 zł.

Złożone przez oferentów dokumenty były zgodne z wymogami ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Oferenci wnioskowali o przyznanie dotacji m.in. na pokrycie kosztów związanych z pracami remontowo-budowlanymi, zakupem wyposażenia dla placówki. Dyrektor WPS pozytywnie zaopiniował złożone wnioski (w zakresie zasadności ich złożenia). Oferty zostały wybrane według zasad zawartych w programie i ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert (za wyjątkiem opisanej powyżej oferty złożonej po wyznaczonym terminie).

Odrzucona przez Wydział oferta Caritasu Diecezji Sandomierskiej (wnioskowana dotacja w kwocie 237.300 zł) nie posiadała prawidłowo i kompletnie wypełnionego formularza. Błędnie wskazano rodzaj i tytuł zadania publicznego, niezgodna z programem była relacja wskaźnika nr 3 (wyceniony wkład osobowy/całkowita kwota wkładu własnego). Ponadto w treści oferty brak było jednoznacznego wskazania, iż zakładane remonty dotyczyć będą pomieszczeń przeznaczonych wyłącznie dla osób bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 594-595, 596-683)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że w trakcie postępowania dotyczącego oceny spełniania warunków formalnych i merytorycznych oferty złożonej przez Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku błędnie odczytano datę stempla pocztowego na kopercie, w której przesłany został wniosek konkursowy. W wyniku błędu uznano, że oferta ta spełnia wymogi formalne i poddano ją ocenie merytorycznej. Następnie wniosek konkursowy został zaliczony do 6 najwyższej ocenionych ofert i przesłany do Ministerstwa. Z danych zawartych na stronie Ministerstwa wynika, że wniosek konkursowy placówki został pozytywnie oceniony przez Komisję konkursową i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyznał Towarzystwu Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku dotację w kwocie 72.540 zł.

Dyrektor WPS wyjaśniła ponadto, że Wydział nie posiada informacji przyjęcia przez Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku dotacji, jak również wysokości ewentualnych środków otrzymanych i wydatkowanych.

(dowód: akta kontroli str. 684-685)

8. Środki finansowe przeznaczone na finansowanie działań na rzecz osób bezdomnych i osiągnięte efekty.

Środki finansowe z budżetu Wojewody Podkarpackiego przeznaczone na działania na rzecz osób bezdomnych, w ramach *Programu z obszaru pomocy społecznej, tj. realizacja zadań na rzecz osób bezdomnych w latach 2016-2018* wyniosły: 500.000 zł w 2016 r., 589.756 zł w 2017 r. oraz 500.000 zł w 2018 r.

Efektom wydatkowania ww. środków było zapewnienie wsparcia osobom bezdomnym znajdujących się w sytuacji kryzysowej, poprawa warunków bytowych w placówkach udzielających tymczasowego schronienia, rozwój infrastruktury, w tym zwiększanie miejsc noclegowych, aktywizacja społeczno-zawodowa i przeciwdziałanie uzależnieniom osób bezdomnych.

Urząd nie posiada danych dotyczących liczby obiektów/placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym spełniających standardy wynikające z rozporządzeń³¹ Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni³² oraz z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni³³.

(dowód: akta kontroli str. 686-687)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że Urząd nie zbierał danych dotyczących spełniania standardów przez placówki udzielające tymczasowego schronienia funkcjonujące na terenie województwa podkarpackiego.

Urząd planował przeprowadzenie analizy dotyczącej liczby placówek spełniających standardy wynikające z rozporządzeń w sprawie standardów, jednakże z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe takich danych nie udało się zebrać.

³¹ wydanych na podstawie art. 48a ust. 14 ustawy o pomocy społecznej.

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 953

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 896

Dyrektor WPS wyjaśniła ponadto, że Wojewoda Podkarpacki po zmianie ustawy o pomocy społecznej, w konkursie na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych w 2017 r. przeznaczył większą niż dotychczas kwotę dofinansowania w celu umożliwienia podmiotom prowadzących schroniska, noclegownie i ogrzewalnie osiągnięcie ww. standardów.
(dowód: akta kontroli str. 688)

Zasady przyznawania środków finansowych w ramach dotacji na dofinansowanie realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych określone były w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert.

Wojewoda Podkarpacki corocznie wydawał zarządzenie w sprawie określenia obszaru pomocy społecznej, z którego programy mogą być dofinansowane (zarządzenie nr 76/2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., zarządzenie nr 65/2017 z dnia 25 kwietnia 2017 r., zarządzenie nr 59/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r.). Podmiotami, które mogły ubiegać się o przyznanie dotacji były m.in. organizacje pozarządowe niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, organizacje pozarządowe niedziałające w celu osiągnięcia zysku, podmioty, których jednym z celów jest działalność w obszarze pomocy społecznej. Środki finansowe mogły być przekazane na działania osłonowe, profilaktyczne i aktywizujące, w szczególności na prowadzenie prac remontowych pomieszczeń placówki, zagospodarowanie terenu wokół placówki, zakup usług, materiałów budowlanych, sprzętu i narzędzi, wyposażenia, środków higienicznych, energii elektrycznej, ciepłej i gazu, aktywizację społeczno-zawodową osób bezdomnych. Wysokość dotacji nie mogła być wyższa niż 80% całkowitej kwoty przeznaczonej na realizację zadania. Komisja konkursowa przy wyborze ofert kierowała się kryteriami formalnymi i merytorycznymi. Niespełnienie któregokolwiek z kryteriów formalnych powodowało, iż oferta nie była rozpatrywana pod względem merytorycznym. Nie stwierdzono zapisów powodujących dyskryminację niektórych podmiotów i udzielania dotacji tym samym podmiotom.
(dowód: akta kontroli str.332-410, 686-687)

9. Współdziałanie Wojewody z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych.

Wojewoda Podkarpacki realizując działania na rzecz osób bezdomnych współpracował z 17 organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*³⁴.

