



KPS-4101-05-00/2013
Nr ewid. 20/2014/P/13/113/KPS

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA RZECZ BEZDOMNYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

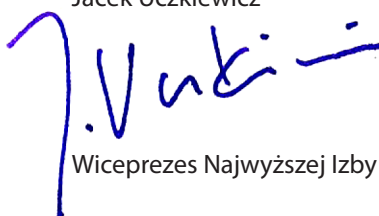
Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych
i Rodziny:

Jacek Szczerbiński



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 29 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza ustaleń kontroli	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	15
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania na rzecz bezdomnych	16
3.2.1.1. Skala zjawiska bezdomności	17
3.2.1.2. Gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych	18
3.2.1.3. Wydatki na rzecz osób bezdomnych	20
3.2.1.4. Umowy z organizacjami pozarządowymi	22
3.2.1.5. Nadzór nad realizacją zadań	23
3.2.1.6. Stan zatrudnienia i kwalifikacje pracowników socjalnych	24
3.2.1.7. Wykorzystanie instrumentów prawnych	25
3.2.2. Organizacje pozarządowe działające na rzecz bezdomnych	26
3.2.2.1. Zapewnienie miejsc opieki i wydatkowanie środków publicznych	27
3.2.2.2. Baza lokalowa i działania na rzecz bezdomnych	30
3.2.3. Współpraca instytucjonalna na rzecz osób bezdomnych	32
3.2.3.1. Współpraca jednostek i służb samorządowych	32
3.2.3.2. Działania na rzecz pozyskania lokali mieszkalnych	33
3.2.3.3. Pomoc w powrocie na rynek pracy	34
3.2.3.4. Porady prawne i inne formy wsparcia	35
3.2.4. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	35
3.2.4.1. Realizacja Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności	35
3.2.4.1.1. Ogłoszenia o konkursach i wybór ofert	35
3.2.4.1.2. Rozliczanie umów i weryfikacja sprawozdań finansowych	37
3.2.4.1.3. Realizacja założonych celów i dokonywanie ewaluacji	38
3.2.4.2. Działania na rzecz rozwoju systemu usług adresowanych do osób bezdomnych	39
3.2.4.2.1. Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej	39
3.2.4.2.2. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020	40
4. INFORMACJE DODATKOWE	41
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	43
5. ZAŁĄCZNIKI	44

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

EFS	Europejski Fundusz Społeczny.
Koszty kwalifikowalne dla Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności	Koszty merytoryczne, bezpośrednio związane z realizacją celu zadania, w szczególności wydatki związane z zapewnieniem noclegu, posiłku itp. osobom bezdomnym, koszty ponoszone na działalność placówek udzielających pomocy (energia, opał, woda, opłaty telekomunikacyjne), przeznaczone na zakup żywności oraz urządzeń do jej gromadzenia, przechowywania, przetwarzania i wydawania, wydatki na zakup odzieży, obuwia, środków czystości i higieny oraz materiałów i środków opatrunkowych oraz koszty wynagrodzeń osób realizujących cele projektu (<i>streetworkerów</i> , terapeutów, psychologów i trenerów). Kosztami kwalifikowalnymi (maksymalnie do 10% kwoty dotacji) są także koszty obsługi zadania: wynagrodzenie koordynatora projektu, obsługa księgową i zakup materiałów biurowych niezbędnych do realizacji zadania.
MPiPS, Ministerstwo	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
Osoba bezdomna	Osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym, w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania ¹ .
Ośrodek pomocy społecznej, ops	Jednostka organizacyjna wykonująca w gminie zadania z zakresu pomocy społecznej.
PO KP	Program Operacyjny Kapitał Ludzki.
Program	Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności, realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
Streetworking, streetworker	Brak dobrego polskiego odpowiednika. Praca prowadzona na ulicy (pedagogika ulicy) oraz osoba wykonująca tę pracę (często w ramach wolontariatu). Jest przykładem pracy poza instytucjami, w środowisku przebywania osób, których ona dotyczy. Jest to innowacyjna forma pracy socjalnej w zinstytucjonalizowanej pomocy państwa osobom zmarginalizowanym. Metoda ta, przez swoje zindywidualizowanie, ukierunkowanie na zasoby i potrzeby, a także elastyczność, umożliwia pomaganie ludziom dotychczas izolowanym, odtrącanym i niezauważanym przez system pomocy. Pozwala na docieranie ze wsparciem do wielu grup społecznych, m.in. dzieci, młodzieży, narkomanów, osób bezdomnych – w miejscach ich przebywania (ulicach, klubach, wybranych dzielnicach miast).
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

¹ Art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej.

