



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.021.04.2018

Pani
Małgorzata Kędzior
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dębicy
ul. Akademicka 12
30-200 Dębica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dębicy, zwany dalej MOPS ul. Akademicka 12, 39-200 Dębica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Kędzior – Dyrektor MOPS, od 2 kwietnia 2007 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania MOPS 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. Badaniami kontrolnymi objęto również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Cezary Paciura – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/162/2018 z 13 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1 - 3)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o *NIK*

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPS był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej skierowanej do osób bezdomnych.

Zjawisko bezdomności ujęto w Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Dębica na lata 2006 – 2020 (Strategii), a jednym z jej głównych celów operacyjnych było zapobieganie temu zjawisku. Nie ujęto w niej jednak wszystkich obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 16b ust. 2 ustawy o *pomocy społecznej*³, tj. prognozy zmian, ram finansowych i wskaźników realizacji działań Strategii. Roczne sprawozdania z działalności MOPS za lata 2016 – 2017 nie zawierały natomiast osiągniętych efektów realizacji Strategii, do czego zobowiązywała ewaluacja przeprowadzona w 2008 r.

W latach 2016 – 2018 na obszarze działania MOPS zwiększyła się liczba osób bezdomnych, a pracownicy socjalni przy udziale innych podmiotów prowadzili systematyczny monitoring i identyfikację tych osób. Przy realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych, pracownicy socjalni korzystali z wytycznych opracowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Ministerstwo), Wojewodę Podkarpackiego oraz z procedur wewnętrznych opracowanych przez MOPS.

MOPS udzielał osobom bezdomnym pomocy i wsparcia. Odbywało się to poprzez udzielenie tymczasowego schronienia w dwóch schroniskach dla osób bezdomnych, świadczenia pieniężne i rzeczowe oraz pracę socjalną. Nie zabezpieczono jednak realizacji obowiązku udzielania tymczasowego schronienia osobom bezdomnym we wszystkich możliwych formach określonych w przepisach art. 48a st. 1 i 4 ustawy *o ps*, tj. w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi⁴, w noclegowni i ogrzewalni, ponieważ nie zawarto stosownych umów z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność w tym zakresie lub porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy *o ps*, przed wydaniem decyzji kierującej do schroniska, pracownicy socjalni MOPS przeprowadzali z osobami bezdomnymi rodzinne wywiady środowiskowe oraz zawierali kontrakty socjalne uwzględniające ich potrzeby i oczekiwania. W części kontraktów socjalnych nie ujęto jednak działań ukierunkowanych na wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, co było niezgodne z przepisem art. 108 ust. 1 cyt. ustawy.

W kontroli stwierdzono, iż MOPS nie korzystał z wszystkich możliwych rozwiązań związanych z wychodzeniem z bezdomności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym gdyż nie obejmowano ich indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności, do czego zobowiązywały zapisy regulaminu organizacyjnego i Strategii. Według Najwyższej Izby Kontroli mogło to niekorzystnie wpływać na rozwiązywanie problemów życiowych osób bezdomnych, zwłaszcza na wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nadzór sprawowany w MOPS nad realizacją zadań dotyczących problematyki osób bezdomnych nie w pełni był skuteczny, co potwierdzają nieprawidłowości stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej

³ ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.), zwana dalej ustawą *o ps*

⁴ od dnia 11.05.2018 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W statucie MOPS nie ujęto zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom bezdomnym. W regulaminach organizacyjnych MOPS zapisano, iż zadania w zakresie pomocy i wsparcia grup zagrożonych wykluczeniem społecznym realizuje Dział Integracji i Pomocy Środowiskowej, zwany dalej Działem.

W latach 2016 – 2017 (do września) do zadań Klubu Integracji Społecznej Działu (KIS) należało m.in.: podejmowanie działań minimalizujących skutki bezdomności, współpraca z Domem dla Bezdomnych Mężczyzn im. św. Brata Alberta w Dębicy, a także z innymi podmiotami w zakresie pomocy i wsparcia grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Po 1 października 2017 r. (po reorganizacji MOPS) do zadań pracowników socjalnych Działu należało m.in.: udzielanie informacji, wskazówek i pomocy przy rozwiązywaniu trudnych spraw życiowych osób bezdomnych, organizowanie pomocy z wykorzystaniem projektów socjalnych, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin, prowadzenie różnorodnych form, metod i technik pracy socjalnej dostosowanej do potrzeb osoby bezdomnej, w tym poprzez kontrakt socjalny oraz indywidualny program wychodzenia z bezdomności.

Wchodzący w skład Działu – Zespół ds. Świadczeń Przyznaných Decyzją prowadził m.in. postępowania administracyjne w sprawie świadczeń pomocy społecznej dla osób bezdomnych, a do zadań KIS należała też reintegracja zawodowa i społeczna osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez działania terapeutyczne, edukacyjno-pomocowe, samopomocowe, prawno-administracyjne i zatrudnieniowe.

(akta kontroli str. 4 - 136, 547 - 553)

Przy realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych pracownicy socjalni korzystali z wytycznych opracowanych przez Ministerstwo⁶ oraz z procedur postępowania z osobami bezdomnymi wymagającymi pomocy w okresie zimowym obowiązujących w województwie podkarpackim.

Korzystali również z procedur wewnętrznych opracowanych przez MOPS odnośnie kierowania osób bezdomnych do schroniska. W wytycznych z września 2017 r. i 2018 r., Dyrektor MOPS określiła sposób postępowania z osobami bezdomnymi, podała adresy i numery telefonów placówek świadczących pomoc w najbliższej okolicy, numer Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Rzeszowie (Wojewódzkiego Centrum) oraz nazwiska pracowników socjalnych MOPS zajmujących się sprawami osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 505 - 538, 577 - 585)

W latach 2016 – 2018 r. (do końca października) MOPS spełniał wymogi przepisu art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o ps i zatrudniał wymaganą liczbę pracowników socjalnych (od 22 do 25 zatrudnionych na 22 do 24 ½ etatu). Sprawami osób bezdomnych zajmowało się dwóch pracowników socjalnych Działu⁷, oprócz tego jeden pracownik socjalny zajmował się rekrutacją uczestników i organizowaniem

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 opracowanych w kwietniu 2017 i 2018 roku

⁷ st. pracownik socjalny A. K. oraz pracownik socjalny P. W.

zajęć KIS⁸. W październiku 2017 r. oddzielono pracę socjalną od pracy administracyjnej Działu i wyodrębniono stanowiska pogłębionej pracy socjalnej.

(akta kontroli str. 34 - 77, 137 - 164)

Pracownicy socjalni zajmujący się sprawami osób bezdomnych uczestniczyli w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje. W październiku 2017 r. pracownik socjalny A. K. wzięła udział w szkoleniu poświęconym pracy z osobami zagrożonymi ubóstwem i wykluczeniem społecznym, zaś w listopadzie 2017 r. kierownik Działu w szkoleniu dotyczącym nowych standardów schronisk, noclegowni, ogrzewalni i kierowania do nich osób bezdomnych. W 2018 r. pracownik socjalny P. W. uczestniczył w dwóch szkoleniach, podczas których omawiano nowelizację ustawy o ps, sposób kierowania bezdomnych do schronisk i zasady wsparcia tych osób.

Pracownicy socjalni zajmujący się sprawami osób bezdomnych w lutym, czerwcu i wrześniu 2016 r. oraz w czerwcu 2017 r. i 2018 r. uczestniczyli w szkoleniu „Superrewizja pracowników socjalnych i asystentów rodziny”.

(akta kontroli str. 138 - 171)

1.2. MOPS posiadał wiedzę o osobach bezdomnych przebywających na jego terenie.

Liczbę osób bezdomnych ustalano poprzez rozpoznanie w terenie (penetrację miejsc, w których mogły one przebywać), na podstawie informacji przekazywanych przez pracowników socjalnych MOPS, mieszkańców miasta, służby mundurowe, bezdomnych, informacji ze spółdzielni mieszkaniowych o osobach zagrożonych eksmisją, w trakcie liczenia bezdomnych oraz na podstawie udzielonych świadczeń. W ramach działań monitorujących, pracownik socjalny wraz z funkcjonariuszem Straży Miejskiej w Dębicy (Straż Miejska) raz w miesiącu, a w okresie zimowym – dwa razy w tygodniu patrolowali ulice miasta oraz miejsca, w których bezdomni mogli przebywać. W okresie letnim najwięcej tych osób można było spotkać na rynku miasta, w parku oraz w okolicach dworca PKP i PKS. W okresie zimowym osoby bezdomne przebywały w pustostanach, altankach, opuszczonych garażach, klatkach schodowych, na działkach oraz w pobliżu sklepów wielkopowierzchniowych.

W wyniku podjętych działań monitorujących zidentyfikowano w 2016 r. – 4, w 2017 r. – 5, a w 2018 r. – 7 nowych osób bezdomnych (niekorzystających z pomocy społecznej). Podczas identyfikacji osób bezdomnych pracownicy socjalni sprawdzali i diagnozowali bezdomność osoby w oparciu o przepisy ustawy o ps.

Na koniec grudnia 2016 i 2017 r. oraz na dzień 31 października 2018 r. na terenie Dębicy przebywało odpowiednio 71, 73 i 83 osoby bezdomne (większość mężczyzn), których rozpiętość wieku wynosiła od 22 do 86 lat.

Według MOPS wszystkie osoby bezdomne potrzebujące wsparcia, pomoc taką otrzymały. W latach 2016 – 2017 z pomocy skorzystało po 67 osób bezdomnych. Z pomocy nie skorzystało odpowiednio 4 i 6 osób, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor Małgorzata Kędzior – sobie tego nie „zyczyły”. Do końca października 2018 r. pomocy udzielono 76 osobom bezdomnym. Pomocy odmówiło 7 osób, gdyż 3 zameldowane w Dębicy, „unikały” kontaktu z pracownikiem socjalny i nie wyraziły zgody na pobyt w schronisku zaś 4 z sąsiednich gmin, stwierdziły, że „sobie radzą”. Wewnętrzne procedury opracowane w MOPS odnośnie kierowania osób bezdomnych do schroniska, pozwalały na identyfikowanie i diagnozowanie potrzeb osób bezdomnych, w tym na wspieranie ich w życiowym usamodzielnieniu.