Współpraca ta nie była sformalizowana poprzez zawarcie porozumień z ww. podmiotami. Polegała ona na bieżącym udzielaniu informacji i wyjaśnień dotyczących otwartych konkursów ofert, organizowaniu spotkań i konferencji, przekazywaniu informacji w celu prowadzenia przez Wojewodę Podkarpackiego w sezonie jesienno-zimowym monitoringu wolnych i zajętych miejsc w placówkach noclegowych (raport jest następnie przekazywany do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, w którym prowadzona jest bezpłatna i całodobowa infolinia, w której można uzyskać informację nt. placówek noclegowych oraz zgłosić potrzebę udzielenia pomocy osobie zagrożonej).

W Urzędzie opracowano i realizowano Program współpracy Wojewody Podkarpackiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.

w 2017 r., przyjęty zarządzeniem Wojewody Podkarpackiego nr 36/2017 z dnia 14 marca 2017 r., zmienionym zarządzeniem nr 152/2017 z dnia 22 września 2017 r. oraz Program współpracy Wojewody Podkarpackiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej w 2018 r., przyjęty zarządzeniem Wojewody Podkarpackiego nr 194/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r.

Powyższe programy zawierały obligatoryjne elementy wymienione w przepisie art. 5b ust. 2 w związku z art. 5a ust. 4 ustawy o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Sporządzono również sprawozdanie z realizacji programu w 2017 r., zgodnie z art. 5b ust. 3 ww. ustawy (zatwierdzone przez Wojewodę Podkarpackiego).

Zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi zostały określone w ww. programach współpracy Wojewody Podkarpackiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie pomocy społecznej, ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych, zawartych umowach dotyczących realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych.

W 2016 r. na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych w zakresie wsparcia finansowego zawarto 17 umów z 17 organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy. W 2017 i 2018 roku zawarto po 13 umów takich umów (z 13 podmiotami).

Umowy te zawierane były z: Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło w Dębicy, Łańcucie, Gorzycach, Jarosławiu, Krośnie, Mielcu, Sanoku, Przemysłu, Stalowej Woli; Rzeszowskim Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta w Rzeszowie; Fundacją Pomocy Młodzieży im. Św. Jana Pawła II „Wzrastanie”; Caritasem Diecezji Rzeszowskiej, Caritasem Diecezji Sandomierskiej; Caritasem Archidiecezji Przemyskiej; Caritasem Archidiecezji Przemyskiej Oddział w Leżajsku; Parafią Matki Bożej Nieustającej Pomocy w Tarnobrzegu; Podkarpackim Bankiem Żywności.

(dowód: akta kontroli str. 689-730)

10. Wpływ dokonanych we wrześniu 2016 r. zmian w systemie pomocy społecznej osobom bezdomnym na skuteczność udzielanego wsparcia.

W sprawie dokonanych od września 2016 r. zmian w systemie pomocy osobom bezdomnym i w odpowiedzi na pytanie czy zmiany te przyczyniły się do skutecznego wsparcia tym osobom Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że *nowelizacja art. 48a ustawy o pomocy społecznej uporządkowała kwestie przyznania schronienia dla osób bezdomnych w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, a w szczególności skierowania osoby bezdomnej do tych placówek. Przyczyniło się to do poprawy sytuacji osób bezdomnych. Zmiany przyczyniły się do podejmowania przez gminy właściwych działań i jednocześnie przyjmowania odpowiedzialności za swoich mieszkańców - osoby bezdomne. Wyraża się to w szczególności poprzez wydawanie decyzji administracyjnych o skierowaniu osoby bezdomnej do schroniska, pokrywaniu kosztów pobytu oraz ewentualnym ściąganiu należności od osoby bezdomnej. Zmiany przyczyniły się również do tworzenia przez gminy systemu formalnych działań na rzecz osób bezdomnych. Spowodowały, iż Rady Gmin podejmują uchwały dotyczące wyrażenia zgody na zawarcie porozumień międzygminnych w zakresie powierzenia do realizacji zadań oraz uchwał dotyczących odpłatności osoby bezdomnej za pobyt w schronisku. Ponadto gminy w celu wykonania swojego zadania (udzielenie schronienia) podejmują formalne*

działania w zakresie zawierania umów z podmiotami niepublicznymi na zakup usługi udzielenia tymczasowego schronienia w odpowiedniej formie, w placówce prowadzonej przez podmiot niepubliczny lub zlecenia zadania podmiotowi uprawnionemu albo zawierają odpowiednie porozumienia administracyjno-prawne z innymi gminami. Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej wprowadziła obowiązek podpisania kontraktu socjalnego z osobą bezdomną, która chce skorzystać ze schronienia. Gminy są więc zobowiązane do zdiagnozowania sytuacji osoby bezdomnej, zarówno socjalno-bytowej jak i rodzinnej, co znajduje odzwierciedlenie w obowiązku wykorzystania podstawowego narzędzia pracy, jakim jest kontrakt socjalny. Z uwagi na okres przejściowy przepisów wykonawczych, tj. m.in. standardów usług świadczonych przez odpowiednią kadre osób zatrudnionych w schroniskach do pracy z osobami bezdomnymi, mogą obecnie występować ograniczenia przy realizacji zapisów zawartych w kontrakcie socjalnym, dotyczące działań w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej osób bezdomnych. Brak odpowiedniej kadry może powodować, że w placówkach nie ma obecnie zapewnionych usług aktywizacyjnych ukierunkowanych na wzmacnianie społeczne. Dyrektor WPS wyjaśniła ponadto, że wprowadzenie obowiązku realizacji kontraktów socjalnych spowodowało, że osoba bezdomna wprowadzana jest w proces zmian mających na celu odzyskanie przez nią samodzielności życiowej. Wprowadzane zmiany w ustawie są czytelne, interpretacje ustawy były na bieżąco przekazywane z Ministerstwa.