**Ustawa o finansowym
wspieraniu tworzenia
lokali socjalnych,
mieszkań chronionych,
noclegowni i domów
dla bezdomnych**

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.).

**Ustawa o pomocy
społecznej**

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.).

**Ustawa Prawo
zamówień publicznych**

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

**Ustawa o samorządzie
gminnym**

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594).

Konstytucja RP stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania². Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa³.

Bezdomność jest kategorią wykluczenia społecznego. Zjawisko to stanowi rzeczywisty problem nawet dla najbogatszych społeczeństw. W Polsce jest ono po części skutkiem przemian społeczno-ustrojowych. Obecnie ma również związek z globalnym kryzysem ekonomicznym. Do przyczyn bezdomności zalicza się⁴ sytuację społeczno-ekonomiczną, w tym wzrost bezrobocia, likwidację hoteli robotniczych, brak miejsc w szpitalach i zakładach opiekuńczych. Kolejnymi przyczynami są występujące patologie, w tym alkoholizm, przestępczość, odrzucenie lub brak opieki ze strony najbliższych, rozwód lub trwały rozpad więzi formalnych lub nieformalnych, a także przemoc w rodzinie⁵.

Pomocy osobom bezdomnym udzielają jednostki samorządu terytorialnego (komórki polityki społecznej w urzędach miast, powiatowe centra pomocy rodzinie w powiatach, ośrodki pomocy społecznej w gminach), organy administracji rządowej (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich) oraz organizacje pozarządowe. Głównym źródłem finansowania pomocy są budżety gmin. Większość osób bezdomnych przebywa w dużych miastach wojewódzkich. Badania kontrolne skoncentrowano więc na ocenie organów wykonawczych i urzędów gmin miejskich, ich działalności na rzecz bezdomnych i współpracy z organizacjami pozarządowymi w dużych aglomeracjach miejskich.

Występowanie zjawiska bezdomności uwzględnione zostało w założeniach polityki społecznej kraju⁶. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało w 2000 r. resortowy *Program bezdomność*, a od kwietnia 2010 r. realizuje *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności*⁷, który przewiduje dofinansowanie działań profilaktycznych, osłonowych i aktywizujących. Program adresowany jest do organizacji pozarządowych⁸ i podmiotów prowadzących działalność w zakresie pomocy społecznej⁹.

² Art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Jak wyżej – art. 67 ust. 2. Art. 68 ust. 2 Konstytucji RP stanowi ponadto, że obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

⁴ E. Moczuk Bezdomność jako problem społeczny w opiniach osób bezdomnych, w: T. Sołtysiak (red.) *Poczucie nieegalitarności, ubóstwo, bezdomność, a zjawiska patologii społecznej w aktualnej rzeczywistości kraju*.

⁵ Do przyczyn tych zalicza się ponadto: brak wystarczającej opieki nad wychowankami domów dziecka po ukończeniu 18 roku życia, niedostatek ośrodków dla nosicieli wirusa HIV, uregulowania prawne umożliwiające wyeksmitowanie za długi i zaległości w opłatach; uwarunkowania socjo- i psychologiczne, w tym świadomy wybór innego sposobu życia; odrzucenie systemu wartości; cechy osobowościowe; zakłócenie procesu socjalizacji; brak możliwości samodzielnego mieszkania lub niemożność zamieszkania z najbliższymi po rozwodach, separacjach, powrotach z zakładów karnych; nieprzystosowanie się do sytuacji społeczno-ekonomicznej, a także poddawanie się przedmiotowemu traktowaniu przez pracodawców.

⁶ *Narodowa Strategia Integracji Społecznej na lata 2004–2010*. Opracowanie ukierunkowano na realizację drugiego z celów Strategii Lizbońskiej UE (modernizacja europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi oraz zwalczanie wykluczenia społecznego). Krajowy Program *Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008–2010* został przygotowany w związku z uczestnictwem Polski w otwartej metodzie koordynacji UE w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej. *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013* została przyjęta przez Radę Ministrów 13 września 2005 r.