(akta kontroli str. 505 - 538, 569 - 576)

Dyrektor MOPS Małgorzata Kędzior wyjaśniła, iż proces stawania się osobą bezdomną jest długotrwały i zależy od wielu czynników, w tym od indywidualnych

⁸ st. pracownik socjalny K. C-K

cech osobowych i uwarunkowań zewnętrznych. Kompletny system pomocy powinien odnosić się do trzech podstawowych elementów – prewencji, pomocy doraźnej i reintegracji społecznej.

MOPS diagnozował sytuację osób bezdomnych na terenie miasta. Odbywało się to na podstawie wywiadów środowiskowych oraz kart diagnozy położenia życiowego osób, z którymi przeprowadzano pogłębioną pracę socjalną. Pozwalało to na poznanie potrzeb oraz na podjęcie i monitorowanie działań ukierunkowanych na wsparcie osoby bezdomnej.

Planując działania wobec osób bezdomnych MOPS nie był „w stanie oszacować potencjalnej liczby osób, które jako nowe osoby bezdomne” będą potrzebowały pomocy, z wyszczególnieniem rodzin i rodzin z dziećmi.

Pomoc MOPS ukierunkowano na udzielenie schronienia oraz świadczeń pieniężnych i rzeczowych. Według Dyrektora pomoc otrzymała każda osoba będąca w trudnej sytuacji i potrzebująca wsparcia. W październiku 2017 r. powołano zespół specjalistów do spraw pogłębionej pracy socjalnej, którzy pomagali klientom pomocy społecznej wyjść z trudnej dla nich sytuacji. Osoby bezdomne miały dostęp do wsparcia psychologicznego i terapeutycznego, a także mogły uzyskać wsparcie w grupach AA, Krucjata Wyzwolenia Człowieka „Jutrzenka” oraz w Poradni ARKA przy Kościele św. Jadwigi w Dębicy.

Efektom długotrwałej pracy z osobami bezdomnymi było usamodzielnienie (opuszczenie schroniska) przez 15 z nich (2 w 2016 r., 8 w 2017 r. i 5 w 2018 r. do końca października).

Dyrektor wyjaśniła, że osoby bezdomne po usamodzielnieniu z reguły zrywały kontakt z pracownikiem socjalnym, a MOPS nie monitorował ich sytuacji oraz nie podejmował działań zapobiegających powrotowi tych osób do bezdomności.

(akta kontroli str. 505 - 512, 539 - 543, 809 - 814)

1.3. Według Dyrektora MOPS podstawą sprawnej i skutecznej pomocy osobom bezdomnym była ścisła współpraca ze służbami i instytucjami, w tym m.in. ze Strażą Miejską, a także z Komendą Miejską Policji i Posterunkiem Straży Ochrony Kolei w Dębicy. Odbywało się to na podstawie pisemnych porozumień zawartych w ramach partnerstwa na rzecz osób wykluczonych.

Na podstawie porozumień podejmowano wspólne działania oraz wymieniano doświadczenia w celu optymalizacji zakresu i form udzielanej pomocy. Funkcjonariusze służb mundurowych patrolowali potencjalne miejsca przebywania osób bezdomnych, informowali te osoby o możliwości uzyskania wsparcia, przekazywali o nich informacje do MOPS, a także dowozili osoby bezdomne do placówek wsparcia i świadczących pomoc. Pracownicy socjalni prowadzili monitoring miasta, w tym terenów zdegradowanych, pustostanów i ogródków działkowych, identyfikowali osoby bezdomne, rozpoznawali ich sytuację oraz organizowali pomoc. W 2016 r. w ramach współpracy interweniowano 10 razy udzielając pomocy i wsparcia 16 osobom, spośród których 6 otrzymało schronienie, a pozostali kąpiel, zmianę odzieży, świadczenia pieniężne. W 2017 r. pomoc otrzymało 13 osób, z tego 4 przewieziono do schroniska w celu kąpieli i zmiany odzieży, zaś 9 udzielono schronienia. W 2018 r. z pomocy skorzystało 12 osób, spośród których 9 przewieziono do schroniska, a 3 udzielono pomocy doraźnej.

MOPS współpracował z organizacją pozarządową, tj. Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Dębica (Towarzystwo Pomocy), które udzielało schronienia osobom bezdomnym przebywającym na terenie Dębicy.

Doraźnie współpracowano z lekarzami rodzinnymi, z Poradnią Leczenia Uzależnień, Powiatowym Zespołem ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności, Administracją Domów Mieszkalnych, spółdzielniami mieszkaniowymi (monitorowanie pustostanów, piwnic, klatek schodowych), Powiatowym Urzędem Pracy w celu aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych

(pomoc w załatwieniu należnych świadczeń) oraz z Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej (możliwość uzyskania porad prawnych).

(akta kontroli str. 505 - 512, 672 - 678)

Rada Miejska w Dębicy (Rada Miejska) uchwaliła roczne programy współpracy miasta Dębica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁹ na lata 2016 – 2018. W programach nie wymieniono działań związanych z pomocą na rzecz osób bezdomnych.

Roczne programy współpracy za lata 2016 – 2017 zawierały obligatoryjne elementy określone w art. 5a ust. 4 ww. ustawy, a sprawozdania z ich realizacji sporządzono i przekazano Radzie Miejskiej zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy *o działalności pożytku publicznego*.

(akta kontroli str. 586 - 622)

Dyrektor MOPS Małgorzata Kędzior wyjaśniła, iż współpracę na rzecz osób bezdomnych prowadzono z Towarzystwem Pomocy, ale nie sporządzano z tego pisemnych sprawozdań.

(akta kontroli str. 569 - 572)

1.4. Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Dębica na lata 2006 – 2020 (Strategia), Rada Miejska uchwaliła 31 stycznia 2006 r. Opracował ją zespół powołany przez Dyrektora MOPS, po analizie kwestii społecznych z lat 2000 – 2004, tj. problemów i potrzeb zgłaszanych przez klientów pomocy społecznej oraz po konsultacjach z jednostkami samorządowymi, administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi. Określono w niej zjawisko bezdomności, a jednym z jej głównych celów było prowadzenie skutecznego systemu zapobiegania marginalizacji wszystkich grup społecznych, w tym osób bezdomnych, uzależnionych i opuszczających zakłady karne.

W lutym 2006 r. uchwałę w sprawie Strategii przekazano Wojewodzie Podkarpackiemu (Wojewoda), który uwag do niej nie zgłosił.

(akta kontroli str. 172 - 280)

W grudniu 2008 r. przeprowadzono ewaluację Strategii, w której stwierdzono, że bezdomność na terenie Dębicy systematycznie wzrasta. Zapobieganie marginalizacji grup społecznych odbywać się będzie poprzez zwiększenie zainteresowania bezdomnych indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności, reintegrację zawodową i społeczną, grupy terapeutyczne, terapię indywidualną, tworzenie i wdrażanie programów specjalnych adresowanych do osób bezdomnych oraz przez współpracę z organizacjami pozarządowymi na rzecz ograniczania zjawiska bezdomności. Kolejną ewaluację Strategii zaplanowano w 2019 r., tj. na rok przed jej zakończeniem.

Strategia miała być monitorowana i sprawdzana, a efekty realizacji jej celów, MOPS miał przedstawiać Radzie Miejskiej w rocznych sprawozdaniach.

Realizacja problematyki bezdomności ujęta w Strategii nie była koordynowana przez MOPS, do czego zobowiązywał przepis art. 110 ust. 4 ustawy *o ps*.

Strategia zawierała informacje, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 1 oraz pkt 3 lit. a, b i częściowo lit. c ustawy *o ps*. Przedstawiono w niej diagnozę sytuacji społecznej na terenie Dębicy, określono cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań oraz sposób jej realizacji w latach 2007 – 2020.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegała na niedostosowaniu Strategii do obowiązujących przepisów ustawy *o ps*. Nie ujęto w niej prognozy zmian

⁹ ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.), zwana dalej ustawą *o działalności pożytku publicznego*

w zakresie objętym Strategią, ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań w niej ujętych.

Roczne sprawozdania z działalności MOPS za lata 2015 – 2017, nie zawierały analizy osiągniętych efektów realizacji celów Strategii odnośnie osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 172 - 363, 364 - 502, 804 - 808)

1.5. MOPS opracował ocenę zasobów pomocy społecznej, o której mowa w art. 16a ust. 1 ustawy o ps (ocena zasobów). Dyrektor MOPS wywiązała się z obowiązku określonego w art. 16a ust. 4 ustawy o ps i terminowo przedstawiła Radzie Miejskiej ocenę zasobów za lata 2015 – 2017.

Oceny zasobów zawierały elementy określone w art. 16a ust. 2 i 3 ww. ustawy. Przygotowano je w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej, demograficznej, rodzaje problemów i rozkład ilościowy udzielonej pomocy. Informacje w nich podane miały być materiałem pogładowym, mającym ułatwić podejmowanie decyzji związanych z planowaniem budżetu w roku następnym. Oszacowano w nich potencjalną oraz faktyczną liczbę osób bezdomnych, w tym korzystających z pomocy i wsparcia.

W ocenie zasobów Dyrektor MOPS nie przedstawiła potrzeb osób bezdomnych. Podała natomiast, że od 2018 r. schronienia bezdomnym zapewnią 3 placówki (schroniska), chociaż jak ustalono w kontroli schronienia w tym okresie zapewniały dwa schroniska.