Największe problemy przy interpretacji i stosowaniu w praktyce wprowadzonych od września 2016 r. zmian w systemie pomocy społecznej - jak wyjaśniła Dyrektor WPS dotyczą:

- obowiązkowego zabezpieczenia potencjalnych potrzeb osób bezdomnych, jakie mogą wystąpić w danej gminie. W tym zakresie szereg gmin zgłasza wątpliwości, co do konieczności realizowania zadania własnego, w tym poprzez każdą z form schronienia w sytuacji, gdy dokładna diagnoza potrzeb wskazuje na brak występowania zjawiska bezdomności w danej gminie. Wątpliwości interpretacyjne budzi fakt konieczności finansowania tzw. gotowości udzielenia schronienia przez dany podmiot – schronisko/noclegownię/ogrzewalnię, gdyż nie wynika to wprost z przepisów prawa, a jedynie z wytycznych opracowanych przez Ministerstwo. Gminy wyrażają wątpliwości, co do racjonalności wydatkowania środków finansowych w tym zakresie;

- konieczności sporządzania kontraktu socjalnego przez pracownika socjalnego z gminy właściwej miejscowo dla osoby bezdomnej. Wymóg ten może powodować pewne problemy w praktyce, przy egzekwowaniu warunków kontraktu socjalnego i monitorowaniu jego realizacji w sytuacji, gdy osoba bezdomna zamieszkuje schronisko poza terenem gminy;

- możliwości przebywania w schronisku osób, które nie zostały skierowane przez gminę (np. w ocenie gminy nie są osobami bezdomnymi w myśl ustawy o pomocy społecznej), lecz przebywają tam wyłącznie z własnego wyboru, tylko na podstawie umowy cywilno-prawnej, zawartej z podmiotem prowadzącym schronisko (pobyt opłacają w całości ze środków własnych).

Dyrektor WPS wyjaśniła ponadto, że na dzień dzisiejszy zbędne wydaje się tworzenie kolejnej odrębnej komórki organizacyjnej, np. podmiotu koordynującego działania podejmowane przez organy i instytucje różnych szczebli, zaangażowanych w niesienie pomocy osobom bezdomnym, aktualny podział zadań przypadających na poszczególne szczeble samorządowe i rządowe jest czytelny.

(dowód: akta kontroli str. 731-736)

11. Skuteczność działań Wojewody w zakresie pomocy osobom bezdomnym.

W opracowanych w Urzędzie dokumentach pn. *Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie podkarpackim* (w dniu 21 grudnia 2016 r. sporządzono analizę za rok 2015, w dniu 19 grudnia 2017 r. za 2016 rok, a w dniu 14 grudnia 2018 r. za 2017 rok) w części dotyczącej *wsparcia organizacji pozarządowych w ramach systemu pomocy społecznej w celu walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym* zamieszczano informacje dotyczące stanu (zasobów) pomocy społecznej, podejmowanych działań, wydatkowanych środków oraz ocenę czy województwo podkarpackie posiada odpowiednie zaplecze do zabezpieczenia pomocy osobom bezdomnym.

Zgodnie z przepisem art. 22 pkt 11 ustawy o *pomocy społecznej* do zadań Wojewody należy analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa z uwzględnieniem założeń przyjętych w strategii. Sporządzane przez Wojewodę Podkarpackiego analizy nie zawierały oceny skuteczności pomocy udzielanej osobom bezdomnym oraz mierników, umożliwiających zestawienie, porównanie i wyciągnięcie wniosków na przyszłość celem osiągnięcia lub poprawy zamierzonych celów.

(dowód: akta kontroli str. 737)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że opracowywane w Urzędzie analizy opierały się na zastanych danych, określających tylko liczbę osób/rodzin, którym udzielono pomocy z powodu bezdomności. W ocenie zasobów pomocy społecznej brak jest innych informacji, m.in. na temat liczby osób, które uzyskały samodzielność życiową oraz wyszły z bezdomności. Brak całościowych danych uniemożliwia opracowanie zestawień, porównanie i wyciągnięcie na przyszłość wniosków, dotyczących skuteczności pomocy udzielonej osobom bezdomnym, w tym wyjścia z bezdomności i uzyskania samodzielności życiowej. Mierzenie skuteczności pomocy społecznej może być również rozumiane, jako zaspokajanie podstawowych potrzeb, pomoc jest skuteczna, gdy trafia do tych, którzy jej potrzebują. Należy zatem uznać, że wobec osób bezdomnych osiągnięto skutek pomocy społecznej, jakim jest zaspokojenie potrzeb życiowych, złagodzenie następstw ubóstwa i przeciwdziałanie marginalizacji społecznej. Oceniając skuteczność wskazano, że na terenie województwa podkarpackiego funkcjonuje odpowiednia liczba placówek udzielających wsparcia osobom bezdomnym, gdyż skuteczność można również rozumieć, jako stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych rezultatów. Określenie wprost mierników w zakresie pomocy społecznej jest skomplikowane, z uwagi na trudności związane z wyliczeniem w sposób jednoznaczny proporcji uzyskanego efektu do poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 744-750)

Wojewoda Podkarpacki nie posiadał wiedzy ilu osobom bezdomnym w województwie podkarpackim – w efekcie podjętych działań – udało się pokonać problemy związane z bezdomnością, w tym uzyskać samodzielność życiową oraz wyjść z bezdomności.