⁷ <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/program-wspierajacy-powrot-osob-bezdomnych-do-spoeczności/>

⁸ O których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

⁹ Art. 3 ust. 3 i art. 25 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

Kontrola działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych, ujęta w uchwalonym przez Kolegium NIK *Planie pracy NIK na 2013 r.*, została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli¹⁰, w ramach obszaru właściwości dotyczącego wypełniania przez państwo funkcji opiekuńczych.

¹⁰ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

Temat i numer kontroli

Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych (P/13/113).

Cel główny kontroli

Ocena realizacji zadań oraz współpracy instytucji działających na rzecz bezdomnych.

Cele cząstkowe

- ocena realizacji działań podejmowanych na rzecz bezdomnych przez urzędy miast i ośrodki pomocy społecznej;
- ocena realizacji przez organizacje pozarządowe działań na rzecz bezdomnych finansowanych ze środków publicznych;
- ocena współpracy urzędów miast i ośrodków pomocy społecznej z instytucjami pozarządowymi udzielającymi pomocy osobom bezdomnym;
- ocena realizacji przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności* oraz innych działań podejmowanych na rzecz bezdomnych.

Zakres podmiotowy kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w 20 jednostkach¹¹:

- Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej;
- 6 urzędach miast;
- 6 miejskich ośrodkach pomocy społecznej;
- 7 organizacjach pozarządowych.

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności¹²; w urzędach miast i ośrodkach pomocy społecznej – legalności, gospodarności i rzetelności¹³, natomiast w organizacjach pozarządowych działające na rzecz bezdomnych – legalności i gospodarności¹⁴.

Zakres przedmiotowy kontroli

Badaniami kontrolnymi w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej objęto zagadnienia związane z realizacją *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności* oraz działania na rzecz rozwoju systemu usług adresowanych do osób bezdomnych. W jednostkach samorządu terytorialnego (urzędach miast i ośrodkach pomocy społecznej) badania kontrolne koncentrowano na sposobie wykonywania zadań na rzecz osób bezdomnych oraz współpracy z instytucjami udzielającymi pomocy. W organizacjach pozarządowych kontrolą objęto realizację zadań na rzecz bezdomnych, wykonywanych z udziałem środków publicznych.

Okres objęty kontrolą

Lata 2012–2013. Dla celów porównawczych pobrane zostały dane statystyczne za lata 2010–2011.

¹¹ Kontrolę przeprowadzono w okresie od 1 października 2013 r. do 17 stycznia 2014 r.

¹² Art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

¹³ Jak wyżej – art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2.

¹⁴ Jak wyżej – art. 2 ust. 3, w związku z art. 5 ust. 3.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Organy administracji publicznej na ogół prawidłowo wykonywały ustawowe obowiązki, świadcząc doraźną pomoc osobom bezdomnym potrzebującym wsparcia instytucjonalnego. W ocenie NIK¹⁵, interwencyjne wsparcie udzielane osobom bezdomnym zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym, było wystarczające i skuteczne. Działania te nie były jednak w sposób systemowy ukierunkowane na ograniczanie skali zjawiska bezdomności. Nie wypracowano i nie wdrożono jednolitych ogólnopolskich standardów pracy z osobami bezdomnymi, jakkolwiek rozpoczęto prace nad ich przygotowaniem. Brak standardów ogranicza możliwość budowania nowoczesnego i skutecznego systemu wsparcia oraz podejmowania działań zapobiegawczych.

Obiektywną trudność stanowi ustalenie rzeczywistej liczby osób bezdomnych, aby prawidłowo zwymiarować i zaplanować potrzeby w zakresie wsparcia instytucjonalnego. W tej sytuacji NIK pozytywnie ocenia inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej¹⁶, zmierzające do ustalenia liczby osób bezdomnych. W ostatnich latach akcję tę przeprowadzono dwukrotnie w miesiącach zimowych – styczniu 2010 r. i lutym 2013 r. Według danych pozyskanych z tych akcji, liczba bezdomnych utrzymywała się na stałym poziomie około 30 tys. osób.