(akta kontroli str. 543 - 546)

Dyrektor Małgorzata Kędzior wyjaśniła, że ocenę zasobów opracowano na podstawie danych uzyskanych z jednostek administracyjnych miasta Dębica i instytucji pozarządowych. Według Dyrektora zasoby pomocy społecznej pozostają na „dobrym poziomie”, zaś dane statystyczne dotyczące liczby schronisk działających na terenie miasta uzyskała od Towarzystwa Pomocy.

(akta kontroli str. 672 - 678)

1.6. Dyrektor wywiązała się z obowiązku określonego w przepisach art. 110 ust. 9 ustawy o ps i corocznie przedkładała Radzie Miejskiej sprawozdania z działalności MOPS. W sprawozdaniach z działalności za lata 2015 – 2017 przedstawiła zakres działalności, w tym skalę i rodzaj problemów klientów pomocy społecznej oraz formy udzielonego im wsparcia.

Ze sprawozdań wynika, iż problem bezdomności na terenie Dębicy w 2016 r. i w 2017 r. dotyczył odpowiednio 69 i 72 rodzin, co stanowiło 4,6% i 2,2% wszystkich rodzin korzystających z pomocy. Opłata za pobyt osoby bezdomnej w schroniskach w 2016 r. wynosiła 900 zł miesięcznie. W 2017 r. za pobyt 51 osób w schroniskach MOPS wydał 347.615,31 zł, sprawił także 3 pogrzeby osobom bezdomnym. Innych informacji o pomocy udzielonej osobom bezdomnym w sprawozdaniach nie podano.

(akta kontroli str. 364 - 502)

1.7. W sprawozdaniach z działalności za lata 2015 – 2017 Dyrektor MOPS nie przedstawiła potrzeb dotyczących pomocy społecznej dla osób bezdomnych. MOPS i Rada Miejska nie opracowywała lokalnych (gminnych) programów osłonowych do czego zobowiązywały zapisy Strategii.

(akta kontroli str. 364 - 502)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że nie opracowywano programów osłonowych dla bezdomnych. Z osobami bezdomnymi prowadzono pracę socjalną, która łączyła w sobie elementy osłonowe, stanowiące bazę dla dalszych działań o charakterze aktywizującym oraz tworzyła warunki do usamodzielnienia i wyjścia z bezdomności. Pracownicy socjalni prowadzili działania aktywizujące osoby bezdomne pod względem zawodowym, zdrowotnym i społecznym. Wskazywali możliwości nabycia praktycznych umiejętności związanych z wykonywaniem zawodu poprzez zajęcia

organizowane przez KIS lub Centrum Integracji Społecznej. Bezdomni mogli korzystać z porad doradcy zawodowego i porad psychoterapeutycznych. Pracownik zajmujący się pogłębioną pracą socjalną przekazywał im wiadomości dotyczące higieny osobistej i porządku, uczył kształtowania właściwych relacji interpersonalnych oraz pomagał w sprawach życiowych. Dyrektor wyjaśniła, że pracę z osobami bezdomnymi prowadzono rzetelnie z dokładnym rozeznaniem ich potrzeb życiowych.

(akta kontroli str. 539 - 542, 547 - 553, 804 - 811)

1.8. W sprawozdaniach z działalności MOPS za lata 2015 – 2017 podano, że w oparciu o zdiagnozowane problemy klientów można pozyskiwać środki finansowe na realizację programów w ramach funduszy unijnych i konkursów.

W okresie objętym kontrolą MOPS nie korzystał z możliwości aplikowania o środki zewnętrzne na realizację programów na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 415, 458, 502)

Dyrektor Małgorzata Kędzior wyjaśniła, iż MOPS o środki na rzecz osób bezdomnych występował w latach 2007 – 2009. Realizował wtedy projekty związane z aktywizacją, doradztwem zawodowym oraz wsparciem psychologicznym i prawniczym osób bezdomnych, na które pozyskano 81 tys. zł z Ministerstwa i od Wojewody. Dyrektor stwierdziła, iż w okresie objętym kontrolą o środki zewnętrzne na aktywizację osób bezdomnych i funkcjonowanie placówki aplikowało Towarzystwo Pomocy. W realizowanych projektach uczestniczyły wszystkie osoby bezdomne z terenu miasta, a MOPS nie podejmował w związku z tym innych działań, gdyż udział osób bezdomnych w kilku projektach był niemożliwy.

(akta kontroli str. 679 - 680)

1.9. W latach 2016 – 2018 (do 31 października) osobom bezdomnym przebywającym na terenie Dębicy zapewniono jedną z form schronienia, o których mowa w art. 48a ustawy o ps.

Całodobowe schronienie w schronisku dla osób bezdomnych oraz posiłek i niezbędne ubranie, jeżeli osoba bezdomna była tego pozbawiona zapewniało Towarzystwo Pomocy. Odbywało się to początkowo w Domu im. św. Brata Alberta, a następnie w dwóch schroniskach, tj. dla Bezdomnych Mężczyzn przy ul. Słonecznej 1 i dla Bezdomnych Kobiąt i Mężczyzn przy ul. Św. Brata Alberta 2 w Dębicy. W schroniskach mogły przebywać osoby bezdomne zdolne do samoobsługi i których stan zdrowia nie zagrażał zdrowiu i życiu innych osób.

Schronienia bezdomnym udzielano na podstawie 3 porozumień i 2 umów zawartych przez Burmistrza Dębicy i Dyrektora MOPS. Zawierano je na różne okresy, tj. na okres od 2 tygodni do 12 miesięcy. Określono w nich rodzaj świadczonych usług oraz sposób kierowania i rozliczenia osoby bezdomnej. W trzech przypadkach podano miesięczny koszt pobytu osoby bezdomnej w schronisku, a tylko w umowie z 15 stycznia 2018 r. zawartej przez Dyrektora MOPS na okres 12 miesięcy, określono liczbę osób bezdomnych, jaką przyjmą schroniska. Zapisano także, że usługa schronienia będzie wykonywana z należytą starannością przez wykwalifikowany personel, a schronisko ma spełniać standardy, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie standardów, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni¹⁰ z zastrzeżeniem treści art. 5 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹¹.

W 2016 r. schronienie osobom bezdomnym zapewniało Towarzystwo Pomocy na podstawie umowy zawartej przez Burmistrza Dębicy z dnia 7 kwietnia 2016 r.

¹⁰ rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni (Dz.U., poz. 953), zmienione rozporządzeniem MR, PiPS z dnia 27 kwietnia 2018 r. (Dz.U., poz. 896)

¹¹ ustawa z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 700)

Zawarcie umowy poprzedził konkurs ofert na realizację zadania publicznego pn. Udzielanie schronienia i zapewnienie całodobowej opieki osobom i zagrożonym bezdomnością. Koszt zadania ustalono na 130 tys. zł.

W grudniu 2016 r. Burmistrz ogłosił kolejny konkurs na realizację ww. zadania publicznego w 2017 r. W styczniu 2017 r. komisja konkursowa pozytywnie zaopiniowała ofertę Towarzystwa Pomocy i przyznała dotację w wysokości 130 tys. zł. Wykonawcę usługi wezwano do zaktualizowania załączników (harmonogramu i kosztorysu, gdyż złożona oferta opiewała na kwotę 216 tys. zł). Umowy nie zawarto, ponieważ Towarzystwo Pomocy załączników nie uzupełniło.

(akta kontroli str. 688 - 697, 782 - 783)

Burmistrz Dębicy Dariusz Szewczyk wyjaśnił, iż ze względu na niepodpisanie umowy, realizację zadania publicznego w 2017 r. wraz ze środkami finansowymi przekazano do MOPS.

(akta kontroli str. 846 - 847)

W dniu 1 marca 2017 r. Dyrektor MOPS zawarła z Towarzystwem Pomocy porozumienie o współpracy na okres od 1 marca do 31 grudnia 2017 r.¹². Towarzystwo Pomocy zapewniało osobom bezdomnym całodobowe, tymczasowe schronienie w dwóch schroniskach oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Miesięczny koszt pobytu osoby bezdomnej w schronisku ustalono na 900 zł (schronienie, posiłek oraz niezbędne ubranie, jeżeli osoba bezdomna była tego pozbawiona). Okresem rozliczeniowym był miesiąc kalendarzowy, a odpłatność MOPS realizował w oparciu o noty księgowo wystawione przez Towarzystwo Pomocy.

(akta kontroli str. 698 - 699)

W 2018 r. podstawą zamówienia na udzielania schronienia były dwa postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, tj. na podstawie art. 39 ustawy *Prawo zamówień publicznych*¹³.

Pierwszy przetarg przeprowadzono 20 grudnia 2017 r. W wyznaczonym terminie złożono 2 oferty odpowiednio na 467.200 zł¹⁴ i 480.000 zł¹⁵. Postępowanie unieważniono gdyż najniższa oferta na udzielanie schronienia przewyższała kwotę, którą MOPS zamierzał przeznaczyć na przedmiotowe zamówienie i przekraczała możliwości finansowe zamawiającego (art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych*).

Pomimo tego w dniu 29 grudnia 2017 r. pomiędzy Towarzystwem Pomocy, a MOPS zawarto umowę na udzielanie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych. Miesięczny koszt pobytu osoby bezdomnej w schronisku ustalono na 1 tys. zł. Umowa obowiązywała od dnia podpisania do dnia rozstrzygnięcia postępowania przetargowego na udzielenie schronienia osobom tego pozbawionym.

(akta kontroli str. 700 - 724)

Kolejne ogłoszenie o przetargu MOPS zamieścił 28 grudnia 2017 r. Przedmiotem zamówienia było udzielenie schronienia dla 36 osób bezdomnych z terenu miasta Dębica. Wartość zamówienia ustalono na 477.120 zł. Według Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) przy wyborze najkorzystniejszej oferty miały być stosowane następujące kryteria: cena brutto za 1 miesiąc od osoby, doświadczenie oraz odległość miejsca realizacji przedmiotu zamówienia od siedziby MOPS. W wyznaczonym terminie wpłynęła jedna oferta. Jako najkorzystniejszą komisja

¹² MOPS.KP.072/2/17

¹³ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.)

