



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.021.03.2018

Joanna Osetek – Kierownik Gminnego Ośrodka
Pomocy Społecznej w Czudcu, 38-120 Czudec
ul. Starowiejska 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Czudcu (dalej Ośrodek), 38-120 Czudec, ul. Starowiejska 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Osetek, Kierownik GOPS od 1 maja 2018 r. (dalej Kierownik Ośrodka). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniły: - Maria Jamrozik, Kierownik Ośrodka od 13 kwietnia 2000 r. do 31 stycznia 2018 r. - Joanna Osetek, p.o. Kierownika Ośrodka od 1 lutego do 30 kwietnia 2018 r. (akta kontroli str.1-8)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania ośrodka pomocy społecznej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Agnieszka Suwała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/163/2018 z 13 listopada 2018 r., oraz Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/4/2019 z 4 stycznia 2019 r. (akta kontroli str. 9-10)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Czudcu, nie był w pełni organizacyjnie przygotowany do wykonywania zadań w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym z powodu niezawarcia stosownych umów czy porozumień. Do dnia 10.12.2018 r. nie zapewnił realizacji obowiązku zapewnienia schronienia osobom bezdomnym, we wszystkich przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*⁴ formach (tj. w schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni oraz ogrzewalni).

¹ Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

Ośrodek podejmował działania dotyczące identyfikowania i diagnozowania osób bezdomnych na terenie Gminy Czudec (dalej Gmina), w wyniku których posiadał pełną wiedzę zarówno o liczbie takich osób, jak i ich potrzebach. Posiadana wiedza umożliwiła udzielenie każdej osobie bezdomnej pomocy adekwatnej do indywidualnych potrzeb. W jej rezultacie – w 2018 r. – jedna osoba wykazywała cechy wyjścia z bezdomności (mimo potrzeby kontynuacji wsparcia w formie udzielanych zasiłków) a cztery osoby, które cechował brak woli wyjścia z bezdomności miały zapewnione bezpieczne warunki życiowe.

Zdaniem NIK, problem bezdomności nie został dostatecznie uwzględniony w dokumentach strategicznych Gminy. Problematyka ta była zawarta w dokumentach odnoszących się ogólnie do świadczeń pomocy społecznej, z których można było domniemywać, że obejmowały one również zagadnienia dotyczące osób bezdomnych.

W ocenie NIK, tryb zawarcia umowy z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Dębica, na udzielenie schronienia osobom tego potrzebującym, z pominięciem procedury konkursu ofert, był działaniem nieprawidłowym w kontekście obowiązujących przepisów prawa.

OBSZAR

Działania Ośrodka podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

1.1 Przygotowanie Ośrodka do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

W Statucie Ośrodka, z 28.05.2004 r.⁶ (który obowiązywał do dnia 25.02.2016 r.), w § 6 ust. 1 pkt. 3 i pkt. 15, określono m.in., że przedmiotem jego działania jest realizacja zadań własnych i zleconych, w tym: *udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego potrzebującym, oraz sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym*. W przepisie § 5 ust. 2 pkt. 2 tegoż statutu, uregulowano, że do zadań Ośrodka, w szczególności należy sporządzanie *planów rozwoju wszelkich form świadczeń i usług z zakresu pomocy społecznej*⁷.

W statucie Ośrodka, z dnia 26.02.2016 r.⁸, uregulowano m.in.:

- w § 5 ust. 1 pkt. 1-2, że celem działania Ośrodka jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Przyjętego uchwałą nr XXII/160/2004 Rady Gminy Czudec (dalej: Rada Gminy), z dnia 28.05.2004 r. w sprawie *uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czudcu*, zmienionej uchwałami Rady Gminy nr: - VI/41/07, z dnia 02.04.2007 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czudcu, oraz - XXIII/177/2008, z dnia 03.10.2008 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Statucie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czudcu.

⁷ W dniu 03.05.2011 r. wszedł w życie art. 16 a ustawy z dnia 12.03.2004 r. o *pomocy społecznej* (Dz.U. z roku 2018, poz. 1508 ze zm.), wprowadzony ustawą z dnia 18.03.2011 r. o *zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych* (Dz.U. z roku 2011, nr 81, poz. 440), który stanowił m.in., że gmina przygotowuje ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, które obejmują w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej bez względu na podmiot je finansujący i realizujący. Ocena obejmuje osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy. Ocena wraz z rekomendacjami jest podstawą do planowania budżetu na rok następny.

⁸ Przyjętego uchwałą nr XIII/101/2016 Rady Gminy, z dnia 26.02.2016 r. w sprawie *uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czudcu* i obowiązującego od dnia podjęcia uchwały.

pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, a także wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, - w § 5 ust. 2 pkt. 10-11, że do zadań Ośrodka należy analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, oraz realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych⁹.

(akta kontroli: str. 11-49)

W strukturze organizacyjnej Ośrodka, określonej w regulaminie organizacyjnym:

a) z dnia 29.03.2010 r.¹⁰ (obowiązującym do dnia 6.09.2017 r.), w § 5 lit. a, było wyodrębnione wieloosobowe stanowisko pracowników socjalnych, dla którego zakres zadań określony w § 6 ust. 4, obejmował m.in.:

- dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, oraz
- realizowanie świadczeń w innej formie dla osób potrzebujących, np. sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym,

b) z dnia 7.09.2017 r.¹¹, w § 7 ust. 1 pkt. 3 było wyodrębnione wieloosobowe stanowisko pracowników socjalnych, dla którego zakres zadań określony w § 9, obejmował m.in.:

- dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń,
- udzielanie pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy, będące przyczyną ich trudnej sytuacji życiowej,
- pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej, poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielenia pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskaniu pomocy.

Kierownik Ośrodka, w udzielonym wyjaśnieniu podała m.in., że w treści wyżej wymienionych zadań określonych dla wieloosobowego stanowiska pracowników socjalnych, zawiera się także pomoc osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością.

(akta kontroli: str. 31-67)

W strukturze organizacyjnej Ośrodka, określonej w regulaminach organizacyjnych nie wyodrębniono komórki organizacyjnej (stanowiska) do spraw osób bezdomnych.

W wyjaśnieniach, Kierownik Ośrodka podała m.in.:

- w dniu 7.12.2018 r.: w Ośrodku ze względu na to, iż jest to mała gmina, *nie powołano komórki/stanowiska do spraw osób bezdomnych. Zadania związane z bezdomnością, realizują pracownicy socjalni, działający bezpośrednio w rejonach opiekuńczych, którzy obejmują wsparciem osoby bezdomne, przebywające na terenie gminy. Koordynację zadań związanych z bezdomnością przypisano starszemu specjalście pracy socjalnej,*

- w dniu 14.01.2019 r.: koordynacja zadań pomocowych związanych z bezdomnością, formalnie nie została przypisana do zakresu czynności i obowiązków pracownika socjalnego, natomiast wszelkimi sprawami związanymi z pomocą dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, przyjmowaniem

⁹ W wyjaśnieniu, Kierownik Ośrodka podała, że w tych celach działaniach i zadaniach Ośrodka, zawiera się również pomoc osobom bezdomnym lub zagrożonym bezdomnością.

¹⁰ Ustalonym w drodze zarządzenia nr 1/2010 Kierownika Ośrodka, z dnia 29.03.2010 r., w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czudcu.

¹¹ Wprowadzonym zarządzeniem nr 1/2017 Kierownika Ośrodka, z dnia 07.09.2017 r., w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czudcu.

korespondencji w tych sprawach, sprawozdawczością, zajmuje się starszy specjalista pracy socjalnej¹². W Ośrodku nie zatrudniono pracownika socjalnego do pracy z osobami trudnymi, które wymagają pogłębionej pracy socjalnej.

Ww. osoba uczestniczyła w dniach 17–18.08.2009 r. w szkoleniu pn. „Praca z trudnym klientem, przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu i stresowi w pracy pracownika pierwszego kontaktu w instytucjach pomocy społecznej”, w wymiarze 18 godzin.

(akta kontroli: str. 31-72)

Kierownik Ośrodka w drodze zarządzenia¹³, wprowadziła w dniu 31.05.2018 r. „Procedury postępowania z osobami bezdomnymi, potrzebującymi schronienia lub innego rodzaju pomocy, przebywającymi na terenie Gminy Czudec”, zwane dalej procedurami. W procedurach określono m.in.:

a) adresy i kontakty: służb porządkowych, pomocy społecznej, placówek służby zdrowia, placówek udzielających schronienia osobom bezdomnym¹⁴,

b) działania Ośrodka, obejmujące m.in.:

- monitorowanie sytuacji i kontrolowanie warunków bytowych osób objętych pomocą społeczną,
- diagnozowanie osoby bezdomnej, pod kątem udzielenia pomocy, stosownie do jej potrzeb,
- prowadzenie rejestru bezdomnych,
- zapewnienie niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym,

c) działania jednostki Policji, obejmujące:

- działania prewencyjne w zakresie patrolowania miejsc przebywania osób zagrożonych zamknięciem, a w przypadku zlokalizowania osoby bezdomnej, dokonanie oceny sytuacji pod kątem zagrożenia zdrowia lub życia,
- pomoc w zakresie ustalenia tożsamości osoby bezdomnej,
- kierowanie osób bezdomnych do Ośrodka w godzinach jego urzędowania, a w dni wolne od pracy, bezpośrednio do miejsc, w których udzielona może zostać pomoc,
- w przypadku odmowy skorzystania ze schronienia przez osobę bezdomną, wypełnianie stosownych oświadczeń lub sporządzenie notatek służbowych oraz przekazywanie powyższych informacji do Ośrodka,
- współpraca z Ośrodkiem.

Procedury:

a) nie określały:

- sposobu identyfikowania osób bezdomnych,
- sposobu diagnozowania potrzeb osób bezdomnych,
- metody monitorowania sytuacji i kontrolowania warunków bytowych osób objętych pomocą społeczną,

b) w części pt. „Działania Policji”, określały działania jednostki Policji, bez wskazania podstawy formalno-prawnej podjęcia takiej regulacji¹⁵.

¹² Zakres czynności (obowiązków) starszego specjalisty pracy socjalnej (K.Z.) z dnia 11.08.2016 r., zobowiązywał pracownika m.in. do: prowadzenia wywiadów środowiskowych w celu ustalenia sytuacji bytowej osób bezdomnych, ubiegających się o pomoc i wsparcie, oraz kompletowania i prowadzenia dokumentacji wymaganej do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.

¹³ Zarządzenie nr 5/2018, z dnia 31.05.2018 r. w sprawie *wprowadzenia procedur postępowania z osobami bezdomnymi, potrzebującymi schronienia lub innego rodzaju pomocy, przebywającymi na terenie Gminy Czudec*. W podstawie prawnej zarządzenia, powołano art. 17 ust. 1 pkt. 3 ustawy o pomocy społecznej, stanowiący, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, należy udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym.

¹⁴ Tj.: Schronisko dla Bezdomnych Mężczyzn w Dębicy, Noclegownię dla Bezdomnych Mężczyzn w Rzeszowie, oraz Stowarzyszenie EMAUS w Rzeszowie Centrum Wspólnotowe EMAUS Przedmieście Czudeckie 406 B (dalej Emaus).