Na podstawie sprawozdania MRPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach – Wojewoda Podkarpacki posiadał jedynie wiedzę dotyczącą liczby rodzin i osób w rodzinach objętych pomocą w powodu bezdomności. Liczby te przedstawiają się następująco:

- w 2016 r. 945 rodzin zostało objętych pomocą o łącznej liczbie osób w rodzinach wynoszącej 1.079,
- w 2017 r. 1.022 rodziny zostały objęte pomocą o łącznej liczbie osób w rodzinach wynoszącej 1.107,

- w I półroczu 2018 r. 792 rodziny zostało objęte pomocą o łącznej liczbie osób w rodzinach wynoszącej 823.
(dowód: akta kontroli str. 737-743)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że Urząd nie posiada wiedzy ilu osobom bezdomnym w województwie podkarpackim, w efekcie podjętych działań udało się pokonać problemy związane z bezdomnością, gdyż w obowiązujących Wojewodę sprawozdaniach nie uwzględniono takich statystyk. Urząd prowadząc różne działania i analizy, stawiał sobie za główny cel zabezpieczenie osób bezdomnych, poprzez zapewnienie wszystkim schronienia, szczególnie w okresie jesienno-zimowym. Za udzielanie podstawowej pomocy społecznej i prowadzenie działań związanych z uzyskaniem samodzielności życiowej, w tym z powodu bezdomności – odpowiedzialna jest gmina, która zaspokaja potrzeby społeczności lokalnej.

Dyrektor WPS wyjaśniła ponadto, że w Urzędzie zostanie przeprowadzona analiza dotycząca problemów związanych z bezdomnością, w tym uzyskania samodzielności życiowej oraz wyjścia z bezdomności.
(dowód: akta kontroli str. 744-750)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- opóźnienia w dokonywaniu aktualizacji rejestru obejmującego placówki zapewniające schronienie osobom bezdomnym. Zgodnie z art. 3 ww. ustawy gminy miały obowiązek w terminie do dnia 10 sierpnia 2018 r. przekazać Wojewodzie dane do ww. rejestru. Dane te do dnia 10 sierpnia 2018 r. przekazało 59 gmin, tymczasem rejestr został opublikowany na stronie internetowej Urzędu w dniu 12 października 2018 r. (stan na dzień 12.10.2018 r.) W okresie od dnia 11 sierpnia 2018 r. do dnia 12 października 2018 r. dane do rejestru przekazało 38 gmin, w okresie od dnia 13 października 2018 r. do dnia 5 grudnia 2018 r. 18 gmin, zaś w okresie od dnia 6 grudnia 2018 r. do dnia 21 grudnia 2018 r. 14 gmin. Tymczasem rejestr był aktualizowany i publikowany na stronie internetowej Urzędu w dniu 6 grudnia 2018 r. (stan na dzień 5.12.2018 r.) oraz w dniu 2 stycznia 2019 r. (stan na dzień 21.12.2018 r.).

Zgodnie z art. 48a ust. 11d ustawy *o pomocy społecznej* Wojewoda ma obowiązek na bieżąco aktualizować zgłoszone dane w rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia;

- nieanalizowanie skuteczności pomocy społecznej udzielanej osobom bezdomnym. Zgodnie z przepisem art. 22 pkt 11 ustawy *o pomocy społecznej* do zadań Wojewody należy analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa z uwzględnieniem założeń przyjętych w strategii;

- nierzetelne przeprowadzenie oceny formalnej oferty Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*” Edycja 2018. Zgodnie z założeniami programu uprawnione podmioty zobowiązane były przesłać swoje oferty do WPS w terminie do dnia 7 lutego 2018 r. (liczyła się data stempla pocztowego). Oferta Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku została złożona w dniu 9 lutego 2018 r. i nie powinna była być rozpatrywana, gdyż nie spełniała wymogów formalnych (część V pkt 1 ogłoszenia), jako złożona po wyznaczonym terminie. Tymczasem Wydział ocenił ją pozytywnie i wraz z pozostałymi 5 najlepiej ocenionymi ofertami przekazał ją do Ministerstwa. Z danych zawartych na stronie Ministerstwa wynika, że wniosek konkursowy placówki został pozytywnie oceniony

przez Komisję konkursową i Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyznał Towarzystwu Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku dotację w kwocie 72.540 zł.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Wojewoda Podkarpacki prowadził i publikował rejestry miejsc, w których osoby bezdomne mogły uzyskać schronienie. Rejestr nie był na bieżąco aktualizowany. NIK uznaje za niewystarczająco skuteczne działania Wojewody w zakresie obligowania gmin z województwa do składania zgłoszeń do rejestru. Na 160 gmin w województwie podkarpackim zgłoszenie do dnia 10 sierpnia 2018 r. złożyło jedynie 59 (37 %). Na dzień zakończenia kontroli NIK Urząd nie posiada kompletnego rejestru miejsc udzielania tymczasowego schronienia.