Władze skontrolowanych miast, kierując się rachunkiem ekonomicznym, przyjęły w praktyce model, w którym zadania z zakresu pomocy społecznej, dotyczące głównie zapewnienia osobom bezdomnym opieki w schroniskach i noclegowniach, zlecane były organizacjom pozarządowym. Działalność jednostek samorządu terytorialnego, na których spoczywa ustawy obowiązek udzielania pomocy osobom bezdomnym i współpracę urzędów dużych miast z organizacjami pozarządowymi, generalnie NIK oceniła pozytywnie. Ujawnione nieprawidłowości miały jednostkowy charakter. Jedynie w dwóch ośrodkach pomocy społecznej stwierdzono niezapewnienie potrzebującym możliwości korzystania z poradnictwa specjalistycznego, koncentrowanie pomocy na działaniach interwencyjnych i doraźnych oraz brak współpracy z organizacjami pozarządowymi przy realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Zauważyć jednak należy, że zakres i hierarchię zadań z zakresu pomocy społecznej w dłuższym okresie czasu powinny wyznaczać gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Zjawisko bezdomności w tych dokumentach było jednak marginalizowane: najczęściej wymieniano je w kontekście innych problemów – jak podkreślano – o wiele istotniejszych z punktu widzenia samorządów, takich jak: bezrobocie, niepełnosprawność, alkoholizm czy niezadowolający stan opieki zdrowotnej. Zauważalny był również brak pogłębionej diagnozy zjawiska bezdomności, co podważa wiarygodność wyznaczonych w strategiach działań i ocen dotyczących ich wykonania.

Minister Pracy i Polityki Społecznej właściwie wykonywał obowiązki określone w ustawie o pomocy społecznej, obejmujące m.in. finansowanie resortowego programu adresowanego do osób bezdomnych. NIK pozytywnie oceniła też prowadzenie w Ministerstwie prac ujednoczających i doskonalących system usług adresowanych do osób bezdomnych, w tym przygotowanie projektów programu rządowego, gminnego standardu wychodzenia z bezdomności, a także nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, m.in. w zakresie dotyczącym

¹⁵ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według powyższej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

¹⁶ Realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego przy wsparciu wolontariuszy.

zmiany definicji osoby bezdomnej oraz projektów aktów wykonawczych do ustawy o pomocy społecznej. Określając cele *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności* nie wyznaczono jednak mierników pozwalających na ocenę postępu w realizacji tych celów i nie ustalono oczekiwanej ich wartości w poszczególnych latach, co utrudnia m.in. ocenę adekwatności przyjętych rozwiązań i ponoszonych nakładów finansowych w kontekście osiągniętych wyników, jak również dokonywanie ewaluacji.

NIK zwraca uwagę, że przy utrzymującej się na stałym poziomie około 30 tys. liczbie bezdomnych, kwota środków publicznych na pomoc dla tej grupy osób sukcesywnie rośnie¹⁷. Wskazuje to na potrzebę zmian o charakterze systemowym, zmieniających kierunki działania państwa z polityki doraźnego radzenia sobie z bezdomnością na interdyscyplinarną, aktywną i spójną działalność ukierunkowaną na rozwiązywanie tego problemu. W wyniku działań aktywizujących w 2012 r. objęto indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności 3,5 tys. osób, a 2,7 tys. osób usamodzielniało się. W ocenie NIK, byłyby one bardziej efektywne, gdyby w działaniach prewencyjnych korzystano z przygotowanych już w Ministerstwie ogólnopolskich standardów jakości usług, adresowanych do osób bezdomnych, określających zarówno poziom, jak i definiujących ich jakość w najistotniejszych obszarach. Przykładowo działania w tym kierunku podjęły władze niektórych miast już na etapie zlecenia usług organizacjom pozarządowym. Np. w Warszawie, przy udziale środków unijnych, zostały wprowadzone w 2012 r. standardy usług świadczonych osobom bezdomnym, regulujące m.in. minimalne wymagania, jakie powinny spełniać noclegownie, schroniska i domy dla bezdomnych.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1) Dane o liczbie osób bezdomnych, przebywających na terenie miast objętych kontrolą, pochodziły z ogólnopolskich badań koordynowanych przez Ministerstwo, przeprowadzonych w styczniu 2010 r. i lutym 2013 r., m.in. z udziałem funkcjonariuszy policji i straży miejskiej, pracowników socjalnych, osób reprezentujących organizacje pozarządowe oraz wolontariuszy i streetworkerów. NIK zauważa niespójność wyników badań z danymi o liczbie bezdomnych, pozyskanymi podczas kontroli od instytucji świadczących pomoc. Ustalenie liczby tych osób jest wprawdzie utrudnione ze względów obiektywnych, ale staranność w ustalaniu faktycznej liczby osób wymagających wsparcia instytucjonalnego jest warunkiem koniecznym dla oceny wielkości środków publicznych niezbędnych do ograniczania bezdomności, a zidentyfikowanie przyczyn pozwala określić, na jakie działania powinny one zostać przeznaczone (str. 17).