Kierownik Ośrodka w wyjaśnieniach podała m.in., że:

- identyfikowanie bezdomności następuje w drodze: anonimowych informacji, osobistych zgłoszeń się osób bezdomnych do Ośrodka¹⁶, zgłoszeń dokonywanych przez Policję, oraz informacji uzyskanych od organizacji pozarządowych¹⁷,
- dotychczasową wyłączną metodą diagnozowania potrzeb osób bezdomnych, jest rzetelnie sporządzony wywiad środowiskowy,
- monitorowanie osób już objętych wsparciem, odbywa się w formie sporządzania wywiadów środowiskowych, z częstotliwością, co najmniej kilkakrotną w ciągu roku, oraz poprzez cotygodniowe wizytowanie (które dotyczy dwóch bezdomnych zamieszkałych w barakowozach, które nie mają instalacji wodnej) w sytuacji dostarczania wody pitnej. Wywiadywanie środowiskowe oraz cotygodniowe wizyty w dwóch barakowozach, są wyłącznymi formami monitorowania sytuacji osób bezdomnych. Poza wyżej wymienionymi, Ośrodek nie posiada innych dokumentów z zakresu identyfikowania osób bezdomnych, diagnozowania ich potrzeb, oraz monitorowania ich sytuacji,
- nieokreślenie w procedurach sposobów identyfikowania osób bezdomnych, diagnozowania ich potrzeb oraz monitorowania ich sytuacji, wynikał stąd, że każdy z pracowników socjalnych, wie w jaki sposób każdą z tych czynności należy wykonywać, oraz jakie są dostępne możliwości w tym zakresie. Dotychczasowy sposób prowadzenia tych trzech czynności, potwierdził się jako dobra praktyka i w mojej ocenie identyfikowanie, diagnozowanie oraz monitorowanie, nie wymagają innych form dokumentowania. W Ośrodku nie dokumentowano odrębnie bilansu potrzeb osób bezdomnych, wniosków jakie wynikały z diagnozy tych potrzeb oraz planów działań o charakterze pomocowym. Te rzeczy postrzegane były i opisywane wyłącznie w wywiadach środowiskowych,
- w procedurach w części pt. „działania Policji”, Kierownik Ośrodka nie zadaniowała jednostki Policji, tylko opisała schemat działania organu Policji, w zakresie dotyczącym postępowania wobec osób bezdomnych. Ośrodek nie ma zawartego porozumienia z organem Policji, w sprawie współpracy w postępowaniu z osobami bezdomnymi.

(akta kontroli: str. 73-92)

W procedurach wykazano trzy placówki udzielające schronienia dla osób bezdomnych:

- 1) Schronisko dla Bezdomnych Mężczyzn, Dębica ul. Słoneczna 1,
- 2) Noclegownia dla Bezdomnych Mężczyzn, Rzeszów ul. Styki 2, oraz
- 3) Emaus¹⁸.

Przypadek, w którym zostałyby zdiagnozowane potrzeby umieszczenia w schronisku osoby bezdomnej (kobiety), został uregulowany w umowie, zawartej w dniu 11.12.2018 r., z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Dębica, w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym, w której w §1 pkt.1, zapisano m.in., że „*niniejsza umowa normuje kwestie umieszczanie przez Ośrodek osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością kobiet i mężczyzn*”.

¹⁵ W szczególności, procedury nie były stwierdzone podpisem przedstawiciela organu Policji.

¹⁶ W roku 2017, 2 osoby ujawniły się jako bezdomne, które były mieszkańcami Emaus).

¹⁷ W roku 2017, Schronisko im. Św. Brata Alberta w Krośnie powiadomiło, że przebywa w nim jedna osoba, która ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały, miała w Gminie Czudec.

¹⁸ Statut Emaus, dostępny na stronie internetowej www.emaus-rzeszow.pl/statut/, w art. 9 określał, że celem działalności Stowarzyszenia jest m.in. objęcie wszechstronną pomocą zagrożonych wykluczeniem osób: bezdomnych, ubogich, samotnych, bezrobotnych, uzależnionych, niezaradnych życiowo, występowanie w obronie prawa do dachu nad głową. Statut nie definiował szczególnie osób, do których kieruje swą pomoc. Natomiast, na stronie www.e-org.pl/emausrzeszow/18869, podano m.in., że wybudowany został dom w Przedmieściu Czudeckim, gdzie docelowo może zamieszkać 20 – 25 osób. Kierownik Ośrodka w wyjaśnieniu podała, że Emaus „*nie może przyjąć do swojej wspólnoty kobiet. Obejmuje swoim wsparciem mężczyzn (...)*”.

(akta kontroli: str. 73-78, 93-98)

Wydział Ewidencji Ludności Urzędu Gminy w Czudcu, poinformował, że liczba ludności Gminy, według stanu na dzień 30.09.2018 r., wynosiła 11.898. Ośrodek, w latach 2016-2018, zatrudniał sześciu pracowników socjalnych na pełny etat, co proporcjonalnie do liczby ludności Gminy - dawało stosunek: jeden pracownik socjalny na 1.983 mieszkańców.

(akta kontroli: str. 31-49, 99, 154-155)

Pracownicy socjalni zatrudnieni w Ośrodku, brali udział m.in. w następujących szkoleniach:

- Działanie Zespołu Interdyscyplinarnego z realizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy,
- Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – Procedura „Niebieskiej Karty”,
- Procedura „Niebieskiej Karty” i jej znaczenie dla postępowania wobec przemocy w rodzinie,
- w zakresie form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w ramach Projektu „Najmłodszy pod kloszem gminy – organizacja i finansowanie opieki nad dziećmi do lat 3”,
- diagnoza dziecka i jego rodziny,
- (eS) w sieci dobrych połączeń – Nowy Standard Działania w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej przy wykorzystaniu narzędzi ekonomii społecznej,
- Praca z trudnym klientem, przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu i stresowi w pracy, pracownika pierwszego kontaktu w instytucjach pomocy społecznej.

W dniu 8.12.2017 r., dwoje pracowników socjalnych uczestniczyło w spotkaniu informacyjnym pt. „Standaryzacja usług społecznych kierowanych do osób bezdomnych w świetle obowiązujących przepisów prawa”, które miało miejsce w siedzibie Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie.

Poza wyżej wymienionymi szkoleniami:

- jeden pracownik, uzyskał II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny, na kierunku praca socjalna z osobami będącymi ofiarami przemocy,
- jeden pracownik, uzyskał II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny, na kierunku praca socjalna z osobami uzależnionymi, w szczególności od alkoholu i narkotyków,
- jeden pracownik, uzyskał certyfikat w zakresie „Język migowy – II stopień”.

Kierownik Ośrodka w wyjaśnieniach podała m.in., że;

- w dniu 7.12.2018 r.: w latach 2016-2018 pracownicy Ośrodka nie uczestniczyli w superwizji pracy socjalnej oraz grupach wsparcia, ze względu na ograniczone środki finansowe, którymi dysponuje Gmina,
- w dniu 14.01.2019 r.: w świetle mojej wiedzy, poprzednia kierownik Ośrodka, pełniąc tę funkcję do 29.01.2018 r., nie występowała o zapewnienie środków finansowych na udział w superwizji i uczestnictwie w grupach wsparcia. W dniu 29.11.2018 r. złożyłam wniosek o dofinansowanie projektu Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój¹⁹, w ramach którego pracownicy Ośrodka będą uczestniczyć m.in. w zajęciach superwizji.

(akta kontroli: str. 31-49, 100-153, 156-158, 202)

¹⁹ Wniosek o dofinansowanie projektu Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (projekt wdrożeniowy) został złożony (w drodze aplikacji elektronicznej) w dniu 29.11.2018 r., gdzie w Centralnym Systemie Teleinformatycznym SL2014 został mu nadany nr POWR.02.05.00-00-0296/18. Okres realizacji projektu: od 1.03.2019 r. do 29.02.2020 r. W opisie Zadania 2, podano m.in., że celem superwizji pracy socjalnej jest poprawa jakości pracy pracowników merytorycznych, zwiększenie skuteczności pracy z rodziną, a co za tym idzie, polepszenie dobrostanu klientów i zwiększenie zadowolenia z wykonywanej pracy.

1.2 Identyfikacja i diagnozowanie potrzeb osób bezdomnych na terenie gminy

Na terenie Gminy przebywało, w roku:

a) 2016 – 5²⁰ osób bezdomnych.

W związku z otrzymanym pismem Wojewody Podkarpackiego (dalej Wojewoda) z dnia 29.12.2014 r., w sprawie koordynacji działań związanych z przeprowadzeniem ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w województwie podkarpackim, w nocy z 21 na 22.01.2015 r., Wójt zarządzeniem²¹ powołał zespół zadaniowy do ustalenia liczby osób bezdomnych na terenie Gminy (dalej zespół zadaniowy). Skład zespołu zadaniowego tworzyli: kierownik Ośrodka, dwoje pracowników socjalnych, posterunkowy Posterunku Policji w Czudcu, oraz Naczelnik Ochotniczej Straży Pożarnej w Czudcu. Zespół zadaniowy w powyższym składzie, zidentyfikował na obszarze Gminy 4²² osoby bezdomne.

Za pismem z dnia 31.08.2016 r., Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzeszowie, poinformował Ośrodek, że w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn im. Św. Brata Alberta w Rzeszowie, ul. Jana Styki 21, przebywa jedna osoba, której ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały jest Babica (należąca do Gminy) oraz, że w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy o pomocy społecznej²³ zostanie wydana decyzja przyznająca pomoc w formie pobytu w tym schronisku, a także ustalająca wysokość odpłatności za pobyt²⁴,

b) 2017 – 9²⁵ osób bezdomnych.

W związku z otrzymanym pismem Wojewody (wpływ w dniu 27.01.2017 r.) w sprawie koordynacji działań związanych z przeprowadzeniem ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w województwie podkarpackim, w nocy z 8 na 9.02.2017 r., Wójt zarządzeniem²⁶ powołał zespół zadaniowy do ustalenia liczby osób bezdomnych na terenie Gminy. Skład zespołu zadaniowego tworzyli: kierownik Ośrodka, dwoje pracowników socjalnych, starszy sierżant Posterunku Policji w Czudcu, oraz przedstawiciel Emaus. Zespół zadaniowy w powyższym składzie, uwzględnił w liczbie osób bezdomnych m.in.: trzy osoby zamieszkujące w gminnych barakowozach, oraz trzy²⁷ osoby pobierające świadczenia pomocowe przyznane przez Ośrodek i przebywające w Emaus. Poza tymi sześcioma osobami bezdomnymi, uwzględnionymi przez zespół, Ośrodek świadczył pomoc w formie:

- zasiłku stałego, jednej osobie bezdomnej (wykazanej w roku 2016), wiek 65 lat, bez ustalonego prawa do emerytury i renty), przebywającej w różnych częściach Polski, bez wskazania konkretnego miejsca zamieszkania (Kraków, Rzeszów, Stargard Szczeciński), nie przebywającej w żadnej placówce,

²⁰ W tym jedna osoba migrująca po Polsce i osiedlająca się w Krakowie, lub Stargardzie Szczecińskim. Nie była objęta liczbą osób bezdomnych, ustaloną przez zespół zadaniowy.

²¹ Zarządzenie nr 4/2015 Wójta Gminy Czudec, z dnia 7.01.2015 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego w celu ustalenia liczby osób bezdomnych na terenie Gminy Czudec.

²² W tym 3 osoby, zamieszkujące w gminnych barakowozach, oraz jedna osoba z Gminy Niebylec wykazana była tylko na dzień badania i nie była wliczana do stanu roku 2016.

²³ W dniu 5.09.2016 r.