¹⁴ Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne Oddział Gdynia

¹⁵ Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło Dębica

wybrała ofertę złożoną przez Towarzystwo Pomocy na kwotę 432 tys. zł. Umowę na udzielanie schronienia bezdomnym, MOPS zawarł 15 stycznia 2018 r.¹⁶. Zawarto ją na okres 12 miesięcy, a usługę wyceniono na kwotę określoną w ofercie.

(akta kontroli str. 513 - 516, 725 - 779)

Przed zawarciem porozumień i umów MOPS nie sprawdzał kalkulacji kosztów przedstawianych przez Towarzystwo Pomocy na udzielanie schronienia osobom bezdomnym.

Zawarte porozumienia i umowy zapewniały schronienie wszystkim osobom bezdomnym z terenu Dębicy, a dwie ostatnie umowy w sposób wystarczający zabezpieczały interesy miasta i MOPS odnośnie udzielania schronienia osobom bezdomnym.

Liczbę osób, którym udzielono schronienia w latach 2016 – 2018 do 31 października przedstawiono w pkt 1.12. i 1.14. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 698 - 701, 725 - 730)

Zastępca Dyrektora Małgorzata Socha wyjaśniła, że MOPS nie miał obowiązku procedować o wyrażenie zgody Rady Miejskiej na zawarcie porozumienia na udzielenie schronienia, gdyż nie wynika to z art. 18 ustawy o *samorządzie gminnym*¹⁷ oraz z ustawy o *ps*. W związku z tym brak było podstaw do ogłaszania porozumienia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego (art. 13 pkt 6 lit. a ustawy o *ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*¹⁸).

(akta kontroli str. 780 - 781)

W okresie objętym kontrolą nie udzielano osobom bezdomnym pozostałych form schronienia, o których mowa w art. 48a ust. 1 i 4 ustawy o *ps*, tj. w noclegowni i ogrzewalni, a od 11 maja 2018 r. (po wejściu w życie znowelizowanych przepisów ustawy o *ps*), również w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

(akta kontroli str. 672 - 675, 698 - 701, 725 - 730, 782 - 787)

1.10. MOPS przeprowadził kontrolę schronisk udzielających schronienia osobom bezdomnym. Przedmiotem kontroli z 2018 r. było sprawdzenie standardów i podstawowych usług świadczonych w schroniskach prowadzonych przez Towarzystwo Pomocy.

Z protokołu kontroli z 29 września 2018 r. wynika, iż ustaleń dokonano na podstawie wizji lokalnej, analizy okazanych dokumentów, w tym ewidencji obecności osób bezdomnych oraz rozmowy z prezesem Towarzystwa Pomocy. Uchybień kontrola nie wykazała. Obydwa schroniska funkcjonowały prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi standardami oraz zapisami umowy z 15 stycznia 2018 r. na udzielanie schronienia dla osób bezdomnych. W schroniskach pracowała profesjonalna kadra, która służyła wsparciem i pomocą mieszkańcom. Osoby bezdomne przebywające w schronisku miały dostęp do informacji o formach pomocy, a także uzyskiwały pomoc poprzez zapewnienie usług aktywizujących ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności, samodzielności życiowej i wyjścia z bezdomności.

(akta kontroli str. 623 - 628, 788 - 789)

1.11. MOPS zawierał kontrakty socjalne z osobami bezdomnymi. Od września do grudnia 2016 r., tj. po nowelizacji przepisów ustawy o *ps*¹⁹ z 22 osobami bezdomnymi skierowanymi do schroniska na podstawie 28 decyzji zawarto

¹⁶ MOPS.DO-272-7/18

¹⁷ ustawa z 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

¹⁸ ustawa z 20 lipca 2000 r. o *ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.)

¹⁹ po 5 września 2016 r.

22 kontrakty socjalne. W 2017 r. MOPS wydał 158 decyzji na podstawie, których do schroniska skierował 43 osoby bezdomne i z którymi zawarł 123 kontrakty socjalne. Od stycznia do końca października 2018 r. na podstawie 140 decyzji skierowano do schroniska 56 osób, z którymi podpisano 73 kontrakty socjalne.

W okresie objętym kontrolą jedną osobę bezdomną (ze względu na warunki atmosferyczne – art. 48a ust. 2a ustawy o ps) skierowano do schroniska bez kontraktu socjalnego. Kontrakt z tą osobą podpisano w późniejszym terminie.

Kontrakty socjalne z osobami ubiegającymi się o udzielenie schronienia pracownicy socjalni MOPS zawierali po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego i przed wydaniem decyzji udzielającej schronienia.

Nie wystąpiły przypadki, aby osoba bezdomna odmówiła lub zerwała kontrakt z powodu niedotrzymania jego postanowień.

Liczbę osób, które się usamodzielnili, przedstawiono w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 505 - 512, 547 - 553, 786 - 787, 790 - 803, 812 - 819)

Dyrektor MOPS Małgorzata Kędzior wyjaśniła, że kontrakty socjalne z osobami bezdomnymi zawierano na podstawie decyzji udzielających schronienia i były przypadki, że z jedną osobą bezdomną zawierano kilka kontraktów socjalnych. W 2017 r. kontrakty socjalne zawierano z reguły na 3 miesiące, a w 2018 r. na okres 1 roku. Podpisanie kontraktu socjalnego z osobą bezdomną nie stanowiło problemu, trudniej było z realizacją podjętych działań. Wymagało to dużego zaangażowania i starań ze strony pracownika socjalnego, który musiał cały czas mobilizować osobę bezdomną i „bardzo się starać, żeby kontrakt został zrealizowany. Bardziej przy kontrakcie zaangażowany jest pracownik socjalny niż klient”.

(akta kontroli str. 505 - 512, 812 - 814)

Podczas kontroli na próbie 30 wybranych losowo spraw²⁰ sprawdzono sposób udzielanie schronienia osobom bezdomnym, z którymi MOPS podpisał więcej niż jeden kontrakt socjalny.

Z analizy spraw wynika, iż wszystkie kontrakty socjalne z osobami bezdomnymi zawierali pracownicy socjalni MOPS przed wydaniem decyzji administracyjnej na udzielenie schronienia.

W latach 2016 – 2018 nie podpisywano kontraktu socjalnego z osobą bezdomną na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy na zasadach określonych w art. 50 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²¹, MOPS z tego tytułu nie opłacał też składek na ubezpieczenie społeczne.

Z 30 osobami zawarto łącznie 56 kontraktów socjalnych²². Zawierano je na różne okresy, tj. od 13 dni do 12 miesięcy. Osoby bezdomne uczestniczyły w ich opracowywaniu przedstawiając swoje potrzeby i oczekiwania. Opracowanie kontraktów było poprzedzone diagnozą problemów ujawnionych w wywiadach środowiskowych. Zapisano w nich działania zgłaszane przez osobę bezdomną w celu zrealizowania określonych celów. Były to zobowiązania osoby bezdomnej i pracownika socjalnego, ale bez wskazania konkretnych terminów ich realizacji. We wszystkich przypadkach działania te dotyczyły uzyskania schronienia, zapoznania z regulaminem schroniska, zapewnienia niezbędnych środków finansowych i współpracy z pracownikiem socjalnym.

W 52 kontraktach ujęto działania aktywizujące i usamodzielniające osoby bezdomne. Zobowiązania bezdomnego polegały na kontynuowaniu leczenia, w tym leczenia odwykowego, w 21 przypadkach na zarejestrowaniu się, jako osoby bezrobotnej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Dębicy i na poszukiwaniu pracy,

²⁰ po 10 spraw z lat 2016 – 2018 r. (do 31 października)

²¹ ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 1265 ze zm.)

²² z jedną osobą zawarto 7, 5 i 3 kontrakty, z 5 osobami po 4, a z 3 osobami po 2 kontrakty socjalne

w 1 na podjęciu zatrudnienia w Centrum Integracji Społecznej, w 10 na złożeniu wniosku o przydział lokalu socjalnego lub wynajęcie mieszkania, a w 6 kontraktach na złożeniu wniosku do komisji orzekającej o stopniu niepełnosprawności. Ewaluację przeprowadzano, co trzy miesiące lub na zakończenie kontraktu. Z analizy ocen zawartych kontraktów wynika, iż wszystkie założenia w nich zawarte zostały zrealizowane, ale tylko jednej osobie bezdomnej udało się usamodzielnić. W pozostałych 4 przypadkach nie ujęto działań aktywizujących i ukierunkowanych na usamodzielnienie osób bezdomnych.

Poza ww. działaniami w kontraktach socjalnych nie ujęto innych działań, w szczególności mających na celu przywrócenie wiary w siebie, odbudowanie poczucia własnej wartości, czy też ujawnienie talentów i pasji osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 815 - 819, 930 - 995, 1014 - 1053)

1.12. W latach 2016 – 2018 (do 31 października) MOPS udzielił łącznie 141 osobom schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych na podstawie 346 decyzji, z tego odpowiednio 42, 43 i 56 osobom w oparciu o 48, 158 i 140 decyzji kierujących.

Wszystkie decyzje wydano na wniosek osoby bezdomnej.

Po nowelizacji przepisów ustawy o ps, MOPS nie wydawał decyzji o skierowaniu osób bezdomnych do schroniska z usługami opiekuńczymi, ponieważ nie wpłynęły takie wnioski.

(akta kontroli str. 672 - 678, 790 - 803)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie było problemów z interpretacją przepisów ustawy o ps, w tym dotyczących właściwości gminy w kontekście osób bezdomnych. MOPS nie wchodził w spór kompetencyjny z innymi jednostkami pomocy społecznej. Nie wystąpiły też sytuacje, które by przedłużały udzielenie pomocy osobie bezdomnej. MOPS aktualnie oczekuje na zwrot poniesionych kosztów pobytu osób bezdomnych skierowanych do schroniska, które nie posiadały ostatniego miejsca pobytu na terenie Dębicy. Sprawa jest w toku wyjaśniania, ale nie ma to wpływu na wydłużenie czasu postępowania.