2) Działania na rzecz bezdomnych podejmowane są przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i finansowane z własnych budżetów, zasilanych środkami z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych. Zakres i hierarchię zadań z zakresu pomocy społecznej wyznaczają gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Bezdomność w tych dokumentach była jednak marginalizowana. Najczęściej wymieniano ją w kontekście innych problemów. Stwierdzone przez NIK uchybienia w przygotowaniu tych dokumentów dotyczyły ponadto nieokreślenia wysokości wydatków i źródeł finansowania zadań oraz nieustalenia mierników dla oceny postępu w ich realizacji. Zauważalny był również brak rzetelnej, pogłębionej diagnozy zjawiska bezdomności (str. 18-20).

3) Oprócz zakontraktowania miejsc w schroniskach (noclegowniach) dla osób bezdomnych i w konsekwencji zapewnienia im m.in. schronienia, odzieży i posiłku, pomoc świadczona przez

¹⁷ Por. dane w tabeli 1, str. 12.

ośrodki pomocy społecznej miała charakter interwencyjny i doraźny. Świadczona była w wypadku bezpośredniego zgłoszenia się osoby bezdomnej lub uzyskania przez pracownika socjalnego informacji o takiej osobie. Ośrodki generalnie prawidłowo wywiązywały się z obowiązku udzielania pomocy finansowej: wypłacania zasiłków stałych, celowych i okresowych oraz opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne tych osób. W większości skontrolowanych miast uwag nie budziła organizacja wsparcia w formie pomocy prawnej i poradnictwa: przy rejestracji w urzędzie pracy, wyrobieniu dokumentów tożsamości, w podjęciu leczenia, w tym terapii uzależnień. Podejmowane były też inne działania, mające na celu znalezienie przez osobę bezdomną stałego miejsca zamieszkania. Zauważyć jednak należy, że w połowie skontrolowanych organizacji pozarządowych, z którymi ośrodki pomocy podpisały umowy o świadczenie pomocy bezdomnym, sygnalizowano potrzebę zwiększenia liczby kontraktowanych miejsc w schroniskach, szczególnie w okresie zimowym (str. 21-23).

4) W latach 2012–2013 (I półrocze) udział wydatków na rzecz bezdomnych w wydatkach ogółem skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego kształtował się na poziomie poniżej 0,5% (od 0,10% w 2011 r. w Warszawie do 0,44% w Szczecinie w I półroczu 2013 r.). W wydatkach na pomoc społeczną udział ten wynosił od 0,91% w 2011 r. w Łodzi do 4,04% w Lublinie w I półroczu 2013 r. W strukturze wydatków największą pozycję (55%) stanowiły wydatki na zapewnienie potrzebującym miejsc w schroniskach i noclegowniach prowadzonych przez organizacje pozarządowe, z którymi zawierano stosowne porozumienia. Zlecenie usług następowało w drodze zawarcia umowy na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej. Pozostałe wydatki (45%) dotyczyły: wypłaty zasiłków celowych (m.in. na zakup żywności, leków, odzieży, opatu), zasiłków okresowych i stałych, zapłaty składki na ubezpieczenie zdrowotne, pokrycia kosztów pogrzebów, a także kosztów usług opiekuńczych, pobytu w świetlicach środowiskowych i mieszkaniach chronionych (str. 20-22).

5) W połowie z 6 skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej zatrudniano wymaganą liczbę pracowników socjalnych. Mniejszy od wymaganego normą ustawową poziom zatrudnienia stwierdzono w ośrodkach w Bydgoszczy (o 28 osób), Szczecinie (o 6 osób) i Łodzi (o 2 osoby). We wszystkich ośrodkach poziom wykształcenia pracowników socjalnych odpowiadał wymogom ustawowym. Tylko w jednym ze skontrolowanych ośrodków skorzystano z nowego rozwiązania ustawowego – możliwości wyodrębnienia w jego strukturze organizacyjnej zespołu realizującego zadania w obszarze pracy socjalnej i integracji społecznej, w tym na rzecz osób bezdomnych¹⁸. Taki stan, w połączeniu z wykonywaniem przez pracowników socjalnych wielu czynności, przy zmniejszonym w stosunku do normy stanie zatrudnienia, zwiększał ryzyka związane z niewłaściwym identyfikowaniem potrzeb osób wymagających opieki oraz udzieleniem im pomocy w formie i zakresie odpowiednim do sytuacji życiowej (str. 24-25).