²⁴ Która wynosi (jak podano w tym piśmie) „około 1.100 zł miesięcznie”.

²⁵ Jednocześnie 8 osób, bowiem jedna osoba zamieszkująca w gminnym barakowozie zmarła w dniu 14.03.2017 r. Zwolnione po niej miejsce w barakowozie, zasiedliła – od 01.10.2017 r. – osoba, która sama się ujawniła, jako bezdomna. Pozostałe dwie osoby zamieszkujące w gminnych barakowozach to wykazani w roku 2016.

²⁶ Zarządzenie nr 213/2017 Wójta Gminy Czudec, z dnia 30.01.2017 r. w sprawie powołania zespołu zadaniowego w celu ustalenia liczby osób bezdomnych na terenie Gminy Czudec.

²⁷ W tym dwie tzw. „nowe osoby”, nieujęte w dotychczasowej bazie danych Ośrodka, które w roku 2018, nie powróciły do Ośrodka.

- zasiłku okresowego i celowego, jednej osobie²⁸, przebywającej w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn w Krośnie²⁹, oraz

c) 2018 – 5 osób bezdomnych³⁰.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-92, 154-155, 159-194, 203)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że wiedza o liczbie osób bezdomnych pochodzi z bieżącej pracy zespołu zadaniowego. Źródłem informacji o osobach bezdomnych były również otrzymane korespondencje z MOPS w Rzeszowie, czy z Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło Krośnieńskie. Poza wynikami pracy zespołu zadaniowego, Ośrodek nie identyfikował przypadków osób bezdomnych.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie pozostawały w mocy cztery umowy użyczenia³¹, mające za przedmiot oddanie w bezpłatne używanie trzech barakowozów mieszkalnych (będących własnością Gminy), zawarte na czas nieokreślony pomiędzy Gminą a osobami bezdomnymi.

Według wiedzy Ośrodka, latach 2016-2018, Ośrodek udzielił pomocy i wsparcia wszystkim zidentyfikowanym osobom bezdomnym³².

(akta kontroli: str. 31-49, 79-92, 154-155, 159-200)

W wynikach pracy zespołów zadaniowych, pracujących w dniach 21-22.01.2015 r. i 8-09.02.2017 r., zawarto również dane o osobach bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych, pustostanach, domkach, altanach działkowych i innych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że Gmina ma charakter wiejski, stąd też na jej obszarze nie ma miejsc typu kamienice, czy mieszkania spółdzielcze, oraz że udział w zespole zadaniowym przedstawiciele pomocy społecznej, policji i Emaus, pozwolił na sprawdzenie wszystkich miejsc, w których potencjalnie mogły przebywać osoby bezdomne.

Pan Andrzej Ślipski – Wójt, poinformował, że w latach 2016-2018, wśród osób zamieszkujących w budynkach komunalnych należących do Gminy, zdarzały się nieterminowe wpłaty czynszu. Osoby takie po otrzymaniu wezwania do zapłaty w większości regulowały należności. W przypadkach dłuższego niewywiązywania się z tego rodzaju należności, sprawy przekazywano do komornika i należności wpływały do budżetu gminy. Wobec dłużników nie zostały podjęte czynności egzekucyjne.

(akta kontroli: str. 79-92, 167-168, 181-193, 201)

W wyjaśnieniach, Kierownik Ośrodka podała, że:

- w badanym okresie nie zidentyfikowano osób zagrożonych bezdomnością,
- potrzeby osób bezdomnych są zamieszczone w wywiadach środowiskowych, w rubryce „potrzeby i oczekiwania osoby i rodziny zgłoszone podczas przeprowadzonego wywiadu”,
- aktualizacja diagnozy i jej częstotliwość jest zgodna z przeprowadzonymi wywiadami środowiskowymi,

²⁸ To przypadek tzw. „nowej osoby”, nieujętej w dotychczasowej bazie danych Ośrodka, która w roku 2018, nie powróciła do Ośrodka.

²⁹ Za pismem z dnia 14.03.2017 r., Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło Krośnieńskie, poinformowało Ośrodek, że w tym schronisku, w dniach od 3.03.2017 r. do 5.03.2017 r. (łącznie 3 dni), przebywał były mieszkaniec Gminy.

³⁰ To pięć osób, które pozostały w Ośrodku, z roku 2017.

³¹ Umowy użyczenia zostały zawarte w dniach: 9.07.2007 r., 1.03.2012 r., 12.07.2013 r. i 1.10.2017 r.

³² Liczba osób przebywających w Emaus jest większa od liczby osób, którym Ośrodek udzielił pomocy. W dniu badania osób bezdomnych, tj. 8-9 lutego 2017 r., w Emaus przebywało 17 osób. Do tej placówki są kierowane osoby z całej Polski i Ośrodek nie ma wiedzy o liczbie mieszkańców Emaus w danej chwili.

- monitoring sytuacji osób bezdomnych jest prowadzony na bieżąco przez pracowników socjalnych, poprzez odwiedziny w miejscach pobytu osób bezdomnych, wywiady środowiskowe, realizację kontraktu socjalnego, przepływ informacji między instytucjami działającymi na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-92)

Ustalono, że wobec dziewięciu osób bezdomnych, przeprowadzonych zostało w badanych latach, ogółem 51 wywiadów środowiskowych (przez Ośrodek, bądź na zlecenie Ośrodka przez inne właściwe miejscowo ośrodki pomocy społecznej).

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w latach 2016-2018, jedna osoba wyszła z bezdomności, która zamieszkuje u swojej znajomej i korzysta tylko z zasiłku stałego z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego. Ośrodek podtrzymuje z nią kontakt w formie wywiadów środowiskowych.

W wywiadzie środowiskowym z 8.09.2017 r., sporządzonym przez pracownika socjalnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie Oś. Teatralne 24 (dalej MOPS Kraków), oraz protokole z ustnego zgłoszenia podania o udzielenie pomocy, stwierdzono m.in.: adres – *Dworzec PKP Kraków*, oczekiwania – *posiłki w Barze „Pod Filarkami”*, *osoba utrzymuje się w abstynencji, jej zdrowie na optymalnym poziomie*. W „Ocenie sytuacji osoby i wnioskach pracownika socjalnego” stwierdzono m.in., że powodem trudnej sytuacji jest choroba, bezdomność, alkoholizm i ubóstwo. Zasadna jest dalsza pomoc (jej kontynuacja) w celu zabezpieczenia niezbędnych potrzeb, a także pomoc w formie gorącego posiłku. Podano również, że nie stwierdzono marnotrawienia świadczenia lub wykorzystywania w sposób niezgodny z przeznaczeniem. Osoba pozostaje w „stałym leczeniu”, oraz korzysta z pomocy NGO³³.

W odpowiedzi na wniosek Ośrodka o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych, złożony w dniu 21.11.2017 r. do MOPS w Krakowie, w ocenie sytuacji osoby, podano m.in., że osoba, leki, odzież oraz dodatkową żywność zapewnia sobie korzystając z pomocy organizacji świadczących pomoc dla osób ubogich bezdomnych na terenie Krakowa (tj. Dzieło Pomocy Św. Ojca Pio, Caritas Archidiecezji Krakowskiej, Bracia Albertyni oraz Siostry Zgromadzenia Miłosierdzia Bożego). Ponadto korzysta z pomocy w formie gorącego posiłku w barze. Nie stwierdzono marnotrawienia przyznanego świadczenia.

W wywiadzie z 12.01.2018 r., przeprowadzonym przez MOPS w Krakowie, podano m.in., że nocleguje w Galerii Krakowskiej lub Dworcu PKP Kraków Główny, w komunikacji miejskiej, oraz okresowo u znajomych. Utrzymuje abstynencję. W ocenie sytuacji osoby, nie stwierdzono marnotrawienia przyznanego świadczenia, oraz podano, że zasadna jest dalsza pomoc w formie gorącego posiłku.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stargardzie Szczecińskim (dalej MOPS w Stargardzie Szczecińskim), za pismem z dnia 19.11.2018 r., przesłał do Ośrodka wywiad przeprowadzony (na wniosek Ośrodka) w dniu 16.11.2018 r., z którego wynika, że osoba przebywa u znajomej w Stargardzie Szczecińskim, której płaci 300 zł miesięcznie za umożliwienie pobytu (gdzie może spać, umyć się, przyrządzić posiłek). Nie posiada własnego źródła utrzymania, oprócz zasiłku stałego.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-92, 204-451)

1.3. Współpraca z innymi podmiotami, w szczególności z organizacjami pozarządowymi w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym

³³ Ang. non-government organization - organizacja pozarządowa.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że Ośrodek w badanym okresie, współpracował w sprawach związanych z udzielaniem pomocy osobom bezdomnym z:

- Posterunkiem Policji w Czudcu, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Strzyżowie, Powiatowym Urzędem Pracy w Strzyżowie. Współpraca ta nie była sformalizowana w formie umów czy porozumień. Polegała ona na wymianie informacji dotyczących sytuacji osób bezdomnych. Rezultaty tej współpracy nie były odrębnie dokumentowane, najczęściej odbywała się wymiana informacji w formie ustnej,

- Centrum Wspólnotowym Emaus Przedmieście Czudeckie 406B, Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta w Dębicy, Polskim Komitetem Pomocy Społecznej, Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta w Rzeszowie, Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta w Krośnie. Współpraca ta nie była sformalizowana.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-92)

Rada Gminy uchwałała roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi³⁴, z zachowaniem terminu określonego w art. 5a ust. 1 ustawy o dppio³⁵, które w zakresie treści, zawierały wymagane elementy wymienione w tymże przepisie. W wyniku analizy „sprawozdań z realizacji zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym”, za lata 2016 i 2017³⁶, stwierdzono, że w każdym z tych dwóch lat, realizowano po trzy takie same zadania, z których jedno - pn. „Świadczenie usług opiekuńczych na rzecz mieszkańców Gminy Czudec” - nawiązywało co do formy, do pomocy udzielanej osobom bezdomnym³⁷. W sprawozdaniach tych stwierdzono m.in., że *we wszystkich przypadkach realizacja zadań przebiegała zgodnie z harmonogramem określonym w ofercie, oraz że zadania wskazane w poszczególnych ofertach, zostały zrealizowane przy wykorzystaniu pełnych kwot przyznanych dotacji.*

(akta kontroli: str. 79-92, 452-477)

1.4. Ujęcie zagadnień związanych z potrzebami osób bezdomnych w gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych

W „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czudec, na lata 2013-2020” (dalej Strategia), przyjętej w dniu 26.04.2013 r. w drodze uchwały³⁸, problematykę dotyczącą osób bezdomnych ujęto w:

- części II pt. „Diagnoza”, Rozdziale II pt. „Diagnoza problemów społecznych gminy”, pkt. 2.10 „Bezdomność”³⁹, oraz

- części III pt. „Strategia rozwiązywania problemów społecznych”, Rozdziale III pt. „Cele strategiczne, operacyjne i kierunki działań”, pkt. 8 „Organizacja wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością”⁴⁰. W tym miejscu wskazano m.in.

³⁴ W uchwałach:

- nr IX/67/2015, z dnia 30.10.2015 r., w sprawie uchwalenia Roczno program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2016,

- nr XIX/155/2016, z dnia 28.10.2016 r., w sprawie uchwalenia Roczno program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2017,

- nr XXIX/284/2017, z dnia 27.10.2017 r., w sprawie uchwalenia Roczno program współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2018.

³⁵ Ustawa z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z roku 2018, poz. 450 ze zm.).