(akta kontroli str. 666 - 668, 804 - 808)

Z analizy 30 spraw wynika, iż w aktach znajdowały się rodzinne wywiady środowiskowe lub ich aktualizacje, zwane dalej wywiadami. Wywiady przeprowadzili pracownicy socjalni Działu na wzorze kwestionariuszy określonych w załączniku nr 1 do rozporządzeń w sprawie wywiadu środowiskowego²³.

Wywiady przeprowadzono przed wydaniem decyzji o skierowaniu osoby bezdomnej do schroniska. Odbywało się w terminie wyznaczonym w § 2 rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, tj. w okresie 14 dni od wpływu wniosku osoby bezdomnej o udzielenie schronienia. Przeprowadzając wywiad pracownik socjalny brał pod uwagę indywidualne cechy, sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby bezdomnej. Dokonywał analizy i oceny osoby, formułował też wnioski wraz z planowaną formą pomocy. W trakcie wywiadu pracownik socjalny (na podstawie rozmowy, obserwacji i przedłożonych dokumentów) sprawdzał zdolność bezdomnego do samoobsługi.

Dokumentacja wywiadu zawierała wszystkie wymagane elementy, załączniki i oświadczenia istotne z punktu zasadności przyznania pomocy społecznej. Zebrane w trakcie wywiadu materiały i dowody oraz ocena sytuacji osoby bezdomnej były uwzględniane przez pracownika w kontrakcie socjalnym. Decyzje kierujące osoby bezdomne do schroniska wydawali pracownicy MOPS z up. Burmistrza Miasta Dębica z zachowaniem terminów wynikających z ustawy *Kodeks postępowania*

²³ rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 712) i rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1788)

*administracyjnego*²⁴. Decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 *Kpa*, w tym pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą przyznania świadczeń (art. 109 ustawy o *ps.*).
(akta kontroli str. 1014 - 1053)

1.13. W okresie objętym kontrolą MOPS nie korzystał z możliwości objęcia osób bezdomnych, indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności (indywidualny program), o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o *ps.*
Indywidualnym programem nie obejmowano osób bezdomnych, chociaż w Strategii i w regulaminie organizacyjnym MOPS zapisano, że do zadań Działu należy m.in. praca socjalna „w oparciu o indywidualny program wychodzenia z bezdomności”.
(dowód: akta kontroli str. 31 - 155, 172 - 363, 815 - 819)

Dyrektor Małgorzata Kędzior wyjaśniła, że z osobą bezdomną zawierano kontrakt socjalny, który uwzględniał jej sytuację i zapewniał wsparcie. Dyrektor stwierdziła, że zapis ww. artykułu ustawy o *ps* nie nakładał obowiązku zawierania indywidualnego programu. W art. 49 ust. 3 ww. ustawy podano, że jeżeli osoba bezdomna przebywa w schronisku, indywidualny program wychodzenia z bezdomności może być opracowany przez pracownika socjalnego zatrudnionego w tej placówce.
(akta kontroli str. 539 - 542, 815 - 819)

1.14. W okresie objętym kontrolą na terenie Dębicy zdiagnozowano łącznie 227 osób bezdomnych, z tego 71 w 2016 r., 73 w 2017 r. oraz 83 do 31 października 2018 r. Z pomocy i wsparcia skorzystało 210 osób, z tego po 67 w latach 2016 – 2017 oraz 76 do końca października w 2018 r. Z pomocy i wsparcia MOPS nie skorzystało 17 osób bezdomnych (pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego).
MOPS udzielił schronienia 141 osobom (42 w 2016 r., 43 w 2017 r. i 56 do końca października 2018 r.), a 69 osobom innej formy pomocy.

Na pomoc i wsparcie dla osób bezdomnych MOPS wydał łącznie 1.387.628,97 zł, z tego 240.477,04 zł w 2016 r., 635.300,43 zł w 2017 r. oraz 511.851,50 zł do końca października 2018 r.

Dominującą formą pomocy były świadczenia związane z udzieleniem schronienia osobie bezdomnej.

W 2016 r. MOPS nie ponosił opłat za udzielenie schronienia osobom bezdomnym. Za pobyt 42 osób bezdomnych w schronisku miasto wydało 130 tys. zł. Na zasiłki stałe dla 11 osób (na podstawie 11 decyzji) MOPS wydał 117.105,60 zł, na zasiłki okresowe dla 49 osób (110 decyzji) wydano 97.052 zł, a na zasiłki celowe dla 55 osób (w oparciu o 171 decyzji) – 19.665,41 zł. Dożywianie 20 osób bezdomnych przebywających poza schroniskiem w ramach wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” kosztowało 6.288,10 zł, a na opał dla 1 osoby wydano 365,93 zł.

W 2017 r. pobyt 43 osób bezdomnych w schronisku kosztował MOPS – 347.615,31 zł. Na zasiłki stałe dla 15 osób (na podstawie 15 decyzji) wydano 116.589,86 zł, na zasiłki okresowe dla 50 osób (104 decyzji) – 82.736,53 zł, a na zasiłki celowe dla 36 bezdomnych (w oparciu o 67 decyzji) wydano 8.046,91 zł. Dożywianie 22 osób bezdomnych przebywających poza schroniskiem kosztowało 8.004,10 zł zaś pobyt 5 osób w domach pomocy społecznej – 62.289,24 zł. Na opał wraz z dowozem dla 1 osoby bezdomnej przeznaczono 708,48 zł, a sprawienie pogrzebu 3 osobom bezdomnym kosztowało 9.310 zł.

Do 31 października 2018 r. za pobyt 56 osób bezdomnych w schronisku wydano 316.032,13 zł, na zasiłki stałe dla 13 osób (na podstawie 13 decyzji) – 99.168,06 zł, na zasiłki okresowe dla 41 osób (91 decyzji) – 71.618 zł oraz 6.903,34 zł na zasiłki

²⁴ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.), zwany dalej *Kpa*

celowe dla 19 osób (53 decyzje). Pobyt 1 osoby bezdomnej w domu pomocy społecznej kosztował 7.868,97 zł, dożywianie 18 osób – 5.941 zł, a zakup opału wraz z dowozem – 1.320 zł. Sprawienie pogrzebu osoby bezdomnej kosztowało 3 tys. zł.

(akta kontroli str. 790 - 803)

Z osobami bezdomnymi prowadzono pracę socjalną. Osoby bezdomne korzystały ze wsparcia psychologicznego, tj. ze spotkań z psychologiem i psychoterapeutą zatrudnionym w MOPS. W latach 2017 – 2018 skorzystało z tego odpowiednio 3 i 2 osoby.

Od jesieni 2017 r. kompleksową pomoc osobom bezdomnym świadczył pracownik pogłębionej pracy socjalnej. Pomagał w załatwieniu spraw urzędowych, wzmacniał podmiotowość klientów, udzielał porad oraz prowadził działania zmierzające do reintegracji tych osób ze środowiskiem.

Osoby bezdomne mogły korzystać z darmowych porad prawnych w MOPS, ale żadna z tego z nie skorzystała. Z porad prawnych w Ośrodku Interwencji Kryzysowej skorzystało 4 osoby, natomiast z porad prawnych w Poradni ARKA przy kościele św. Jadwigi – 1 osoba. Osoby bezdomne w sytuacjach kryzysowych zasięgały porad lekarza psychiatry, którego zapewniał MOPS. Z porad psychiatry w 2017 r. skorzystało 5, a w 2018 r. – 2 osoby. Bezdomni korzystali również z grup wsparcia AA, Krucjata Wyzwolenia Człowieka (3 osoby w 2016 r., 7 w 2017 r. i 1 w 2018 r.), a także z Poradni Odwykowej w Szpitalu Psychiatrycznym w Straszęcinie, z czego w 2016 r. skorzystało 10, w 2017 r. – 13, a w 2018 r. – 14 osób.

Pracę socjalną dokumentowano w wywiadach (w rubryce praca socjalna), a od września 2017 r., w karcie „Diagnoza położenia życiowego osoby bezdomnej”, w „Karcie działań pracy socjalnej” oraz w kontraktach socjalnych. Ocena kontraktu socjalnego odbywała się raz na kwartał lub na koniec realizacji kontraktu socjalnego, w trakcie, której sprawdzano realizację ustalonych działań.

Działania MOPS podejmowane wobec osób bezdomnych ukierunkowane na ich usamodzielnienie przedstawiono w punkcie 1.11. wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą podejmowano działania ułatwiające korzystanie przez osoby bezdomne z praw obywatelskich, tj. prawa do głosowania czy dostępu do świadczeń zdrowotnych.

MOPS nie stosował nowych (ponadstandardowych) form i metod działania wobec osób bezdomnych, do których można zaliczyć asystenta osoby bezdomnej czy mieszkanie chronione.

W okresie objętym kontrolą 11 osobom bezdomnym odmówiono przyznania świadczenia pieniężnego. W 2016 r. – 10 osobom nie przyznano zasiłku celowego na zakup leków gdyż podczas przeprowadzania wywiadu i weryfikacji faktur za zakupione leki stwierdzono, iż zapłacono za nie „kartą e-PRUF” (bonusową), jaką Towarzystwo Pomocy otrzymało na pokrycie wydatków mieszkańców schroniska. W 2018 r. pomocy finansowej odmówiono jednej osobie, której dochód przekraczał pięciokrotnie kwotę kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej.

MOPS nie posiadał wiedzy o wysokości środków, jakie miasto przeznaczyło na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i komunalnych. Po kontroli Wojewody w 2018 r. MOPS złożył wniosek o utworzenie mieszkania chronionego, w którym mogłaby zamieszkać osoba bezdomna lub zagrożona bezdomnością.