6) Formy instytucjonalnej współpracy skontrolowanych jednostek samorządowych na rzecz bezdomnych dostosowane były do miejscowych potrzeb. Gminy współpracowały głównie z Policją, strażą miejską, placówkami publicznej służby zdrowia, poradniami uzależnień, organizacjami pozarządowymi. Współpraca oparta była na zasadach wynikających ze specyfiki działania poszczególnych służb i jednostek. Władze skontrolowanych miast nie wykazywały jednak inicjatywy dla sformalizowania tych zasad, przez zawieranie stosownych porozumień (uzgodnień) o współpracy. Wprawdzie brak jest obowiązku zawierania takich porozumień, jednak przyjęcie wzajemnie akceptowanych reguł mogłoby mieć korzystny wpływ na konsolidowanie wsparcia udzielanego osobom bezdomnym (str. 32-33).

¹⁸ Na podstawie art. 110a ustawy o pomocy społecznej, obowiązującego od 3 maja 2011 r.

7) W skontrolowanych organizacjach pożytku publicznego działających na rzecz osób bezdomnych i korzystających ze środków publicznych, udział dotacji w ogólnych kosztach ich działalności kształtował się na poziomie od 36% do 88%. Generalnie prawidłowo korzystały one z pozyskanych środków. Nieprawidłowości stwierdzono w 2 spośród 7 jednostek. Polegały one na: błędnym księgowaniu kosztów, braku aneksów do umów w związku ze zmianą sposobu finansowania kosztów, niezrealizowaniu części zaleceń ppoż. Wszystkie skontrolowane organizacje pozarządowe dysponowały obiektami, pomieszczeniami i wyposażeniem wskazanymi w ofertach złożonych przy ubieganiu się o dofinansowanie. Osoby bezdomne otrzymywały środki higieny osobistej, podstawowe leki i odzież. W ramach udzielanej pomocy ułatwiano im kontakty z różnymi instytucjami, m.in. w celu uzyskania dowodów osobistych i innych dokumentów, udzielano pomocy w ramach reintegracji zawodowej przy rejestracji i korzystaniu z doradztwa zawodowego w powiatowych urzędach pracy. Podopiecznych wdrażano też do udziału w życiu społeczności – stwarzano im warunki do wykonywania społecznie użytecznych prac na rzecz ośrodka i wszystkich jego mieszkańców (str. 26-31).

8) W latach 2012–2013 urzędy miast nie kontrolowały w ośrodkach pomocy społecznej sposobu realizacji zadań wykonywanych na rzecz bezdomnych. Wyjaśniano to m.in. niskim poziomem ryzyka związanego z bezdomnością w porównaniu z bezrobociem, ubóstwem i alkoholizmem. W okresie tym w 4 z 7 skontrolowanych gmin pracownicy urzędów miejskich i ośrodków pomocy społecznej przeprowadzili po dwie kontrole wykonania zadań zleconych organizacjom pozarządowym w zakresie pomocy osobom bezdomnym. W ich wyniku ujawniono uchybienia w prowadzeniu dokumentacji, zbyt małą liczbę odbiorców pomocy, nieegzekwowanie od nich oświadczeń o zapoznaniu się z zasadami pobytu określonymi w regulaminach oraz nieprecyzyjne zapisy w tych dokumentach w odniesieniu do zasad odpłatności, a także nieterminowe realizowanie działań wynikających z podpisania umów. W 3 spośród 7 organizacji pozarządowych skontrolowanych przez NIK, zlecniodawcy zarządzili kontrole prawidłowości wykorzystania środków publicznych. W ich wyniku nie wniesiono uwag do sposobu realizacji umowy, dokonywanych rozliczeń lub innych elementów poddanych badaniom i oceniono, że zadania wykonywane były prawidłowo (str. 23-24, 31).