³⁶ Termin na złożenie radzie gminy sprawozdania z wykonania zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym w roku 2018, oznaczony jest datą 31.05.2019 r.

³⁷ Potencjalnie pomoc w formie usług opiekuńczych może być adresowana również dla osób bezdomnych. Kierownik Ośrodka podała, że *rzeczywiście w badanym okresie, osoby bezdomne nie korzystały z tej formy wsparcia, ponieważ nie wystąpił przypadek bezdomnego, który wymagałby tej formy wsparcia.*

³⁸ Uchwała nr XXVIII/213/2013, z dnia 26.04.2013 r, w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czudec na lata 2013-2020.

³⁹ Od str. 158.

⁴⁰ Od str. 191.

następujące metody działania: zapewnienie warunków zaspokajania potrzeb bytowych, umieszczenie w schronisku lub noclegowni w przypadku złych warunków atmosferycznych, utworzenie mieszkań chronionych, budownictwo socjalne. Przewidywanymi efektami były: zabezpieczenie osób bezdomnych przed utratą zdrowia lub życia, oraz umożliwienie wyjścia z bezdomności, zaś wymienionymi obszarami ryzyka był: brak środków finansowych, a także niska motywacja i kultura osób (rodzin) do utrzymania lokalu. Termin realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych, określono jako „Praca ciągła”. Źródła finansowania tych zadań, stanowiły: budżet gminy, budżet państwa, oraz środki Unii Europejskiej.

Za pismem, z dnia 2.05.2013 r., Urząd przekazał Wojewodzie uchwałę nr XVIII/213/2013 do legalizacji, oraz poinformował Wojewodę, że uchwała ta została przesłana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie. Działająca z upoważnienia Wójta, pani Agnieszka Materna – Sekretarz Gminy, poinformowała m.in., że uchwała nr XXVIII/213/2013 w ramach nadzoru nad samorządem sprawowanym przez Wojewodę, została przesłana w ustawowym terminie (tj. w terminie 7 dni od podjęcia uchwały) do Wydziału Prawnego PUW⁴¹. Wojewoda w ustawowym terminie nie wydał żadnych rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących tejże uchwały (...).

Strategia spełniała wymogi co do treści i zawierała elementy istotne, wymienione w art. 16b ustawy o pomocy społecznej⁴².

Kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in., że koordynacja Strategii w zakresie pomocy osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością, wyrażała się poprzez działania zespołu zadaniowego, oraz realizację Gminnego Programu Wychodzenia z Bezdomności⁴³. Formą tych działań była bieżąca analiza wywiadów środowiskowych oraz bieżący nadzór nad sposobami wsparcia osób bezdomnych. Strategia nie była aktualizowana. Dotychczas nie było okresowej ewaluacji, odnoszącej się do stopnia realizacji zadań określonych w Strategii. Ośrodek na bieżąco koordynował realizację zadań w zakresie bezdomności, chociaż czynności z tego zakresu nie były odrębnie dokumentowane, a fakt takiej koordynacji potwierdza osiągnięcie celów określonych w Strategii, jak wsparcie dla osób bezdomnych, które zostało osiągnięte w zupełności.

(akta kontroli: str. 79-92, 478-494, 1739-1752)

⁴¹ Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie.

⁴² W „Podsumowaniu” Strategii (na str. 198), podano m.in., że *strategia proponuje wdrożenie partnerstwa lokalnego między różnorodnymi partnerami społecznymi, jako zasady rozwiązywania problemów społecznych Gminy, co pozwala na pogłębienie współpracy pomiędzy instytucjami, organizacjami i samorządem. Stwarza to szansę na usprawnienie instytucjonalne sfery związanej z realizacją zadań pomocy społecznej.*

W wyniku analizy Strategii, można stwierdzić, że:

- przewidywano w niej (deklarowano) współpracę z innymi organami, czy organizacjami pozarządowymi, na rzecz osiągnięcia (realizacji) celów w niej określonych (w tym dotyczących pomocy udzielanej osobom bezdomnym),

- w jej treści nie było stanowczych zapisów, mówiących o „konieczności współdziałania na rzecz osób bezdomnych z innymi organami, organizacjami pozarządowymi, zakładami opieki zdrowotnej, policją ...”.

⁴³ Wprowadzonego w drodze uchwały rady gminy nr XXXVIII/375/2018, z dnia 19.10.2018 r., w sprawie uchwalenia „Gminnego Programu Wychodzenia z Bezdomności na lata 2018-2023”. W programie tym podano m.in., że:

- do realizacji celu głównego, prowadzi organizacja procesu społecznej i zawodowej reintegracji osób bezdomnych w oparciu o zasoby Ośrodka i innych podmiotów działających w tym obszarze,

- jednym z celów operacyjnych jest wspieranie i budowanie zintegrowanego systemu współpracy Ośrodka z innymi służbami publicznymi i instytucjami na rzecz pomocy osobom bezdomnym.

W części VI tegoż Programu, pt. „Monitoring i ewaluacja”, wskazano, że wnioski z monitoringu i rekomendacji w formie sprawozdania (sporządzanego do dnia 31 marca każdego roku), będą stanowić jeden z elementów aktualizacji Programu (stąd, termin pierwszego sprawozdania oznaczony jest datą 31.03.2019 r.).

1.5 Zagadnienia związane z potrzebami osób bezdomnych w ocenie zasobów pomocy społecznej

„Oceny zasobów pomocy społecznej” za lata 2016 i 2017:

- w zakresie zapisów odnoszących się do osób bezdomnych, sprowadzały się do liczbowego wskazania „liczby rodzin” i „liczby osób w rodzinach”, w okresach: do dwóch lat poprzednich, roku oceny i prognozy („roku po ocenie” i „dwa lata po ocenie”),
- nie obejmowały: infrastruktury, kadry, organizacji pozarządowych, zagadnień związanych z potrzebami osób bezdomnych.

Kierownik Ośrodka co roku, do dnia 30 kwietnia⁴⁴, przedstawiała Radzie Gminy „oceny zasobów pomocy społecznej”.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-92, 495-553)

1.6 Sprawozdania z działalności Ośrodka

W Ośrodku opracowano i składano Radzie Gminy coroczne sprawozdania z działalności Ośrodka.

Ustalono, że:

- w treści „Sprawozdania z działalności Ośrodka za rok 2016”, nie uwzględniono problemów związanych z bezdomnością,
- w treści „Sprawozdania z działalności Ośrodka za rok 2017”, w określonych „Potrzebach”⁴⁵, podano m.in. *tworzenie mieszkań socjalnych, tworzenie przejściowej bazy noclegowej w okresie zimowym (dla bezdomnych) np. wytyczenie jednego niewielkiego pomieszczenia, w którym można by było umieścić osobę bezdomną w trybie pilnym, na czas okresu zimowego.*

(akta kontroli: str. 31-49, 507-596)

1.7 Opracowanie i realizacja lokalnych (gminnych) programów osłonowych na rzecz osób bezdomnych

W latach 2016-2018, Ośrodek nie opracowywał i nie realizował lokalnych (gminnych) programów osłonowych, na rzecz osób bezdomnych. Odnosząc się do nieopracowywania i nierealizowania lokalnych (gminnych) programów osłonowych, adresowanych do ludzi bezdomnych, Kierownik Ośrodka podała, m.in., że *Ośrodek w kolejnych latach budżetowych rozważy możliwość przystąpienia do programów osłonowych. W ocenie pracowników Ośrodka, skala bezdomności w Gminie nie wymaga opracowania specjalnych programów.*

(akta kontroli: str. 31-49)

1.8 Możliwości aplikowania w programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych

Ośrodek pozyskiwał informacje o możliwości aplikowania w programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych, ze strony internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, oraz drogą e-mailową⁴⁶.

Kierownik Ośrodka podała, że:

⁴⁴ Termin określony w art. 16 a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

⁴⁵ Na str. 33.

⁴⁶ Np. o programie zatwierdzonym przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w styczniu 2018 r., pt. „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”.

- w dniu 7.12.2018 r.: Ośrodek otrzymywał informacje o możliwości aplikowania w programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością, lecz z uwagi na brak zabezpieczenia wkładu własnego, brak zasobów ludzkich, obciążenie pracowników kolejnymi zadaniami zlecanymi przez administrację rządową, nie starał się o dofinansowanie,
- w dniu 29.01.2019 r.: Ośrodek nie korzystał z możliwości aplikowania w programach dotyczących działalności na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, ponieważ potrzeby osób bezdomnych były zabezpieczane na bieżąco.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-92)

1.9 Zapewnienie udzielenia schronienia we wszystkich ustawowych formach, tj. poprzez przyznanie tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni

Ośrodek:

- nie realizował samodzielnie zadania dotyczącego udzielenia schronienia (w formie schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni), gdyż nie prowadził i nie miał na swoim terenie, tego rodzaju placówek,
- w okresie od 1.01.2016 r. do 10.12.2018 r., Ośrodek nie miał zawartej umowy, z podmiotem, którego przedmiotem działalności było udzielanie pomocy osobie bezdomnej, czy zagrożonej bezdomnością,
- w okresie od 1.01.2016 r. do 31.12.2018 r., nie miał zawartego porozumienia administracyjno-prawnego z innymi gminami, które prowadzą lub zlecają prowadzenie schronisk, noclegowni, ogrzewalni.

Ośrodek zawarł w dniu 11.12.2018 r. dwie umowy na zakup usługi w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Dębica, tj.:

- umowę nr 1/2018, obowiązującą do dnia 31.12.2018 r.⁴⁷, w której określono, że odpłatność za pobyt w schronisku jednej osoby wynosi 1.000 zł miesięcznie, oraz
- umowę 2/2018, obowiązującą od 1.01.2019 r. do 31.12.2019 r., w której określono, że odpłatność za pobyt w schronisku jednej osoby wynosi 1.100 zł miesięcznie.

W obydwu umowach uregulowano, że:

- a) zleceniodawca zobowiązuje się zapewnić w okresie ich trwania „maksymalnie dwa miejsca tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych”, oraz, że
- b) zleceniodawca nie pobiera odpłatności za tzw. gotowość, a tylko za czas rzeczywistego pobytu osób skierowanych,
- c) schronienie będzie udzielane w schronisku dla bezdomnych kobiet i mężczyzn lub noclegowni na ul. Św. Brata Alberta 2 i w schronisku dla bezdomnych mężczyzn lub noclegowni na ul. Słonecznej 1.

Na podstawie przepisu § 6 ust. 2 (przyjętego w obydwu umowach), kierownikowi Ośrodka (lub osobie przez niego upoważnionej) przysługuje prawo dokonywania kontroli działalności zleceniobiorcy w zakresie objętym umową, w tym zgodności świadczonych usług ze standardami określonymi w przepisach prawa.

W umowach nie przewidziano kar umownych z tytułu ich nienależytego wykonania. Zawarto tylko zapis (§ 10), że w sprawach nieuregulowanych niniejszą umową, mają

⁴⁷ Czas jej obowiązywania wynosił 21 dni.

zastosowanie przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz przepisy kodeksu cywilnego.