W 2016 r. Burmistrz przyznał 1 osobie bezdomnej mieszkanie komunalne, a w 2017 r. po pożarze budynku, w którym mieszkała siedmioosobowa rodzina zagrożona bezdomnością miasto zakupiło lokal użytkowy, który następnie przekształcono w lokal mieszkalny.

(akta kontroli str. 539 - 542, 672 - 678, 792 - 798, 809 - 811)

1.15. MOPS udostępniał informacje publiczne o możliwości uzyskania pomocy przez osoby bezdomne.

Na stronach internetowych MOPS i Urzędu Miejskiego w Dębicy zamieszczano coroczne apele skierowane do mieszkańców miasta o niepozostawianiu obojętnym na los drugiego człowieka, zwłaszcza na osoby starsze, chore, samotne, bezdomne przebywające w nieogrzewanych piwnicach, pustostanach, w klatkach schodowych czy na terenie ogródków działkowych.

Informacje o tych osobach można było przekazywać osobiście, telefonicznie lub pocztą elektroniczną do MOPS, Straży Miejskiej lub do Wojewódzkiego Centrum.

Corocznie w okresie jesienno-zimowym pracownicy socjalni wywieszali plakaty z adresem MOPS, z informacjami o najbliższych schroniskach z podaniem adresu i telefonu oraz numerem bezpłatnej infolinii Wojewódzkiego Centrum. Plakaty umieszczano w miejscach, w których osoby bezdomne mogły potencjalnie przebywać, tj. na dworcach, słupach ogłoszeniowych, w przychodniach, szpitalu, czy na tablicach ogłoszeń spółdzielni mieszkaniowych. Wywieszano je również w siedzibie MOPS (na drzwiach wejściowych, w holu budynku, w którym przyjmowano klientów pomocy społecznej).

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MOPS (BIP) zamieszczono informację, że formą pomocy jest schronienie, lecz nie podano gdzie takie schronienie osoba bezdomna na terenie miasta może otrzymać jak również nie zamieszczono wykazu dokumentów niezbędnych do otrzymania różnych form pomocy społecznej przez bezdomnego.

(akta kontroli str. 554 - 568, 820 - 828)

1.16. Ocenę skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym MOPS przeprowadzał w ocenie kontraktów socjalnych. Zagadnienia z tym związane omówiono w pkt. 1.2., 1.11. i 1.12. wystąpienia pokontrolnego.

1.17. W listopadzie 2016 r. Rada Miejska ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt osób bezdomnych w schronisku (zasady odpłatności), o których mowa w art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o *ps*, które weszły w życie z dniem 1 lutego 2017 r.²⁵

Tymczasowe schronienie w schronisku przysługiwało nieodpłatnie osobie bezdomnej, o której mowa w art. 6 pkt 8 ustawy o *ps* i której dochód nie przekraczał kwoty kryterium dochodowego określonego w tej ustawie. Osobie, której dochód przekraczał kwotę kryterium dochodowego, pobyt w schronisku udzielano odpłatnie.

Wysokość odpłatności za pobyt w schronisku osoby bezdomnej ustalano za każdy dzień pobytu w schronisku, a okresem rozliczeniowym był miesiąc kalendarzowy. Przyznanie pomocy w formie udzielenia tymczasowego schronienia w schronisku, wysokość odpłatności za pobyt oraz sposób płatności ustalano indywidualnie w decyzji administracyjnej.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba bezdomna, której przyznano pomoc w formie tymczasowego schronienia (na jej wniosek lub pracownika socjalnego) mogła być częściowo lub całkowicie zwolniona z ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku. Dotyczyło to w szczególności okoliczności związanych z ponoszeniem przez osobę bezdomną wysokich kosztów leczenia lub wystąpienia zdarzenia losowego.

W okresie objętym kontrolą MOPS nie przyznawał zasiłków celowych na pokrycie kosztów pobytu osoby bezdomnej w schronisku.

(akta kontroli str. 829 - 834)

²⁵ uchwała Nr XXVI/279/2016 Rady Miejskiej w Dębicy z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, którą opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z 2017 r., poz. 224

Dyrektor Małgorzata Kędzior wyjaśniła, że w 2016 r. oraz od stycznia do marca 2017 r. MOPS nie ponosił kosztów i nie pobierał opłat za pobyt osób bezdomnych w schronisku. Opłaty od osób bezdomnych za pobyt w schronisku MOPS pobierał od kwietnia 2017 r. Osoby bezdomne opłaty wносиły do kasy MOPS. W 2017 r. bezdomni wpłacili 5,4 tys. zł, a w 2018 r. – 28,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 835 - 845)

Na koniec 2017 z opłatami w kwocie 2,7 tys. zł zalegało 3 spośród 13 osób bezdomnych zobowiązanych do uiszczenia opłat za pobyt w schronisku. W wyniku podjętych działań windykacyjnych wyegzekwowano od tych osób 1,2 tys. zł. Na koniec października 2018 r. z opłatami zalegało 9 spośród 22 osób na kwotę 11,2 tys. zł. Działania windykacyjne i wpłaty osób bezdomnych zmniejszyły należności z opłat za pobyt w schronisku do kwoty 5,7 tys. zł. W pozostałych przypadkach działania windykacyjne podjęte przez MOPS nie przyniosły pozytywnego rezultatu.

(akta kontroli str. 835 - 845)

Analiza 30 spraw wykazała, że 9 decyzjami Burmistrz częściowo zwolnił dwie osoby bezdomne z ponoszenia opłat za tymczasowy pobyt w schronisku. Wysokość zwolnień z opłat była zgodna z postanowieniami § 2 zasad odpłatności.

W decyzjach administracyjnych zwalniających z opłaty podano, że stan faktyczny osoby bezdomnej ustalono na podstawie zebranego materiału dowodowego. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, dotyczyła braku wskazania w uzasadnieniu decyzji konkretnych przyczyn zwolnienia z opłat, o których mowa w § 7 ust. 1 - 3 zasad odpłatności.

(akta kontroli str. 916 - 929, 1014 - 1053)

1.18. W 2016 r. koszty pobytu osób bezdomnych w schroniskach ponosiło miasto Dębica. W latach 2017 – 2018 (do 31 października) koszty pobytu tych osób ponosił MOPS. W 2017 r. na ten cel wydano 347.615,31 zł, a do końca października 2018 r. – 316.032,13 zł. W okresie objętym kontrolą MOPS nie ponosił wydatków na inne formy schronienia, o których mowa w art. 48a ust. 1 i 4 ustawy *o ps*, tj. na udzielenie tymczasowego miejsca w noclegowni i ogrzewalni oraz na udzielenie schronienia w schronisku z usługami opiekuńczymi.

(akta kontroli str. 846 - 854)

W latach 2016 – 2018 cztery ośrodki pomocy społecznej zrefundowały MOPS wydatki w kwocie 18.108,84 zł (3.509 zł w 2016 r. i 14.599,84 zł w 2018 r.), jakie poniósł na zapewnienie schronienia 4 osobom bezdomnym zamieszkałym albo ostatnio zameldowanym na terenie innych gmin ze względu na uzasadnioną sytuację osób ubiegających się o świadczenia (art. 101 ust. 3 i 7 ustawy *o ps*).

W latach 2017 – 2018 35 osób bezdomnych za pobyt w schronisku wpłaciło na konto MOPS 34,3 tys. zł. Na koniec października 2018 r. z opłatami takimi zalegało 9 osób na łączną kwotę 11,2 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą MOPS nie zwracał innym ośrodkom pomocy społecznej wydatków związanych z udzielaniem pomocy osobom bezdomnym zamieszkałym lub zameldowanym na terenie Dębicy.

(akta kontroli str. 790 - 803, 835 - 845)

1.19. W latach 2016 – 2017 r. MOPS nie planował i nie opracowywał przewidywanego budżetowego na zabezpieczenie potrzeb osób bezdomnych. Planowaniem środków finansowych na pomoc dla osób bezdomnych zajmował się w Urząd Miasta w Dębicy. W październiku 2015 r. Towarzystwo Pomocy przygotowało kalkulację kosztów na udzielenie schronienia osobom bezdomnym w 2016 r. Kalkulacja opiewała na 190 tys. zł, ale w planie finansowym sporządzonym przez Urząd Miejski wydatki na ten cel ustalono w kwocie 130 tys. zł. Również w tej samej wysokości Urząd Miejski zaplanował wydatki w 2017 r.

Z wyjaśnienia Burmistrza Dębicy Mariusza Szewczyka wynika, iż nie przeprowadzono szczegółowej kalkulacji, ponieważ udzielenie schronienia osobom bezdomnym planowano zrealizować na zasadzie wsparcia zadania publicznego. Wydatki zaplanowane w 2016 r. „okazały się wystarczające do zrealizowania zleconego zadania”, zaś wysokość środków w 2017 r. okazała się zbyt niska.

(akta kontroli str. 669 - 671. 846 - 854)

Na początku 2017 r. zadania związane z udzielaniem schronienia, Burmistrz przekazał do MOPS. W czerwcu 2017 r. Dyrektor MOPS zwróciła się do Burmistrza o zwiększenie planu finansowego o kwotę 240 tys. zł, a we wrześniu o 123 tys. zł. Środki te były niezbędne na pokrycie kosztu pobytu osób bezdomnych w schronisku. W grudniu 2017 r. zmniejszono (na wniosek Dyrektora MOPS) plan finansowy na pomoc dla bezdomnych.

W 2018 r. planowaniem wydatków na pomoc dla osób bezdomnych zajmował się MOPS. Kalkulację niezbędnych środków finansowych przeprowadzono w oparciu o informacje uzyskane od Towarzystwa Pomocy o wysokości miesięcznej opłaty za pobyt osoby bezdomnej w schronisku²⁶ i szacunkową liczbę osób objętych pomocą w formie schronienia.