Wojewoda Podkarpacki corocznie opracowywał dokument pn. *Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie podkarpackim*. Analizy te nie zawierały oceny skuteczności pomocy udzielanej osobom bezdomnym. Analizy nie zawierały także wskaźników indywidualnej pomocy udzielanej osobom bezdomnym, w tym dotyczących liczby osób bezdomnych, którym w efekcie podjętych działań udało się pokonać problemy związane z bezdomnością i wyjść z bezdomności, gdyż obowiązując przepisy prawa nie obligowały do określenia takiego miernika.

NIK stwierdziła nierzetelne przeprowadzenie oceny formalnej oferty Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku w ramach programu *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym* Edycja 2018.

OBSZAR

Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

1. Działania Wojewody mające na celu ograniczenie zjawiska bezdomności.

WPS w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań samorządu gminnego prowadził czynności kontrolne w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w formie kontroli kompleksowych, sprawdzających i doraźnych. W latach 2016-2018 przeprowadzono 84 kontroli kompleksowych (po 28 kontroli w każdym roku) oraz łączne 12 kontroli sprawdzających i doraźnych. Nie były sporządzane dodatkowe plany kontroli/nadzoru dotyczące realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom bezdomnym.

W trakcie postępowania kontrolnego w ramach kontroli kompleksowych analizie poddawane były zadania własne gminy oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w zakresie pomocy społecznej, w tym także zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, dotyczące udzielania schronienia, zapewnienia posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o *pomocy społecznej*. Kontrole przeprowadzane były w siedzibie ośrodka pomocy społecznej, w trakcie tych czynności kontrolujący nie mieli bezpośredniego kontaktu z usługobiorcami i nie dokonywali wizytacji w terenie. Nie przeprowadzano także wywiadów lub ankiet z usługobiorcami i ich rodzinami. Kontrola polegała na analizie zgromadzonej w jednostce kontrolowanej dokumentacji. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kierowano do jednostek kontrolowanych wnioski pokontrolne celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Od 2018 roku podczas prowadzenia czynności kontrolnych dokonywane były ustalenia, w jaki sposób gmina realizuje zadania własne o charakterze

obowiązkowym, wynikające z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy *o pomocy społecznej*, mając na uwadze opracowane przez Ministerstwo wytyczne.

W kontrolach analizowano czy gmina prowadzi samodzielnie placówki udzielające schronienie, czy gmina zleca realizację zadania na mocy art. 25 ust. 1 *o pomocy społecznej*, czy gmina zawarła porozumienie administracyjno-prawne z innymi gminami lub wykupiła usługi służące realizacji zadania od podmiotu prowadzącego placówkę udzielającą schronienie osobom bezdomnym. W kontrolach dokonywano również ustaleń czy gminy podjęły stosowne uchwały w kwestii regulacji odpłatności za pobyt w placówkach udzielających schronienia, stosownie do art. 97 ust. 1-5 ustawy *o pomocy społecznej*.

Za wyjątkiem przeprowadzania kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w ww. zakresie nie podejmowano innych działań nadzorczych. Nie wypracowano osobnego modelu nadzoru nad realizacją i jakością usług dla osób bezdomnych, w ramach którego zadania samorządu gminnego w zakresie pomocy społecznej byłyby oceniane oddzielnie. Nie opracowano i nie wprowadzono również dodatkowych uregulowań wewnętrznych dotyczących osób bezdomnych.

Zgodnie z przepisem art. 22 pkt 8 ustawy *o pomocy społecznej* do zadań Wojewody należy nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.

(dowód: akta kontroli str. 751-752, 809-885)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że zapewnienie prawidłowego działania nadzorowanych jednostek było realizowane poprzez czynności kontrolne, wydawanie zaleceń pokontrolnych, opiniowanie pod względem merytorycznym uchwał, wspomaganie nadzorowanych jednostek, analizowanie podejmowanych działań, udzielanie wyjaśnień i przekazywanie wytycznych. Sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach w odniesieniu do nadzorowanych jednostek były sprawdzane i weryfikowane poprzez działania nadzorcze i kontrolne, w tym kontrole doraźne.

Dyrektor WPS wyjaśniła ponadto, że sprawowany nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, dotyczący osób bezdomnych, był adekwatny do uprawnień i wystarczający w odniesieniu do przepisów art. 22 pkt 8 ustawy *o pomocy społecznej*.

(dowód: akta kontroli str. 173-177)

WPS otrzymał w 2017 r. od Ministerstwa wytyczne w zakresie pomocy osobom bezdomnym, w związku z wejściem w dniu 5 września 2016 r. zmian do ustawy o pomocy społecznej. Zostały one przesłane do gmin z terenu województwa podkarpackiego pismem z dnia 25 maja 2017 r. Wytyczne te omawiane były także na spotkaniach zorganizowanych w Urzędzie w dniu 25 maja 2017 r. oraz w dniu 8 grudnia 2017 r. (wzięli w nich udział dyrektorzy/kierownicy ośrodków pomocy społecznej i organizacji pozarządowych). W dniu 20 listopada 2017 r. odbyło się spotkanie przedstawiciela Ministerstwa z reprezentantami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi, na którym omawiano ww. wytyczne. W dniu 5 maja 2018 r. otrzymano kolejne wytyczne

Ministerstwa, opracowane w związku ze zmianami ustawy o pomocy społecznej. Wytyczne te zostały przesłane do wszystkich gmin i powiatów z terenu województwa podkarpackiego pismem z dnia 9 lipca 2018 r.