Zawarcie umów nr 1/2018 i 2/2018 nie było poprzedzone konkursem ofert.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-98)

W wyjaśnieniach kierownik Ośrodka podała m.in.:

- przed zawarciem umów⁴⁸ zweryfikowano koszty w korespondencji telefonicznej z przedstawicielem tego Towarzystwa. W świetle wiedzy Ośrodka, jest to najbliższa w okolicy placówka, przyjmująca mężczyzn i kobiety, w cenie 1.000 zł (w roku 2018) za miesięczny pobyt jednej osoby, niepobierająca kosztów za tzw. „gotowość”. Najbliższa tego typu placówka przyjmująca mężczyzn, w 2018 r. za miesięczny pobyt jednej osoby żądała 1.100 zł i jednocześnie pobierała opłaty za „gotowość”, oraz nie przyjmowała kobiet. Ustalenie w drodze telefonicznej ofert powyższych dwóch placówek, pozwoliło przyjąć pogląd, że oferta placówki w Dębicy pod względem cenowym, nie była zawyżona i nie zawierała zbędnych, niezwiązanych z udzieleniem pomocy osobom bezdomnym kosztów. W związku z tym, że zawarcie umów nie było poprzedzone przeprowadzeniem konkursu, sprawdzenie kalkulacji kosztów przedstawionych przez oferenta dokonane zostało w formie ustnej i nie zostało udokumentowane,

- domniemaną formą wyrażenia zgody przez Radę Gminy na zawarcie umów z Towarzystwem Pomocy Św. Brata Alberta – Koło w Dębicy, była podjęta uchwała w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi⁴⁹,

- za podstawę prognozowania liczby osób bezdomnych, którym należało zapewnić schronienie była ustalona realna liczba osób bezdomnych korzystająca z tej formy pomocy (tj. jedna osoba), oraz założona liczba potencjalnych osób, wobec których Ośrodek mógłby udzielić ten rodzaj pomocy (miejsce dla jednej osoby). Liczba potencjalna wynikała z rozeznania pracowników socjalnych o liczbie osób zagrożonych, które mogłyby zostać zidentyfikowane jako osoby bezdomne.

Ustalono, że w badanych latach, tylko w okresie od 17.05.2018 r. do 31.12.2018 r. (w tym od 17.05.2018 r. do 10.12.2018 r. – bezumownie), Ośrodek ponosił koszty z tytułu pobytu jednej osoby w schronisku Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Dębica.

(akta kontroli: str. 604-834)

1.10 Standardy placówek, w których zapewniono schronienia na terenie gminy

W umowach zawartych z Towarzystwem Św. Brata Alberta – Koło w Dębicy (nr 1/2018 i 2/2018), wprowadzono w § 6 ust. 1, następujący zapis: zleceniobiorca oświadcza, że placówki przez niego prowadzone spełniają standardy obiektów dla osób bezdomnych, zgodnie z rozporządzeniem⁵⁰.

Kierownik Ośrodka podała, że Ośrodek przed zawarciem umów, nie weryfikował spełnienia przez placówkę określonych prawem standardów. Ich spełnienie wynikało z oświadczenia złożonego przez zleceniobiorcę w treści umów 1/2018 i 2/2018, oraz

⁴⁸ Chodzi o umowy nr 1/2018 i 2/2018, zawarte z Towarzystwem Pomocy Św. Brata Alberta – Koło w Dębicy.

⁴⁹ Chodzi o uchwałę nr XXXVIII/374/2018 Rady Gminy, z dnia 19.10.2018 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

⁵⁰ Chodzi o rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27.04.2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz.U. z roku 2018, poz. 896).

z objęcia tej placówki rejestrem Wojewody⁵¹. Ośrodek nie przeprowadzał oględzin w zakresie spełnienia standardów oraz nie posiada innej dokumentacji w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 79-98, 844-847)

1.11 Podpisanie kontraktu socjalnego z osobą której udzielono schronienia w schronisku dla osób bezdomnych

Pani [...] ⁵² – Zastępca Dyrektora Stowarzyszenia „Emaus-Rzeszów” pismem z dnia 14.05.2018 r., zawiadomiła Ośrodek, że w dniu 14.05.2018 r. została usunięta z Emaus osoba bezdomna. Przyczyną usunięcia było nieprzestrzeganie Regulaminu Wewnętrznego Wspólnoty⁵³.

W dniu 17.05.2018 r.:

- pracownik socjalny z Ośrodka w przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym, stwierdził m.in., że *z uwagi na okoliczności, które mają wpływ na jego bezdomność, zachodzi konieczność umieszczenia wyżej wymienionego w schronisku dla bezdomnych mężczyzn,*
- pracownik socjalny z Ośrodka podpisał kontrakt socjalny⁵⁴ (którego była realizatorem), w którym przyjęto następujące cele, które powinna osiągnąć osoba: aktywizacja umożliwiająca wychodzenie z uzależnienia od alkoholu, oraz aktywizacja w uzyskaniu samodzielności życiowej. Osoba bezdomna nie była aktywna w opracowywaniu kontraktu socjalnego. Kierownik Ośrodka podała, że w kontakcie z pracownikiem socjalnym Ośrodka, bezdomny nie ujawnił żadnych pasji i zainteresowań, poza umieszczeniem go w schronisku.,
- działająca z upoważnienia Wójta - Kierownik Ośrodka, wydała decyzję⁵⁵, w której udzieliła schronienia w schronisku Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Dębica.

W dwóch rozmowach telefonicznych, przeprowadzonych w sprawie przebiegu kontraktu socjalnego, udokumentowanych w notatkach służbowych pracownika socjalnego z Ośrodka, rozmówcy poinformowali, że:

- w dniu 21.06.2018 r., pracownik socjalny pan [...] ⁵⁶ z Dębicy (mający stały kontakt z bezdomnym): *utrzymuje abstynencję i bierze udział w spotkaniach, które przywróć mu aktywizację w środowisku,*

⁵¹ Mowa o rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach, prowadzonym przez Wojewodę, na podstawie art. 48a ust. 11 ustawy o pomocy publicznej. Przedmiotowa placówka, wpisana była do tegoż rejestru, pod obszarem „Powiat Dębicki”, pod liczbą porządkową 1.

⁵² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na prywatność osoby fizycznej.

⁵³ W szczególności, § 3 pkt 1 tegoż regulaminu wewnętrznego, dotyczącego spożywania alkoholu, przebywania pod wpływem alkoholu. Pani Dyrektor podała, że *pomimo przeprowadzonych rozmów dyscyplinujących pan (...) nie dostosował się do przestrzegania zawartych norm w regulaminie wewnętrznym, co zmusiło nas do podjęcia decyzji o usunięciu z ośrodka.*

⁵⁴ Kontrakt został sporządzony na wzorcowym formularzu, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z dnia 08.11.2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego. Zwraca uwagę fakt, że formularz ten nie przewiduje zapisów określających:

- terminu na jaki został zawarty,
 - warunków jego rozwiązania (w szczególności, wskazania czynności, na drodze których można go rozwiązać).
- Z podanego w cz. V kontraktu terminu, w którym nastąpi ocena realizacji działań w nim ustalonych, nie można domniemywać, że kontrakt został zawarty na czas oznaczony (tj. do daty tej oceny).

⁵⁵ W czasie trwania kontraktu socjalnego, Kierownik Ośrodka wydała 3 decyzje, będące skierowaniami do schroniska.

⁵⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na prywatność osoby fizycznej.

- w dniu 29.08.2018 r., pani [...] ⁵⁷ – Kierownik Schroniska: *funkcjonuje prawidłowo, jest koleżeński, bierze udział w sporządzaniu posiłków, nie stwarza problemów i nie nadużywa alkoholu. Dostosowuje się i przestrzega regulamin ośrodka.*

W ocenie realizacji zadań, przeprowadzonej w dniu 3.09.2018 r., podano m.in., że osoba bezdomna utrzymuje abstynencję. Bierze czynny udział w działaniach, które przywrócą mu aktywizację w środowisku.

(akta kontroli: str. 610-843)

Kierownik Ośrodka, w wyjaśnieniach podała m.in., że:

- w badanym okresie, wystąpił jeden przypadek osoby bezdomnej, który wymagał zawarcia kontraktu socjalnego,
- realizacja kontraktu socjalnego przyczyniła się do wychodzenia z uzależnienia od alkoholu, natomiast nie nastąpiło usamodzielnienie się,
- w Ośrodku nie wystąpił przypadek osoby bezdomnej, wobec której zrezygnowano z wymogu zawarcia kontraktu socjalnego w sytuacji nagłej, na podstawie art. 48a ust. 2a ustawy *o pomocy społecznej*, a gdy ustaly szczególne okoliczności, zawarto kontrakt socjalny zgodnie ze standardową procedurą,
- nie wystąpił przypadek, w którym zawarto z jedną osobą bezdomną, więcej niż jeden kontrakt socjalny,
- nie wystąpiły przypadki, w których osoba bezdomna odmówiłaby zawarcia kontraktu socjalnego, lub nie dotrzymałaby jego postanowień skutkujących: jego zerwaniem, odmową przyznania świadczenia, uchYLENIEM decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymaniem świadczeń z pomocy społecznej ⁵⁸,
- nie wystąpił przypadek, w którym za osoby bezrobotne, z którymi podpisano kontrakt socjalny, na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy na zasadach określonych w art. 50 ust. 3 ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* ⁵⁹, Ośrodek opłacał składkę na ubezpieczenie zdrowotne, zgodnie z przepisami o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- cel usamodzielnienia się bezdomnego (objętego kontraktem socjalnym) nie został zrealizowany, ponieważ jest on dotknięty długotrwałą bezdomnością (od 2006 r.), a z obserwacji pracownika socjalnego wynika, że nie wykazuje on woli co do zmiany swojej sytuacji życiowej, nie wykazuje chęci usamodzielnienia się i wyjścia z bezdomności.

W kontrakcie socjalnym, termin realizacji podejmowanych działań określono brzmieniem: „*na bieżąco*” ⁶⁰.

(akta kontroli: str. 79-92, 835-843)

1.12 Udzielanie pomocy osobom bezdomnym w formie zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych

W Ośrodku, latach 2016-2018, zgodnie z jego właściwością, wydano ogółem trzy decyzje administracyjne dotyczące udzielenia schronienia jednej osobie w schronisku dla osób bezdomnych. Decyzje zostały wydane na wniosek osoby zainteresowanej.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że przepisy dotyczące właściwości gminy, w kontekście definicji osoby bezdomnej, zawartej w przepisie art. 6 pkt. 8 ustawy

⁵⁷ Jw.

⁵⁸ Z przyczyn, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy *o pomocy społecznej*.

⁵⁹ Ustawa z dnia 20.04.2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. z 2018 r., poz. 1265 ze zm.).

⁶⁰ Co według Kierownika Ośrodka oznacza, że kontrakt socjalny został zawarty na „czas nieokreślony”.

o pomocy społecznej, nie rodziły problemów interpretacyjnych o właściwość pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i nie wydłużały czasu udzielania pomocy osobom bezdomnym.