Wysokość wydatków na pomoc i wsparcie dla osób bezdomnych przedstawiono w pkt 1.14. wystąpienia pokontrolnego.

Zaplanowane działania na rzecz osób bezdomnych zostały zrealizowane. Wydatki związane z udzielaniem schronienia przez MOPS ujmowano w rozdziale 85295 – Pozostała działalność.

Wydatki poniesione na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych w wydatkach Gminy Miasta Dębica stanowiły w latach 2016 – 2017 po 0,09%, a w 2018 r. – 0,22%. Udział tych wydatków do wydatków MOPS ogółem w latach 2016 – 2017 wynosił po 0,27%, a w 2018 r. – 0,64%.

Wysokość wydatków na realizację usług na rzecz osób bezdomnych wykazana w sprawozdaniach Rb-28S za lata 2017 – 2018 była zgodna z kwotą wydatków na tego typu usługi wykazane w sprawozdaniach MPiPS-3 (Dział 2B. Udzielone świadczenia – zadania własne gmin).

(akta kontroli str. 846 - 882)

1.20. Aktualizację danych o placówkach udzielających tymczasowego schronienia osobom bezdomnym na terenie Dębicy, MOPS, przekazał Wojewodzie w dniu 4 czerwca 2018 r. W odpowiedzi na pismo Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (Urzędu Wojewódzkiego) MOPS podał, iż całorocznego schronienia udzielały schroniska prowadzone przez Towarzystwo Pomocy, tj. schronisko dla bezdomnych mężczyzn przy ul. Słonecznej 1 dysponujące 40 miejscami oraz schronisko dla bezdomnych kobiet i mężczyzn przy ul. Św. Brata Alberta 2 w Dębicy posiadające 70 miejsc, w tym 20 dla kobiet. Informacje zawierały dane, o których mowa w art. 48a ust. 11a ustawy o ps.

Kolejną informację o placówkach udzielających schronienia, MOPS przekazał Wojewodzie po wejściu w życie znowelizowanych przepisów ustawy o ps, tj. w październiku 2018 r. Schronienia bezdomnym udzielały dwa schroniska, dysponujące odpowiednio 40 i 80 miejscami.

(akta kontroli str. 883 - 892)

Dyrektor Małgorzata Kędzior wyjaśniła, zaraz po wejściu w życie znowelizowanych przepisów ustawy o ps, nie przekazała Wojewodzie informacji o placówkach udzielających wsparcia, ponieważ nie nastąpiły w tym okresie żadne zmiany w ilości i liczbie miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 809 - 811)

²⁶ miesięczna wysokość opłaty za pobyt osoby bezdomnej w schronisku, tj. 1.000 zł x 40 osób x 12 miesięcy = 480.000 zł

1.21. Dyrektor Małgorzata Kędzior wyjaśniła, że MOPS nie realizował Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 Nowy wymiar aktywnej integracji” (KPPUiWS)²⁷, w tym zadań wymienionych w Priorytecie V. Zapobieganie niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności.

Według Dyrektora podejmowanie działań w ramach KPPUiWS „nie jest obowiązkowe”, a MOPS zgodnie z ustawą o ps realizował zadania własne oraz zlecone. Na terenie miasta działają dwa schroniska z „dużą ilością miejsc noclegowych”, co „zabezpiecza potrzeby” w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym. Z Ministerstwa i od Wojewody, MOPS nie otrzymywał wiadomości o KPPUiWS jak również informacji o szkoleniach.

(akta kontroli str. 913 - 915)

1.22. Według Dyrektora Małgorzaty Kędzior zmiany w systemie pomocy osobom bezdomnym obowiązujące od września 2016 r. uporządkowały sprawy związane ze schronieniem osób bezdomnych i przyczyniły się do poprawy ich sytuacji mimo, iż dopiero we wrześniu 2017 r. pojawiły się wytyczne dotyczące tych zmian.

Rady gmin zobligowano do ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Właściwe wydaje się stanowisko, że osoba bezdomna posiadająca dochód przekraczający kwotę kryterium dochodowego (w zależności od progów określonych w uchwale rady), zostaje obciążona kosztami pobytu w schronisku. Z punktu widzenia MOPS skuteczność udzielanej pomocy utrzymuje się na „wcześniejszym poziomie”. Osoba bezdomna, która nie chce poprawić swojej sytuacji, pozostaje bierna, nie dąży do zmiany, a uzgodnienia zapisane w kontraktach socjalnych robi „małym wysiłkiem”. Często nie wynika to z własnych intencji, lecz jest „działaniem wymuszonym pod wpływem nacisków ze strony pracownika socjalnego oraz z obawy przed odmową świadczeń pomocy społecznej”. Pracownik socjalny zatrudniony w MOPS „na co dzień nie przebywa i nie pracuje bezpośrednio” z osobami skierowanymi do schroniska. Sprawuje natomiast monitoring nad działaniami zawartymi w kontrakcie socjalnym, ale nie ma „możliwości codziennej aktywizacji nadzoru nad podejmowanymi przez osoby bezdomne działaniami”.

Pracownik socjalny w schronisku powinien posiadać kompetencje takie jak pracownicy socjalni MOPS, zwłaszcza w zakresie przeprowadzania wywiadów środowiskowych pod kątem pomocy finansowej, usługowej czy skierowania do domu pomocy społecznej. Powinien zająć się także (przy wsparciu doradcy zawodowego, psychologa, terapeuty uzależnień i innych specjalistów) – aktywizacją społeczną i zawodową prowadzącą do uzyskania samodzielności życiowej tych osób, ponieważ pozostawienie pracownika socjalnego w MOPS generuje dodatkowe koszty (etat pracownika, koszty korespondencji, materiały biurowe).

Dyrektor stwierdziła, iż nie ma „potrzeby powołania podmiotu koordynującego” działania organów i instytucji zaangażowanych w niesienie pomocy osobom bezdomnym.

(akta kontroli str. 547 - 552, 666 - 668, 790 - 798)

1.23. Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała w MOPS kontroli P/13/113 pt. *Działania administracji publicznej na rzecz osób bezdomnych*.

(akta kontroli str. 1012)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niedostosowanie Strategii do obowiązujących przepisów ustawy o ps, które weszły w życie z dniem 3 maja 2011 r. Strategia nie zawierała elementów określonych w art. 16b ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 3 lit. c i d ww. ustawy, tj.

²⁷ przyjętego uchwałą Rady Ministrów z 12 sierpnia 2014 r.

prognozy zmian w zakresie objętym Strategią, ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań w niej zapisanych.

(akta kontroli str. 172 - 363)

Dyrektor MOPS Małgorzata Kędzior wyjaśniła, że w ewaluacji Strategii podano zmiany jakie zaszły na terenie miasta w latach 2005 – 2007, nie wskazując szczegółowego finansowania zaś wskaźniki realizacji działań, ujęto w sposób opisowy, a nie liczbowy ponieważ „w zakresie wyznaczania wskaźników jednostka samorządu terytorialnego jest samodzielna i ograniczają ją tylko posiadane możliwości”.

(akta kontroli str. 804 - 808)

2. Roczne sprawozdania z działalności MOPS za lata 2016 – 2017 nie zawierały analizy osiągniętych efektów realizacji celów Strategii odnośnie osób bezdomnych, do czego zobowiązywała przeprowadzona w 2008 r. ewaluacji Strategii.

Według ewaluacji, Strategię należało monitorować i sprawdzać jej założenia, ponieważ długookresowy charakter planowania strategicznego wymagał stałego śledzenia zmian prawnych i procesów społeczno-gospodarczych na terenie miasta.

(akta kontroli str. 172 - 504)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że w sprawozdaniach z działalności MOPS nie przedstawiano potrzeb osób bezdomnych, ponieważ istniejące zasoby pomocy społecznej na terenie miasta były wystarczające i na dobrym poziomie.

(akta kontroli str. 804 - 811)

3. W okresie objętym kontrolą MOPS nie zapewniał osobom potrzebującym wszystkich form schronienia, o których mowa w art. 48a ust. 1 i 4 ustawy o ps, tj. w noclegowni i ogrzewalni, a od 11 maja 2018 r. (po wejściu w życie znowelizowanych przepisów ustawy o ps) również w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa w zakresie pomocy osobom bezdomnym z kwietnia 2017 i 2018 r., gmina powinna realizować zadanie własne poprzez każdą z form schronienia (schronisko dla osób bezdomnych, noclegownię i ogrzewalnię) nie tylko w zakresie wynikającym z rozeznanych potrzeb, ale także biorąc pod uwagę potencjalne potrzeby, jakie mogą wystąpić w tym zakresie.

(akta kontroli str. 517 - 529, 577 - 585)

Dyrektor MOPS Małgorzata Kędzior wyjaśniła, że ustawa o ps nie nakłada na gminy obowiązku tworzenia na ich terenie wszystkich typów placówek udzielających schronienia, o których mowa w art. 48a ustawy o ps. Na terenie miasta funkcjonują dwa schroniska prowadzone przez Towarzystwo Pomocy, gdzie oprócz schronienia bezdomni otrzymują ciepły posiłek, możliwość wykąpania się, przebrania w czystą odzież, ogrzania i pobytu. Liczba miejsc w tych schroniskach jest „wystarczająca względem osób potrzebujących”, więc miasto nie podejmuje „inicjatyw na rzecz tworzenia innych placówek np. noclegowni czy ogrzewalni”.

(akta kontroli str. 672 - 678, 782 - 785, 815 - 819)

4. W 2017 r. usługi na udzielenie schronienia osobom bezdomnym zawarto z pominięciem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i ustawy Prawo zamówień publicznych, do czego zobowiązywał art. 25 ust. 1 ustawy o ps oraz wytyczne Ministerstwa z 2017 r. w zakresie pomocy osobom bezdomnym.