Oprócz ww. wytycznych do WPS w dniu 29 września 2016 r. wpłynęło z Ministerstwa pismo dotyczące interpretacji znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej odnoszące się do placówek noclegowych dla osób bezdomnych (przekazano je do gmin z terenu województwa podkarpackiego pismem z dnia 7 października 2016 r.) oraz w dniu 16 stycznia 2017 r. pismo dotyczące ustalania zasad odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz właściwości ośrodka pomocy społecznej do zawarcia kontraktu socjalnego z osobami bezdomnymi (przekazano je do ośrodków pomocy społecznej w dniu 19 stycznia 2017 r.).

Wojewoda Podkarpacki nie kierował do jednostek samorządu terytorialnego lub organizacji pozarządowych z terenu województwa podkarpackiego własnych wytycznych/interpretacji dotyczących świadczenia pomocy na rzecz osób bezdomnych.

Wojewoda Podkarpacki opiniował uchwały jednostek samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, w tym dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych. W zakresie uchwał w sprawie strategii rozwiązywania problemów społecznych nie wnoszono żadnych zastrzeżeń/uwag.

Wnoszono natomiast zastrzeżenia dotyczące ustalania szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, w tym w schroniskach dla osób bezdomnych. Zastrzeżenia te dotyczyły wysokości opłat przez osoby korzystające z pobytu w schronisku (np. opłaty określone były w uchwałach w sposób „sztywny” - rady gmin powinny określić jedynie granice, w ramach których opłata winna być ustalona przez uprawnione podmioty; uchwały określały zakres świadczonych usług oraz zasady zwolnienia z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku – uregulowania w tym zakresie zawarte są w art. 104 ustawy o pomocy społecznej, stąd też sprzeczne z prawem były zapisy uchwał określające zasady zwolnienia z opłaty, jako wykraczające poza zakres upoważnienia zawartego w art. 97 ust. 5 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 751-762, 763-806)

W sprawie sprawowanego nadzoru nad realizacją samorządu terytorialnego i w placówkach zapewniających schronienie Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że Wydział posiada pełną wiedzę na temat realizacji zadania zapewnienia schronienia osób bezdomnych, ponieważ do rejestru wpisywano gminy, które realizowały zadanie, gminy które nie realizowały zadania uznano za jednostki nierealizujące zadania. W odniesieniu do gmin, które nie złożyły wniosku o wpisanie do rejestru kierowane były pisma z żądaniem wyjaśnień lub prowadzone były rozmowy telefoniczne.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że w związku z prowadzonym nadzorem Wojewoda nie posiada wiedzy o przypadkach dotyczących osób przebywających w schroniskach bez decyzji kierującej z ośrodka pomocy społecznej, świadczenia usług w formach, na które placówki nie posiadają uprawnień, a także pobierania przez placówki opłat za pobyt w schronisku bezpośrednio od osoby bezdomnej. Nie stwierdzono przypadków przyznawania przez ośrodki pomocy społecznej zasiłków celowych lub specjalnych osobie bezdomnej, które byłyby następnie przekazywane na podstawie wniosków osób bezdomnych na konto placówki. Podczas kontroli oraz analizy

danych zgłaszanych do rejestru stwierdzano przypadki, że gminy realizowały zadanie zapewnienia schronienia w niedopuszczalnej formie, tj. zawierały porozumienia o współpracy z organami pozarządowymi. Kierowane były wówczas zalecenia pokontrolne lub gminy takie nie były wpisywane do rejestru.

Dyrektor WPS wyjaśniła ponadto, że w ramach czynności kontrolnych nie stwierdzono przypadku, aby gmina zleciła organizacji pozarządowej prowadzącej placówkę na terenie innego województwa, realizację zadania zapewnienia schronienia, udzielając dotacji na jego finansowanie lub dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 992-1014)

2. Kontrola jakości usług dotyczących osób bezdomnych.

W *Planie zewnętrznej działalności kontrolnej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie* na 2016, 2017 i 2018 rok zaplanowano w każdym roku po 4 kontrole placówek udzielających pomoc osobom bezdomnym. Zakres kontroli obejmował realizację zadań administracji rządowej w zakresie pomocy społecznej, w szczególności – prawidłowość wykorzystania środków finansowych przyznanych na podstawie zawartych umów w sprawie realizacji zadań w zakresie świadczenia usług socjalnych na rzecz osób bezdomnych, efektywność i jakość wykorzystania środków finansowych, właściwe prowadzenie dokumentacji.

W latach 2016-2017 wszystkie zaplanowane kontrole zostały wykonane, natomiast w 2018 r. wykonano 3 z 4 zaplanowanych kontroli (jedna kontrola została przesunięta na 2019 r.). Do kontroli typowano 4 podmioty w ciągu roku, spośród wszystkich, które otrzymały dofinansowanie z budżetu Wojewody na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych (21 w 2016 r., 15 w 2017 r., 14 w 2018 r.), biorąc pod uwagę termin ostatniej kontroli w placówce, wysokość przyznanych środków finansowych, wyniki poprzednich kontroli. Kontrole nie obejmowały jakości usług dotyczących osób bezdomnych, dla których minister do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej.

Kontrole ograniczały się do badania dokumentacji. Przeprowadzono również oględziny pomieszczeń placówki, celem sprawdzenia warunków pobytu lub prawidłowości wydatkowania środków dotacji na remonty placówek. Nie dokonywano obserwacji w terenie i nie przeprowadzano ankiet z mieszkańcami placówek lub ich rodzinami. W żadnej z przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości (nie wydawano więc zaleceń pokontrolnych).