W prowadzonej jednej sprawie osoby bezdomnej, której udzielono schronienia w schronisku dla osób bezdomnych:

- przed wydaniem decyzji o skierowaniu do schroniska, przeprowadzono wywiad środowiskowy,
- wywiad środowiskowy przeprowadził pracownik socjalny z Ośrodka,
- wywiad środowiskowy został przeprowadzony w tym samym dniu, w którym wpłynął wniosek osoby bezdomnej o przyznanie miejsca w schronisku, (tj. 17.05.2018 r.),
- akta sprawy zawierały dokumenty uzasadniające przyznanie świadczenia w formie skierowania do schroniska. Kierownik Ośrodka podała, że podczas wywiadu środowiskowego osoba bezdomna nie ujawniła niezdolności do samoobsługi, a pracownik socjalny nie stwierdził stanu zagrażającego zdrowiu i życiu innych osób,
- wywiad środowiskowy zawierał wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej,
- wywiad środowiskowy zawierał diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o pomoc, oraz wnioski pracownika socjalnego co do zasadności przyznania świadczenia w formie skierowania do schroniska,
- zebrane w trakcie wywiadu środowiskowego dowody i materiały oraz ocena sytuacji osoby bezdomnej, zostały uwzględnione przez pracownika socjalnego w kontrakcie socjalnym. Osoba bezdomna nie została objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności,
- decyzja o skierowaniu do schroniska została wydana z zachowaniem terminów wynikających z Kpa⁶¹,
- Kierownik Ośrodka posiadała upoważnienie Wójta, do wydawania decyzji administracyjnych,
- decyzja zawierała elementy określone w art. 107 Kpa oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

(akta kontroli: str. 79-92, 610-843)

1.13 Obejmowanie osób bezdomnych indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności

Kierownik Ośrodka, podała, że w latach 2016-2018, żadna z osób bezdomnych przebywających na terenie Ośrodka, nie została objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. W ocenie pracowników socjalnych Ośrodka, żadna z osób zamieszkujących w barakowozach nie wykazuje: woli wyjścia z bezdomności, woli więzi rodzinnych, woli zmiany swojego życia, zdolności utrzymania mieszkania oraz zdolności co do zatrudnienia.

(akta kontroli: str. 79-92)

1.14 Formy udzielania pomocy osobom bezdomnym

W badanych latach, zakres przyznanych i zrealizowanych świadczeń osobom bezdomnym, był następujący:

⁶¹ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.).

1) w roku 2016, w wydanych 18 decyzjach administracyjnych, przyznano pomoc 5 osobom bezdomnym, w następujących formach:

- a) zasiłku okresowego – 6.974 zł,
 - b) zasiłku celowego – 432,48 zł,
 - c) zasiłku stałego – 7.248 zł,
 - d) pomocy rzeczowej (zakupu opału) – 1.485 zł,
 - e) opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne – 652,32 zł,
- razem: 16.791,80 zł,

2) w roku 2017, w wydanych 30 decyzjach administracyjnych, przyznano pomoc 9 osobom bezdomnym, w następujących formach:

- a) zasiłku okresowego – 6.060 zł,
 - b) zasiłku celowego – 1.840,50 zł,
 - c) zasiłku stałego – 10.498 zł,
 - d) pomocy rzeczowej (zakupu opału) – 2.035 zł,
 - e) pomocy rzeczowej ((zakup piecyka węglowego, materiałów budowlanych, pojemników na wodę, 10 kg węgla) - 508,85 zł,
 - f) opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne – 944,76 zł,
 - g) zakupu posiłku – 399 zł,
- razem: 22.286,11 zł,

3) w roku 2018, w wydanych 30 decyzjach administracyjnych, przyznano pomoc 5 osobom bezdomnym, w następujących formach:

- a) zasiłku okresowego – 3.290,50 zł,
 - b) zasiłku celowego – 386 zł,
 - c) zasiłku stałego – 22.113 zł,
 - d) pomocy rzeczowej (zakupu opału) – 2.535 zł,
 - e) opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne – 1.990,17 zł,
 - f) zakupu gorącego posiłku – 2.233,35 zł,
 - g) specjalnego zasiłku celowego – 50 zł,
 - i) udzielenie schronienia w schronisku - 7.466,62 zł,
- razem: 40.064,64 zł.

(akta kontroli: str. 204-444, 445-451, 610-834, 854-1646)

Kierownik Ośrodka, podała, że:

- w badanych latach nie było wydanych decyzji negatywnych w sprawach świadczeń dla osób bezdomnych,
- wszystkie działania Ośrodka były ukierunkowane na skuteczne udzielenie pomocy, a brak usamodzielnienia się tych osób, uwarunkowany jest ich zawansowanym wiekiem,
- sposób realizacji pracy socjalnej wobec osób bezdomnych, dokumentowany jest w postaci wywiadu środowiskowego, wydanych decyzji administracyjnych, notatek służbowych,
- w Ośrodku nie prowadzi się kart pracy socjalnej, oraz nie jest formalnie dokonywana ewaluacja. Przyjęcie przez osobę danej formy pomocy stanowi o zrealizowaniu konkretnego zadania,
- dotychczas, danych z zakresu podejmowanych działań na rzecz wyjścia z bezdomności, oraz ich efektów, nie przekazywano Gminie, Wojewodzie, lub Ministrowi,
- nie przyznawano lokali socjalnych, mieszkań chronionych, mieszkań komunalnych dla rodzin zagrożonych bezdomnością, a także nie wystąpiły przypadki wykupu lokalu przez Gminę, zapobiegającego bezdomności tych rodzin. W zasobie Gminy nie ma mieszkań socjalnych, które mogłyby być przeznaczone na te cele,
- osoby bezdomne nie mają dostępu do porad psychologa na terenie Gminy.

Działająca z upoważnienia Wójta – Sekretarz Gminy podała m.in., że:

- Gmina nie posiada lokali socjalnych, mieszkań chronionych, komunalnych, stanowiących zaplecze infrastrukturalne dla świadczenia pomocy osobom bezdomnym. Na ich tworzenie, Gmina przeznaczyła w roku 2017, kwotę 14.145 zł (na wykonanie projektu przebudowy budynku Remizy Strażackiej w Pstragowej Górnej, wraz ze zmianą sposobu użytkowania, na lokale mieszkalno-socjalne. Mieszkania socjalne, które powstaną w wyniku adaptacji tego budynku, mogą być docelowo przeznaczone dla osób bezdomnych,
- w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zarządzonych na dzień 21.10.2018 r., w spisach wyborców I tury (21.10.2018 r.) i II tury (4.11.2018 r.), zostały ujęte trzy osoby bezdomne, zameldowane na pobyt stały na terenie Gminy. Nie były ujęte z urzędu w wyżej wymienionych spisach dwie osoby, ze względu na brak aktualnego zameldowania na pobyt stały na terenie Gminy, oraz brak złożenia przez nie wniosków o wpisanie do stałego rejestru wyborców Gminy.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że:

- Ośrodek nie stosował wobec osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, nowatorskich form wsparcia w postaci przyrzeczenia administracyjnego, klauzuli społecznej funkcjonującej w ramach zamówień publicznych, a na terenie Gminy nie funkcjonuje spółdzielnia socjalna, której celem jest reintegracja społeczna i zawodowa jej członków. Stosowanie powyższych nowatorskich form wsparcia wymagałoby wspólnych działań na szczeblu Gminy (Wójta, Rady Gminy). W mojej ocenie każda forma aktywizacji, żeby się sprawdziła w życiu, zależna jest od dobrej woli klienta. Stąd, trudno wyrazić pogląd co do ich stosowania,
 - trzy osoby bezdomne posiadały uprawnienia do bezpłatnej opieki zdrowotnej, w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, z tytułu posiadania uprawnienia do pobierania zasiłku stałego. Jedna osoba bezdomna posiada źródło dochodu w postaci emerytury i w związku z tym ma odprowadzane składki na ubezpieczenie zdrowotne, oraz jedna osoba jest zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, bez prawa do zasiłku i z tego tytułu jest objęta ubezpieczeniem zdrowotnym,
 - w badanym okresie osoby bezdomne nie wykazywały woli podnoszenia swoich kwalifikacji. Trzy osoby bezdomne (z obecnych pięciu osób) są w wieku poprodukcyjnym, jedna nie wykazuje woli zmiany sytuacji życiowej, a jedna osoba w wieku 44 lat, okresowo podejmowała zatrudnienie w Urzędzie, w ramach prac interwencyjnych, jednak z powodu absencji w pracy została zwolniona,
 - osoby bezdomne mogą korzystać z nieodpłatnej porady prawnej na terenie Gminy, w każdą środę w budynku Gminnej Biblioteki Publicznej, w godz. od 7.30 do 11.30
- Wójt odnosząc się do kwestii stosowania nowatorskich wyżej wymienionych form wsparcia, podał, że dotychczas w Gminie nie rozważano możliwości ich zastosowania. Być może w przyszłości zostaną podjęte w tym zakresie czynności, zmierzające do wprowadzenia rozwiązań systemowych, które przyczynią się do aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób bezdomnych.

(akta kontroli: str. 79-92, 848-853)

1.15 Upowszechnianie informacji o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym

W wyniku oględzin tablicy ogłoszeń w Ośrodku, tablicy ogłoszeń w Urzędzie, strony internetowej Ośrodka, oraz strony internetowej Urzędu-Biuletynu Informacji Publicznej (dalej BIP), w celu ustalenia zakresu, w jakim Ośrodek udostępniał informację publiczną o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym, stwierdzono, że:

a) na tablicy ogłoszeń w Ośrodku były zamieszczone komunikaty dotyczące wszystkich form w jakich udzielana jest pomoc społeczna, procedury ubiegania się o udzielanie pomocy społecznej, oraz kryteria jej przyznawania. W katalogu form pomocy społecznej wymienione były również świadczenia niepieniężne, obejmujące m.in. pomoc rzeczową, sprawianie pogrzebu, schronienia udzielane osobom bezdomnym, posiłki dla osób, które własnym staraniem nie mogą go sobie zapewnić, przyznanie niezbędnego ubrania. Poza tym, zamieszczone były:

- apel o wrażliwość społeczną, w związku z potrzebą niesienia pomocy osobom zagrożonym wychłodzeniem, oraz

- komunikat zawierający przesłanie „bezdomność – nie bądź obojętny”.

Publikowane informacje były szczegółowe i aktualne w stosunku do obowiązujących przepisów,

b) na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, udostępnienie informacji publicznej o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym, było takie samo (pod względem jakości i treści), jak na tablicy ogłoszeń w Ośrodku,

c) na stronie internetowej Ośrodka były zamieszczone komunikaty, o treściach takich samych jak na tablicach ogłoszeń w Ośrodku i w Urzędzie (za wyjątkiem: apelu o wrażliwość społeczną i komunikatu zawierającego przesłanie „bezdomność – nie bądź obojętny”), oraz procedura zawierająca dane odnośnie miejsca, w którym można uzyskać niezbędne informacje,

d) na stronie internetowej BIP-u były zamieszczone komunikaty, o treściach takich samych jak na tablicach ogłoszeń w Ośrodku i w Urzędzie (za wyjątkiem: apelu o wrażliwość społeczną i komunikatu zawierającego przesłanie „bezdomność – nie bądź obojętny”).

(akta kontroli: str. 1647-1648)

1.16 Oceny skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w Ośrodku dokonywanie oceny skuteczności udzielonego wsparcia, było prowadzone w formie monitoringu w wywiadach środowiskowych, natomiast nie dokonywano ewaluacji tych usług w sposób sformalizowany (pisemny). Stosowanie mierników do oceny skuteczności udzielanej pomocy oraz uznania działań w tym zakresie za skuteczne, nie było dokumentowane w formie pisemnej. W ocenie były uwzględniane takie kryteria, jak: liczba bezdomnych, liczba świadczeń, rodzaje świadczeń. Trwanie w bezdomności, uzasadnia kontynuowanie świadczeń. Wyniki takich analiz były wykorzystywane w bieżącej pracy, mimo, że same analizy nie były odrębnie dokumentowane.

(akta kontroli: str. 79-92)

1.17 Pobieranie opłat za udzielenie schronienia

Uchwała w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych lub w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi⁶², została podjęta w dniu 19.10.2018 r. i była to pierwsza uchwała w Gminie, podjęta w tej sprawie.