Na podstawie przeprowadzonego w styczniu 2017 r. postępowania konkursowego, Towarzystwo Pomocy miało udzielać schronienia osobom

bezdomnym w 2017 r. Burmistrz Dębicy stosownej umowy nie podpisał, ponieważ Towarzystwo Pomocy nie uzupełniło wymaganych dokumentów, w tym kosztorysu.

W dniu 1 marca 2017 r. Dyrektor MOPS zawarła z Towarzystwem Pomocy porozumienie o współpracy na okres od 1 marca do 31 grudnia 2017 r. na podstawie, którego organizacja pozarządowa zapewniała osobom bezdomnym całodobowe, tymczasowe schronienie w dwóch schroniskach oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

(akta kontroli str. 513 - 529, 698 - 699)

5. W 4 kontraktach socjalnych spośród 56 objętych kontrolą nie ujęto działań aktywizujących i ukierunkowanych na usamodzielnienie osób bezdomnych, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy o ps. Działania zapisane w tych kontraktach dotyczyły jedynie uzyskania schronienia przez osobę bezdomną, zapoznania z regulaminem schroniska, zapewnienia niezbędnych środków finansowych i współpracy z pracownikiem socjalnym.

(akta kontroli str. 812 - 814, 930 - 995, 1014 - 1053)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że kontrakty socjalne zawierane z osobami bezdomnymi uwzględniają sytuację tej osoby oraz zapewniają wsparcie, a działania w nich zapisane mają na celu poprawę sytuacji osoby bezdomnej.

(akta kontroli str. str. 1009 - 1011)

6. W uzasadnieniu 9 decyzji administracyjnych zwalniających dwie osoby bezdomne z ponoszenia opłat za tymczasowy pobyt w schronisku, nie podano wyczerpujących przyczyn zwolnienia z opłat, o których mowa w § 7 ust. 1 – 3 zasad odpłatności.

Były to zwolnienia fakultatywnie, co według Najwyższej Izby Kontroli wymagało szczegółowego uzasadnienia decyzji, do czego zobowiązywał zapis art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 Kpa.

(akta kontroli str. 916 - 929)

Kierownik Działu Administracyjnego MOPS Alicja Dereń wyjaśniła, że ww. przypadki dotyczyły długotrwałej choroby tych osób, co wiązało się z wysokimi kosztami leczenia.

(akta kontroli str. 1007 - 1008)

7. Na stronie BIP zamieszczono informację, że jedną z form pomocy jest udzielenie schronienia, lecz nie podano gdzie takie schronienie osoba bezdomna na terenie Dębicy może otrzymać oraz jakie dokumenty są do tego niezbędne.

(akta kontroli str. 554 - 568, 996 - 1006)

Zgodnie z zapisem art. 4 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁸, władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego są obowiązane do udostępniania informacji publicznej, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach oraz o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw.

Dyrektor Małgorzata Kędzior wyjaśniła, że każda placówka, do której zwróci się osoba bezdomna, wyjaśni zasady i warunki otrzymania schronienia.

²⁸ ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli MOPS był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Jednak nie zapewnił realizacji obowiązku udzielania tymczasowego schronienia osobom bezdomnym we wszystkich przewidzianych w ustawie o ps formach, tj. w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi²⁹, w noclegowni oraz w ogrzewalni. Spowodowane to było nie zawarciem stosownych umów z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność w tym zakresie czy porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Pomimo obowiązku wynikającego z przepisu art. 108 ust. 1 cyt. ustawy, w części kontraktów socjalnych zawartych przez pracowników socjalnych MOPS z osobami bezdomnymi nie ujęto działań ukierunkowanych na wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Zaplanowane działania w tym zakresie związane były z uzyskaniem schronienia, zapoznaniem z regulaminem schroniska, zapewnieniem niezbędnych środków finansowych i współpracą z pracownikiem socjalnym.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Dębica nie została dostosowana i nie zawierała obligatoryjnych elementów wynikających z przepisu art. 16b ust. 2 ustawy o ps. Obowiązki dotyczące przedstawiania w rocznych sprawozdaniach z działalności MOPS analizy osiągniętych celów Strategii oraz obejmowania osób bezdomnych indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności, pomimo zawarcia ich w Strategii, nie były realizowane przez MOPS. Strona BIP nie zawierała informacji wymaganych przepisami art. 4 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej. Na stronie tej podano, że jedną z form pomocy jest udzielenie schronienia, lecz nie wskazano gdzie takie schronienie osoba bezdomna na terenie miasta Dębica może otrzymać oraz jakie dokumenty są do tego niezbędne.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016 – 2018 (do 31 października) Burmistrz Dębicy na podstawie zapisów art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego nie dokonywał kontroli i oceny realizacji zadania publicznego na udzielanie schronienia i zapewnienia całodobowej opieki osobom bezdomnym i zagrożonych bezdomnością.

(akta kontroli str. 586 - 615)

W 2018 r. MOPS przeprowadził kontrolę schronisk udzielających schronienia osobom bezdomnym. Zagadnienie to omówiono w pkt 1.10. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 623 - 628)

2.2. W grudniu 2017 r. pracownicy Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził kontrolę kompleksową MOPS, w trakcie, której sprawdzili realizację zadań wynikających z ustawy o ps oraz poprawność przyznawania świadczeń pieniężnych i rzeczowych w 2017 r.

Działalność MOPS oceniono pozytywnie z uchybieniami. Pozytywnie oceniono m.in. stan zatrudnienia pracowników socjalnych, w tym kwalifikacje zawodowe, udzielanie schronienia w schroniskach, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, sprawienie pogrzebu osobie bezdomnej oraz pracę socjalną, z wykorzystaniem kontraktu socjalnego. Kontrolujący stwierdzili, iż na terenie miasta nie było mieszkania chronionego, a MOPS nie realizował indywidualnych

²⁹ Od dnia 11.05.2018 r.

programów wychodzenia z bezdomności. Uchybienia dotyczyły sposobu prowadzenia dokumentacji usług opiekuńczych.

W zaleceniach pokontrolnych z lutego 2018 r. Wojewoda wniosowała o podjęcie działań w celu utworzenia mieszkania chronionego oraz wydawanie decyzji administracyjnych przez rozpoczęciem realizacji świadczeń usług opiekuńczych Dyrektor MOPS poinformowała Wojewodę o realizacji zaleceń pokontrolnych,.

(akta kontroli str. 629 - 665, 669 - 671)

W latach 2016 – 2018 Burmistrz Dębicy nie przeprowadzał w MOPS kontroli realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych.

Wewnętrzna kontrolę nad pracownikami socjalnymi sprawowały Dyrektor MOPS i kierownik Działu, która w ramach nadzoru oceniała sposób prowadzenia dokumentacji, w tym osób bezdomnych. Uchybień i nieprawidłowości w tym zakresie ww. nie stwierdziła.

W październiku 2017 r. wpłynęło do MOPS zażalenie na kierownictwo „*Domu dla Bezdomnych Mężczyzn*” w Dębicy. Byli mieszkańcy schroniska zarzucili dwóm osobom z kierownictwa placówki, brak kompetencji oraz znęcanie się nad podopiecznymi, w tym m.in. wyrzucanie ze schroniska pod byle pretekstem oraz przygotowywanie i podawanie posiłków z przeterminowanej żywności.

Dyrektor MOPS o zażaleniu poinformowała niezwłocznie Burmistrza Dębicy, Zarząd Główny Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta we Wrocławiu oraz Prokuraturę Rejonową w Dębicy. Zarząd Główny Towarzystwa Pomocy poinformował, iż podjął kroki w celu zbadania skargi, lecz nie przekazał dalszych informacji w sprawie. Pod koniec czerwca 2018 r. Prokuratura zawiadomiła MOPS o umorzeniu dochodzenia.

(akta kontroli str. 893 - 912)

2.3. W MOPS nie powołano komórki organizacyjnej lub stanowiska pracy zajmującego się koordynacją działań na rzecz osób bezdomnych. W październiku 2017 r. oddzielono pracę administracyjną od pracy socjalnej Działu oraz utworzono stanowisko pogłębionej pracy socjalnej z osobami bezdomnymi lub zagrożonych bezdomnością. W okresie objętym kontrolą z osobami bezdomnymi współpracowało 3 pracowników socjalnych, nad którymi nadzór i koordynację działań sprawowała kierownik Działu.

Według Dyrektora MOPS skutkowało to lepszą efektywnością działań podejmowanych wobec osób bezdomnych, zwłaszcza w okresie zimowym. Działania koordynujące podejmowano na bieżąco i dotyczyły głównie współpracy z placówkami z terenu miasta świadczącymi pomoc dla osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 4 - 164, 547 - 552, 893 - 895)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor MOPS i kierownik Działu sprawowały nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych, ale nadzór ten w pełni nie był skuteczny, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zabezpieczenie osobom bezdomnym wszystkich form tymczasowego schronienia, o których mowa w art. 48a ustawy o ps, tj. w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w noclegowni i ogrzewalni.

2. Rzetelne opracowywanie kontraktów socjalnych uwzględniających cele i zadania ukierunkowane na wzmacnianie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.
3. Wyczerpujące uzasadnianie decyzji administracyjnych w przypadku całkowitego lub częściowego zwolnienia osób bezdomnych z opłat za pobyt w schronisku (art. 107 § 1 pkt 6 i §.3 *Kpa* oraz § 7 ust. 1 – 3 zasad odpłatności).
4. Dostosowanie zapisów Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Dębica do wymogów określonych w przepisach art. 16b ust. 2 ustawy *o ps.*
5. Przedstawianie osiągniętych efektów realizacji celów Strategii w rocznych sprawozdaniach z działalności MOPS.
6. Udostępnianie rzetelnych informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej, w tym dotyczących zakresu udzielanych świadczeń oraz przyjmowania i załatwiania spraw osób bezdomnych.

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 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, 21 marca 2019 r.

Kontroler
Cezary Paciura
gł. specjalista k.p.

/-/

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

/-/