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 886-923)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że w kontrolach przeprowadzanych przez Wydział nie kontrolowano jakości usług, dla których minister zabezpieczenia społecznego określił standardy, ponieważ zmiana ustawy o pomocy społecznej z 2018 r. dała czas na dostosowanie się placówek do tych standardów. Niemniej jednak podczas kontroli badano jakość świadczenia usług bytowych osób bezdomnych, czy osoby te mają dostęp do sanitariatów, odpowiedniego wyżywienia oraz środków czystości. Nie dokonywano obserwacji terenu, ponieważ realizacja zadań na które przyznano dofinansowanie miała miejsce na terenie placówek. Nie przeprowadzano ankiet z osobami bezdomnymi, natomiast przeprowadzane były rozmowy z tymi osobami, dotyczące warunków panujących w placówce oraz zakresu świadczonych usług. Rozmowy te nie były

dokumentowane. Nie przeprowadzono ankiet z rodzinami osób bezdomnych z uwagi na brak możliwości w tym zakresie, ponieważ kontrolerzy podczas przeprowadzania kontroli nie mają żadnego kontaktu z tymi osobami.

(dowód: akta kontroli str. 178-180)

3. Koordynowanie działań podejmowanych wobec osób bezdomnych przez różne podmioty.

W Urzędzie nie powołano odrębnej komórki organizacyjnej ani stanowiska pracy w celu koordynacji działań wobec osób bezdomnych.

Zastępca Dyrektora WPS Jolanta Tomczyk-Fila wyjaśniła, że ustawodawca wskazał działania wobec osób bezdomnych, jako jedno z wielu zadań, które realizuje samorząd gminy, przepisy ustawy o pomocy społecznej nie określają w katalogu zadań Wojewody odrębnego zadania, dotyczącego koordynacji działań wobec osób bezdomnych. Pracownicy Oddziału Nadzoru w Pomocy Społecznej w WPS w ramach nadzoru nad realizacją wszystkich zadań samorządu wskazanych w ustawie o pomocy społecznej, oceniają również realizację zadań na rzecz osób bezdomnych. Zatem brak było podstaw do powołania specjalnej komórki organizacyjnej lub stanowiska pracy wyłącznie do spraw koordynacji działań wobec osób bezdomnych. Prowadzona koordynacja pozwala na zdiagnozowanie występujących w tym zakresie problemów i podejmowanie skutecznych działań zmierzających do minimalizowania negatywnych skutków jego występowania.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła ponadto, że w związku z prowadzoną koordynacją działań wobec osób bezdomnych podejmowane są działania korygujące dotychczasowe sposoby i metody udzielania pomocy osobom bezdomnym, tj.:

- kierowanie w ramach nadzoru pism do gmin, które nie wywiązują się z realizacji zadania związanego z udzielaniem schronienia obligujące do podjęcia właściwych działań,
- opiniowanie uchwał jednostek samorządu terytorialnego dotyczących problematyki osób bezdomnych,
- przekazywanie wytycznych, podejmowanie działań informacyjnych i kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 975-976)

4. Skargi, wnioski i petycje składane do Wojewody oraz ich rozpatrzenie.

W latach 2016-2018 problematyka pomocy osobom bezdomnym nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych, kontroli audytora wewnętrznego, skarg i petycji składanych do Wojewody Podkarpackiego, w tym skarg i zażaleń na poziom, zakres i sposób wykonania usług na rzecz osób bezdomnych.

Problematyka ta była natomiast przedmiotem 10 pisemnych interwencji, które wpłynęły do Urzędu w ww. okresie (1 w 2016 r., 7 w 2017 r., 2 w 2018 r.).

Interwencje te zostały złożone przez: osoby bezdomne zamieszkałe w schroniskach dla osób bezdomnych lub noclegowniach (8 interwencji), Ministerstwo (1 interwencja), Rzecznika Praw Obywatelskich (1 interwencja).

Interwencje osób bezdomnych zamieszkałych w schronisku dotyczyły niewłaściwego traktowania osób bezdomnych przez opiekunów schroniska i pracowników ośrodka pomocy społecznej, ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku, skierowania i pobytu w schronisku, dotacji przyznawanych przez Wojewodę Podkarpackiego na pomoc dla osób bezdomnych, niezadowolenia z pracy pracowników socjalnych schroniska i pracowników ośrodka pomocy społecznej.

Interwencja z 2016 r. – dotyczyła niewłaściwego traktowania osoby bezdomnej przez pracowników gminnego ośrodka pomocy społecznej i opiekunów schroniska – WPS zwrócił się do gminnego ośrodka pomocy społecznej i do placówki o wyjaśnienie i podanie szczegółowych informacji dotyczących sprawy. Po przeanalizowaniu wyjaśnień, w piśmie skierowanym do strony stwierdzono, że działania podjęte przez ośrodek pomocy społecznej były zgodne z przepisami ustawy o pomocy społecznej, zaś sytuacja w schronisku została wyjaśniona przez pracowników schroniska bezpośrednio z osobą zainteresowaną.

Na interwencje z 2017 r. składało się 5 pism:

– interwencja dotyczyła odpłatności za pobyt w schronisku (wpłynęła drogą elektroniczną, złożyła ją osoba anonimowa) - stronie udzielono odpowiedzi na wskazany adres wyjaśniając zapisy ustawy o pomocy społecznej,

- jedna interwencja dotyczyła skierowania i pobytu w schronisku, druga zaś odpłatności za pobyt w schronisku - zwrócono się do gminnych ośrodków pomocy społecznej o wyjaśnienie i podanie szczegółowych informacji dotyczących sprawy, udzielono odpowiedzi stronom wskazując, że działania tych podmiotów były prawidłowe,

- interwencja dotyczyła godzin funkcjonowania noclegowni - stronie udzielono pisemnej odpowiedzi informując, że godziny funkcjonowania placówki są zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni,

- interwencja została złożona przez osobę bezdomną, dotyczyła dotacji przyznawanych przez Wojewodę Podkarpackiego na pomoc dla osób bezdomnych, stronie udzielono pisemnej odpowiedzi.