Koszt pobytu osoby bezdomnej w schronisku, finansowany był w całości ze środków własnych Gminy⁶³, które przekazywane były bezpośrednio na konto schroniska.

⁶² Uchwała nr XXXVIII/374/2018.

⁶³ Faktycznie bezdomny miał przyznany w roku 2018 zasiłek stały, który był jemu wypłacany i nie miał przyznanego zasiłku celowego. Natomiast, te środki własne gminy wydatkowane za jego pobyt w schronisku, były księgowane w rozdziale 85214 – zasiłki okresowe, celowe.

Osoba bezdomna posiadała jedyny dochód z tytułu przyznanego zasiłku stałego (645 zł miesięcznie) i była całkowicie zwolniona z opłat⁶⁴.

(akta kontroli: str. 79-92, 610-834)

1.18 Koszty Ośrodka w związku z zapewnieniem schronienia

W latach objętych kontrolą Ośrodek ponosił koszty w zakresie udzielenia schronienia, wyłącznie w okresie od 17.05.2018 r. do 31.12.2018 r., za pobyt jednej osoby w schronisku dla osób bezdomnych, które wyniosły 7.466,62 zł.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że z tytułu ogrzewalni, noclegowni i schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – Ośrodek nie ponosił żadnych kosztów oraz, że w badanym okresie:

- nie wystąpił przypadek, w którym Ośrodek występował do innego ośrodka pomocy społecznej, właściwego według ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały, o zwrot poniesionych kosztów na podstawie art. 101 ust. 7 ustawy o *pomocy społecznej*⁶⁵,

- Ośrodek nie zwracał kosztów innym ośrodkom pomocy społecznej, w związku z zapewnieniem przez nie schronienia dla osób bezdomnych. Jedynie w przypadku jednej osoby Ośrodek zwracał koszty innemu ośrodkowi pomocy społecznej, z tytułu żywienia osoby bezdomnej na terenie Gminy Miejskiej Kraków,

- Ośrodek nie ponosił kosztów w związku z zapewnieniem przez Gminę „gotowości” przyjęcia do placówek osób bezdomnych (schronisk, ogrzewalni, noclegowni), gdyż na swoim terenie nie prowadzi tego rodzaju placówek.

(akta kontroli: str. 79-92, 610-834)

1.19 Środki przeznaczane na świadczenia na rzecz osób bezdomnych

Kierownik Ośrodka w corocznych wykazach swoich potrzeb na dany rok budżetowy, nie wykazywała wyodrębnionych środków na pomoc dla osób bezdomnych, co wyjaśniła tym, że kwota związana z potrzebami tej grupy zawiera się w ogólnej kwocie planowanej na pomoc społeczną. Klasyfikacja budżetowa nie przewiduje odrębnego paragrafu „pomoc dla osób bezdomnych”.

W prowizorium budżetowym, oraz w planach finansowych na lata 2016-2018, nie rezerwowano (nie wyodrębniano) środków na pomoc dla osób bezdomnych. Kierownik Ośrodka podała, że środki te planowane były w rozdziałach klasyfikacji budżetowej, z których ta pomoc mogła być finansowana (tj. w rozdziałach: 85213, 85214, 85216, 85230, innych)⁶⁶.

W uchwalonych budżetach Gminy, w latach 2016-2018, potrzeby przedstawiane przez kierownika Ośrodka, były uwzględniane w pełni.

Na przestrzeni roku 2016, wzrost planowanych środków w rozdziałach⁶⁷, z których finansowane były usługi dla osób bezdomnych, był następujący:

⁶⁴ Wartość dochodu bezdomnego (645 zł miesięcznie), była niższa od „kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej” (w znaczeniu art. 8 ust. 1 pkt. 1 ustawy o *pomocy społecznej*), którego wartość wynosiła 701 zł. Stąd też, zgodnie z uchwałą Rady Gminy XXXVIII/374/2018, pomoc w zakresie pobytu w schronisku przysługiwała nieodpłatnie.

⁶⁵ Gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania albo na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały, jest obowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenia w miejscu pobytu.

⁶⁶ W wyjaśnieniu, Wójt również podał, że wydatki na potrzeby osób bezdomnych nie są odrębnie wyszczególniane i planowane są ogólnie według systematyki rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Ponadto podał, że w latach 2016-2018, całość potrzeb przedstawianych przez Kierownika Ośrodka, została uwzględniona.

⁶⁷ W związku z tym, że planowane środki na pomoc dla osób bezdomnych, nie są wyodrębnione w dokumentach księgowych (jak też w klasyfikacji działów i rozdziałów, przyjętej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków

- a) rozdział 85214 – zasiłki okresowe, celowe: stan 9.02.2016 r. – 453.200 zł, stan 31.12.2016 r. – 756.999 zł,
- b) rozdział 85216 – zasiłki stałe: stan 9.02.2016 r. – 71.700 zł, stan 31.12.2016 r. – 202.989 zł,
- c) rozdział 85295 – dożywianie: stan 9.02.2016 r. – 30.000 zł, stan 31.12.2016 r. – 142.784 zł.

Na przestrzeni roku 2017, wzrost planowanych środków na rozdziałach, z których finansowane były usługi dla osób bezdomnych, był następujący:

- a) rozdział 85214 – zasiłki okresowe, celowe: stan 28.12.2016 r. – 554.000 zł, stan 31.12.2017 r. – 642.549 zł,
- b) rozdział 85216 – zasiłki stałe: stan 28.12.2016 r. – 120.600 zł, stan 31.12.2017 r. – 230.794 zł,
- c) rozdział 85230 – dożywianie: stan 28.12.2016 r. – 30.000 zł, stan 31.12.2017 r. – 132.398,75 zł.

Na przestrzeni roku 2018, wzrost planowanych środków na rozdziałach, z których finansowane były usługi dla osób bezdomnych, był następujący:

- a) rozdział 85214 – zasiłki okresowe, celowe: stan 5.02.2018 r. – 498.000 zł, stan 31.12.2018 r. – 554.302 zł,
- b) rozdział 85216 – zasiłki stałe: stan 5.02.2018 r. – 161.100 zł, stan 31.12.2018 r. – 252.882 zł,
- c) rozdział 85230 – dożywianie: stan 5.02.2018 r. – 30.000 zł, stan 31.12.2018 r. – 141.545,17 zł.

(akta kontroli: str. 1649-1689)

Udział wydatków poniesionych na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych, w wydatkach Gminy ogółem, był następujący:

- a) w roku 2016 – 0,04% (wydatki Gminy – 43.832.108,66 zł, wydatki na osoby bezdomne – 16.791,80 zł),
- b) w roku 2017 – 0,05% (wydatki Gminy – 44.256.868,71 zł, wydatki na osoby bezdomne – 22.286,11 zł),
- c) w roku 2018 – 0,07% (wydatki Gminy – 57.295.680,81 zł, wydatki na osoby bezdomne – 40.064,64 zł).

W badanych latach 2016-2018, wysokość wydatków w rozdziałach, z których finansowane były usługi dla osób bezdomnych (tj. rozdział 85214 – zasiłki okresowe, celowe i rozdział 85216 – zasiłki stałe) wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S, pokrywała się z kwotą wydatków na tego typu usługi, wykazane w sprawozdaniach MRPIPS-03.

Zaplanowane zadania na rzecz osób bezdomnych, zostały zrealizowane. Kierownik Ośrodka podała, że w związku z pełnym pokryciem środków finansowych na zadania pomocy świadczonej osobom bezdomnym, nie było przypadku by osobie takiej nie udzielono pomocy w zdiagnozowanej formie.

(akta kontroli: 204-244, 445-451, 610-1646, 1649-1717, 1753-1801)

1.20 Przekazywanie do Wojewody danych o realizowanych formach schronienia

pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.), nie można ustalić związku przyczynowego, pomiędzy wzrostem planowanych środków w rozdziałach, z których również są finansowane świadczenia dla osób bezdomnych, a realnym wzrostem potrzeb związanych z "bezdomnością". W tym stanie rzeczy, istnieje możliwość „ręcznego” zestawienia wydatków poniesionych na zadania związane z bezdomnością, ale nie ma możliwości określenia w jakiej wysokości środki na te zadania zostały zaplanowane.

Wojewoda w piśmie z dnia 17.07.2018 r., zwrócił się do Ośrodka o przesłanie danych do prowadzonego przez siebie rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach i ogrzewalniach.

Ośrodek:

- za pismem z dnia 10.08.2018 r. poinformował Wojewodę o udzielanej pomocy osobie bezdomnej, w formie schronienia w placówce w Dębicy,
- za pismem z dnia 14.12.2018 r.⁶⁸, przekazał Wojewodzie wniosek dokonania zgłoszenia do rejestru miejsc, w których Gmina udziela tymczasowego schronienia osobom bezdomnym, na terenie województwa podkarpackiego.

(akta kontroli: 1718-1724)

1.21 Działania podejmowane w ramach zadań dotyczących osób bezdomnych, wskazanych w „Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy Wymiar Integracji”(KPPUiWS)

Ośrodek nie podejmował działań dotyczących bezdomności, przypisanych w KPPUiWS.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że:

- Ośrodek posiadał wiedzę ze strony internetowej Ministerstwa⁶⁹ jakie zadania powinien realizować w związku z przypisanym zadaniem koordynacji, określonym w KPPUiWS,
- nie otrzymywał zadań, ani wskazówek od Ministra w tym zakresie,
- Kierownik Ośrodka nie podejmowała działań w ramach KPPUiWS. Głównym celem Działania V.2, V.3 i V.4 jest m.in. dostęp do niedrogich mieszkań na wynajem, co zwiększyłoby bezpieczeństwo rodzin i umożliwiłoby ich aktywizację zawodową oraz zintegrowane działania na rzecz zapobiegania utraty mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności. Kierownik Ośrodka nie może podjąć samodzielnie decyzji dotyczącej mieszkalnictwa socjalnego na terenie Gminy (mogą ewentualnie, zainteresować tym Radę Gminy czy Wójta). Działania Ośrodka skupiają się na doraźnej pomocy osobom bezdomnym i wspomniane problemy mieszkalnictwa pozostają poza jego kompetencją.

(akta kontroli: 1683-1687)

1.22 Zmiany w systemie pomocy osobom bezdomnym, dokonane od września 2016 r.

W opinii Kierownika Ośrodka:

- zmiany dokonane od września 2016 r. przyczyniły się do udzielenia skutecznej pomocy osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością. Uregulowano zasady przebywania w noclegowni jako placówce zapewniającej schronienie w postaci noclegu, zasady przebywania w ogrzewalni (w której może przebywać każda osoba, znajdująca się w sytuacji kryzysowej i potrzebuje natychmiastowego schronienia). Ponadto wprowadzenie do ustawy schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jest dobrą zmianą,

⁶⁸ Zgłoszenie do rejestru Wojewody, w formie wniosku, nastąpiło po zawarciu umów nr 1/2018 i 2/2018 ze schroniskiem w Dębicy, co miało miejsce w dniu 11.12.2018 r. We wniosku wykazano placówkę, w której Towarzystwo Św. Brata Alberta – Koło w Dębicy, świadczy schronienie dla osób bezdomnych z terenu Gminy, na podstawie tychże umów.

⁶⁹ Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS).

- zmiany wprowadzone we wrześniu 2016 r. nie nastrożają problemów w interpretacji,
- zasadnym jest powołanie podmiotu koordynującego działania organów i instytucji różnych szczebli, zaangażowanych w niesienie pomocy osobom bezdomnym. W pomoc tą zaangażowanych jest wiele organów administracji samorządowej, stąd zasadnym jest powołanie koordynatora.

(akta kontroli: 1683-1687)

1.23 Wnioski skierowane po kontroli NIK P/13/113

W Ośrodku nie była realizowana kontrola NIK P/13/113 pn. „Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych”⁷⁰.

(akta kontroli: 1683-1687, 1725-1731)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przepis art. 16a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej stanowił, że zasoby pomocy społecznej obejmują m.in. infrastrukturę, kadrę, organizacje pozarządowe. W kontroli ustalono, że w sporządzonych „ocenach zasobów pomocy społecznej”, za lata 2016 i 2017 nie uwzględniono danych odnoszących się do infrastruktury, kadr i organizacji pozarządowych oraz zagadnień związanych z potrzebami osób bezdomnych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniając przyczyny, dla których nie ujęto w treści „ocen zasobów pomocy społecznej” za lata 2016 i 2017 wszystkich wymaganych elementów, podała:

- w dniu 7.12.2018 r.: nie ujęto potrzeb związanych z pomocą osobom bezdomnym, ponieważ Ośrodek zabezpiecza na bieżąco potrzeby tych osób,

- w dniu 29.01.2019 r.: w ocenie zasobów pomocy społecznej istnieje możliwość wprowadzenia zapisu nawiązującego do współpracy z organizacjami pozarządowymi w rekomendacjach. W dotychczasowych zapisach w tym polu, nie wyszczególniano informacji odnoszących się do osób bezdomnych, co nie miało wpływu na niesienie pomocy osobom bezdomnym. W formularzu tej oceny wypełniono wszystkie pola, które w ścisłym znaczeniu odnosiły się do bezdomności.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-92, 495-506)

2. Przepis art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej określał m.in., że kierownik ośrodka pomocy społecznej składa radzie gminy coroczne sprawozdanie z działalności Ośrodka oraz przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej.

W kontroli ustalono, że w treści „Sprawozdania z działalności Ośrodka za rok 2016”, nie uwzględniono problemów związanych z bezdomnością⁷¹.

Kierownik Ośrodka, odnosząc się do przyczyny nieujęcia w sprawozdaniu problematyki bezdomności podała m.in., że w 2016 r. poprzedni kierownik nie ujęła potrzeb osób bezdomnych i wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli: str. 31-49, 554-596)

3. Art. 17 ust. 1 pkt. 3 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Natomiast art. 48a

⁷⁰ W „Książce kontroli” urządzonej i prowadzonej w Ośrodku, kontrola taka nie była odnotowana.

⁷¹ W roku 2016, występowały zidentyfikowane osoby bezdomne na obszarze Gminy (także przez zespół zadaniowy, działający w 2015 r.) i były diagnozowane ich potrzeby (np. w formie wywiadów środowiskowych).

ust. 1 i ust. 4 tej ustawy stanowiły m.in., że udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, albo ogrzewalni. W gminach, stosownie do przepisu art. 110 ust. 1 tej ustawy, zadania pomocy społecznej wykonują ośrodki pomocy społecznej. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*⁷² gmina w celu wykonywania swoich zadań może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

W kontroli ustalono, że w latach 2016-2018 Ośrodek:

- nie realizował samodzielnie zadania dotyczącego udzielenie schronienia (w formie schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni), gdyż nie prowadził (i nie miał na swoim terenie) tego rodzaju placówek,
- w okresie od 1.01.2016 r. do 10.12.2018 r., nie miał zawartej umowy, z podmiotem, którego przedmiotem działalności było udzielenie pomocy osobie bezdomnej, czy zagrożonej bezdomnością,
- w okresie od 1.01.2016 r. do 31.12.2018 r., nie miał zawartego porozumienia administracyjno-prawnego z innymi gminami, które prowadzą lub zlecają prowadzenie schronisk, noclegowni, ogrzewalni.

Kierownik Ośrodka wyjaśniając przyczyny niezapewnienia udzielenia schronienia w każdej z możliwych form podała m.in., że przyczyną niezapewnienia potencjalnego schronienia osobom bezdomnym we wszystkich możliwych formach było ponoszenie opłat z tytułu „gotowości”, również w sytuacji braku osób bezdomnych korzystających z tych usług, co bezzasadnie obciążałoby budżet Gminy.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-98)

4. Przepis art. 25 ust. 4 ustawy o *pomocy społecznej* stanowił, że zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert.

W kontroli ustalono, że zawarte przez Ośrodek w dniu 11.12.2018 r. dwie umowy na zakup usługi w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym, z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta – Koło Dębica nie było poprzedzone konkursem ofert.

Kierownik Ośrodka wyjaśniając przyczyny, nieprzeprowadzenia wymaganego konkursu ofert podał m.in., że sposób zawarcia tych umów, był wynikiem mojej konsultacji prawnej, w której odebrałam pogląd, że przeprowadzenie takiego konkursu nie jest konieczne.

(akta kontroli: str. 31-49, 79-98)

5. Przepis art. 97 ust. 5 ustawy o *pomocy społecznej*, określał m.in., że rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. W § 3 ust. 10 Statutu Ośrodka⁷³, określono m.in., że organizację wewnątrz Ośrodka określa regulamin organizacyjny nadawany przez Kierownika Ośrodka. W § 6 ust. 2 regulaminu organizacyjnego Ośrodka⁷⁴, określono, że Kierownik Ośrodka jest zwierzchnikiem służbowym pracowników zatrudnionych w Ośrodku i sprawuje nad nimi nadzór, natomiast w § 8 tegoż regulaminu, w katalogu zadań przewidzianych na stanowisku głównego księgowego, w pkt. 15 wymieniono m.in. *przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy*.

⁷² Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz.U. z roku 2018, poz. 994 ze zm.)

⁷³ Przyjętego uchwałą nr XIII/101/2016 Rady Gminy, z dnia 26.02.2016 r.

⁷⁴ Wprowadzonym zarządzeniem nr 1/2017 Kierownika Ośrodka, z dnia 07.09.2017 r.

W kontroli ustalono, że pierwszą uchwałę w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych, Rada Gminy podjęła w dniu 19.10.2018 r. Kierownik Ośrodka, odnosząc się do przyczyny, za którą nie podjęto wcześniej uchwały w tej sprawie, wyjaśniła, że w okresie od 01.01.2016 r. do 18.10.2018 r., nie ustalano w drodze uchwały zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach, *ponieważ pierwszy przypadek skierowania do schroniska miał miejsce w maju 2018 r. (co przyczyniło się do podjęcia tej regulacji)*. Nie mam wiedzy, dlaczego poprzedni kierownik Ośrodka nie uregulował wcześniej tej kwestii.

(akta kontroli: str. 27-30, 56-67, 79-92)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Ośrodek nie zapewnił realizacji obowiązku udzielenia schronienia we wszystkich przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej formach. Pomoc osobom bezdomnym świadczył adekwatnie do swoich możliwości. Zlecenia realizacji zadania zapewnienia schronienia Ośrodek dokonał z pominięciem konkursu ofert, co stanowiło naruszenie przepisu art. 25 ust. 4 cyt. ustawy. Oceniając całokształt dokonań Ośrodka w zbadanym zakresie należy zauważyć, że rozszerzenie katalogu jego działań i ewentualne „otwarcie się” na nowe działania, jak chociażby: obejmowanie osób bezdomnych indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności, aplikowanie i realizowanie dostępnych programów na rzecz osób bezdomnych, podjęcie zadań wynikających z KPPUiWS, czy poszukiwanie, znalezienie i podjęcie nowych form działania administracji publicznej, w zakresie przeciwdziałania bezdomności, miałyby pozytywny wpływ na poziom oraz jakość udzielanej pomocy osobom bezdomnym.

OBSZAR

Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

2.1 Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych zleconych innym podmiotom

Ośrodek nie dokonywał kontroli i oceny realizacji zadań zleconych, na podstawie przepisu art. 17 ustawy o dppio.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że:

- z uwagi na jednostkowy przypadek ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku, Ośrodek utrzymuje stały kontakt z pracownikami schroniska. Ponadto w wywiadach środowiskowych nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w zakresie opieki i osoba bezdomna zwraca się z dalszą prośbą o kontynuację tej formy pomocy. Te informacje są jedynym źródłem kontroli i oceny realizacji zadań zleconych,
- Ośrodek nie kontrolował spełnienia standardów przez schronisko,
- Ośrodek nie otrzymał sprawozdania⁷⁵ od Towarzystwa Pomocy Św. Brata Alberta – Koło w Dębicy. Kierownik Ośrodka niezwłocznie zwróci się do tej placówki o przedłożenie sprawozdania.

(akta kontroli: str. 1732-1735)

2.2 Realizacja zadań Ośrodka w zakresie pomocy osobom bezdomnym przedmiotem kontroli podmiotów zewnętrznych, kontroli wewnętrznej oraz skarg

⁷⁵ Mowa o sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego określonego w umowie, w trybie art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W latach 2016-2018 w Ośrodku nie była realizowana kontrola zewnętrzna, kontrola wewnętrzna ani kontrola audytora wewnętrznego.

Kierownik Ośrodka podała, że Wojewoda nadzorował Ośrodek w zakresie zadań na rzecz osób bezdomnych, wyłącznie w formie wymaganych sprawozdań z ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych. Wojewoda nie prowadził w inny sposób nadzoru nad realizacją tych zadań. Kierownik Ośrodka na bieżąco, w formie ustnej przekazuje Wójtowi informacje w tym zakresie.

W badanym okresie nie było wpływu skarg na poziom, zakres, sposób wykonania usług na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli: str. 1732-1737)

2.3 Koordynacja działań podejmowanych wobec osób bezdomnych we wszystkich obszarach pomocy społecznej

W Ośrodku nie powołano komórki organizacyjnej do koordynacji działań wobec osób bezdomnych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że:

- W Ośrodku koordynacją działań wobec osób bezdomnych zajmuje się pani K.Z. Jej praca polega na udzielaniu pomocy i wsparcia w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych mieszkańców Gminy,

- w związku z koordynowaniem działań w stosunku do osób bezdomnych nie podejmowano działań korygujących dotychczasowe sposoby udzielania im pomocy.

(akta kontroli: str. 1732-1737)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, z uwagi niedużą liczbę osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy (obecnie trzy osoby) oraz jednostkowy charakter świadczenia schronienia osobie bezdomnej przez podmiot zewnętrzny, koordynacja działań wobec osób bezdomnych, sprawowana przez wyznaczonego do tego pracownika socjalnego, jest odpowiednia.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Rzetelne sporządzanie „ocen zasobów pomocy społecznej”, z uwzględnieniem wszystkich wymaganych elementów co do treści.
2. Rzetelne sporządzanie corocznych „Sprawozdań z działalności Ośrodka”, z uwzględnieniem problemów związanych z bezdomnością.
3. Zapewnienie możliwości udzielenia schronienia osobom bezdomnym we wszystkich ustawowych formach.
4. Zlecenie zadań z zakresu pomocy społecznej z zachowaniem trybu przewidzianego w przepisach prawa.

5. Bezzwłoczne przygotowywanie projektów uchwał, w sprawach dotyczących pomocy udzielanej osobom bezdomnym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, 12 marca 2019 r.

Agnieszka Suwała
Główny specjalista kontroli państw.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/

Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli państw.

/-/