Interwencja Ministerstwa dotyczyła nieprawidłowego stosowania przez gminę z terenu województwa podkarpackiego³⁵ przepisu art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Wydział zaplanował w tym ośrodku kontrolę problemową, która została przeprowadzona w dniu 27 i 30 lipca 2018 r. W trakcie kontroli w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Wielopolu Skrzyńskim dokonano sprawdzenia sposobu realizacji zadania udzielania schronienia osobom bezdomnym – w kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich została skierowana w związku z otrzymaniem sygnałów o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn w Dębicy prowadzonego przez Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Dębicy. Wydział w dniu 30 października 2017 r. i 13 listopada 2017 r. przeprowadził w tej placówce kontrolę doraźną.

³⁵ do Ministerstwa wpłynęło pismo od schroniska z terenu województwa mazowieckiego z dnia 8 czerwca 2017 r. współpracującego z ośrodkiem pomocy społecznej z terenu województwa podkarpackiego, w którym wskazano na niewłaściwą realizację zapisu art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Ministerstwo pismem z dnia 7 lipca 2017 r. przekazało do WPS do wykorzystania ww. pismo.

W kontroli stwierdzono naruszanie prawa do godności, wolności osobistej i prywatności osób bezdomnych poprzez przeszukiwanie paczek, rzeczy wnoszonych do placówki oraz pokoi zajmowanych przez mieszkańców.

Kierownik schroniska pismem z dnia 31 stycznia 2018 r. złożył zastrzeżenia do protokołu kontroli z dnia 23 stycznia 2018 r. Urząd pismem z dnia 1 marca 2018 r. przesłał do jednostki kontrolowanej stanowisko do złożonych zastrzeżeń, do którego pismem z dnia 9 marca 2018 r. odniósł się kierownik schroniska. Protokół z kontroli placówki z dnia 23 stycznia 2018 r. i część uzupełniająca z dnia 1 marca 2018 r. nie zostały podpisane przez kierownika jednostki kontrolowanej.

W wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Podkarpackiego z dnia 5 listopada 2018 r. zapisano, że w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn w Dębicy stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszaniu prawa do godności, wolności osobistej i prywatności osób bezdomnych poprzez przeszukiwanie paczek, rzeczy wnoszonych do placówki oraz pokoi mieszkańców przebywających w schronisku.

Kierownik schroniska złożył zastrzeżenia do ww. wystąpienia pokontrolnego. Wskazano w nich, że zmianie uległ regulamin schroniska, w którym znalazły się oświadczenia o wyrażeniu zgody na okazanie pracownikom schroniska zawartości paczek przesyłanych do mieszkańców oraz bagaży wnoszonych do schroniska, a także oświadczenie o wyrażeniu zgody na kontrolę przez pracowników schroniska pomieszczeń mieszkalnych wraz z wyposażeniem zajmowanych przez osoby bezdomne. W zastrzeżeniach zapisano, że „każda osoba, która chce uzyskać od naszej organizacji pomoc w postaci tymczasowego schronienia musi najpierw zapoznać się z regulaminem schroniska i podpisać oświadczenie, które składa jako oświadczenie dobrej woli i potwierdzić to własnoręcznym podpisem, że będzie go stosować”.

W związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego placówki Wojewoda Podkarpacki pismem z dnia 26 listopada 2018 r. potwierdził, że zalecenia pokontrolne z dnia 5 listopada 2018 r. zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 924-925, 926-977)

Dyrektor WPS Małgorzata Dankowska wyjaśniła, że okoliczności skierowania wystąpienia pokontrolnego dopiero w dniu 5 listopada 2018 r. spowodowana była trudnościami proceduralnymi w zakresie akceptacji treści protokołu przez kierownika jednostki kontrolowanej, który złożył w tym zakresie zastrzeżenia. W rezultacie kierownik jednostki kontrolowanej nie podpisał protokołu kontroli oraz jego części uzupełniającej, a Wydział przyjął zbyt długi okres oczekiwania na zaakceptowanie tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 173-183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Wojewody Podkarpackiego nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych sprawowany był w formie kontroli planowych, doraźnych oraz działań nadzorczych w zakresie legalności uchwał jednostek samorządu terytorialnego dotyczących osób bezdomnych.

Wojewoda nie prowadził kontroli jakości usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych w podmiotach niepublicznych, pomimo ustawowego zadania określonego w art. 22 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | <ol style="list-style-type: none">1. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Wojewoda nie przeprowadzał kontroli jakości usług dotyczących osób bezdomnych dla których minister do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej. Wojewoda na mocy art. 22 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej jest ustawowo zobowiązany do przeprowadzania takich kontroli. Zgodnie z przepisem art. 4 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, niespełniające standardów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 48a ust. 14 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, są zobowiązane dostosować do tych standardów ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, do dnia 31 grudnia 2020 r. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Analizowanie skuteczności pomocy społecznej udzielanej osobom bezdomnym, zgodnie z przepisem art. 22 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej.2. Rzetelne przeprowadzanie oceny formalnej ofert składanych przez podmioty składające wnioski o dotacje udzielane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. |

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Rzeszów, dnia 28 lutego 2019 r.

Kontroler
Sławomir Kochman
Główny specjalista kontroli
państwowej

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

/.../

/.../