9) Elementem uzupełniającym ustawowe zadania gmin w zakresie świadczenia doraźnej pomocy bezdomnym jest realizowany (od 2010 r.) *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności*. Po weryfikacji zgłoszonych ofert przez wojewodów, komisje konkursowe zarekomendowały do dofinansowania 42 oferty w 2012 r. i 41 w 2013 r. W ocenie NIK procedury rozpatrywania ofert i przyznawania dotacji realizowane były generalnie prawidłowo. Stwierdzone jednostkowe błędy na etapie wyboru ofert i rozliczenia dotacji polegały na: uznaniu wydatku niekwalifikowalnego, zaakceptowaniu kosztów pośrednich przekraczających ustalony wskaźnik, zaaprobowaniu wniosku przewidującego realizację zadania w terminie niezgodnym ze wskazanym w ogłoszeniu. Stwierdzono też, że na etapie analizowania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania zadań nie korzystano z uprawnienia do żądania od zlecnioobiorców¹⁹ dodatkowych informacji i wyjaśnień²⁰, czy wybór wykonawców dostaw, usług i robót nastąpił w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. Na sfinansowanie zadań zleconych w wyniku konkursu przeznaczono po 5 mln zł w każdym roku (str. 35-38).

¹⁹ W sytuacji zlecenia przez nich wykonania określonych usług (robót) podwykonawcom lub przewidywanych zakupów urządzeń niezbędnych do świadczenia usług opiekuńczych.

²⁰ O których jest mowa w § 11 pkt 5 umów podpisanych z beneficjentami.

10) Dla Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności Ministerstwo nie ustaliło mierników pozwalających na ocenę postępu w realizacji przyjętych celów oraz ich oczekiwanej wartości w poszczególnych latach. Brak mierników utrudnia monitorowanie realizacji programu, ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów i dokonywanie ewaluacji. Ustalone wzory ofert i sprawozdań umożliwiają znaczną dowolność w prezentowaniu przez beneficjentów efektów działań na rzecz osób bezdomnych, co z kolei utrudnia monitorowanie zadań finansowanych ze środków publicznych. Sytuacja ta wpływa na kształt sporządzanych corocznie sprawozdań z realizacji programu. Podaje się w nich ogólne dane o liczbie osób, którym zapewniono pomoc w postaci noclegu, posiłku i ubrania, opieki lekarskiej, psychologicznej, prawnej i terapeutycznej oraz w sposób ogólny ocenia inicjatywy, dzięki którym osoby bezdomne usamodzielniały się, powróciły do swoich rodzin, zdobyły nowe kwalifikacje lub podjęły stałą pracę. Nie podaje się natomiast danych liczbowych, ilustrujących skuteczność działań odnoszących się do osób, które wyszły z bezdomności, uzyskały mieszkanie, podjęły pracę lub powróciły do swoich rodzin (str. 38-39).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Liczba osób bezdomnych utrzymuje się od 2010 r. na stałym poziomie około 30 tys.²¹, a nakłady finansowe państwa na pomoc dla tych osób sukcesywnie rosną – w 2013 r. osiągnęły poziom 183,6 mln zł. Kwestia bezdomności pojawia się w różnych aktach prawnych, w tym głównie w ustawach o pomocy społecznej oraz o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych²². Rozwiązania prawne są właściwe dla poszczególnych elementów systemu, jednak poprawa skuteczności działań w obszarze bezdomności nie jest możliwa bez kompleksowego podejścia do tego zjawiska. W rozwiązywanie problemów społecznych dotyczących bezdomności powinno być zaangażowanych wiele instytucji, w szczególności jednak te, które są odpowiedzialne za politykę rodzinną, mieszkaniową, migracyjną oraz realizują zadania z zakresu pomocy społecznej.

Zdaniem NIK celowe jest wdrożenie²³ ogólnokrajowych, systemowych zasad prowadzenia polityki społecznej w zakresie bezdomności. Rozwiązaniem idącym w pożądanym kierunku jest *Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności*. Jego główne cele zorientowano na integrację i aktywizację zawodową oraz społeczną osób bezdomnych w środowisku lokalnym (integracja), poprawę standardu pobytu i noclegu (interwencja) oraz na wspieranie działań profilaktyczno-osłonowych (prewencja). Zasięg i skuteczność programu determinuje jednak niewielka skala środków kierowanych na jego realizację²⁴. Podejście systemowe wymaga więc realokacji środków przeznaczanych na ograniczanie skutków bezdomności. Niezbędne jest też wprowadzenie elementów umożliwiających rzetelną ocenę skuteczności oraz ewaluację działań podejmowanych na rzecz bezdomnych przez podmioty korzystające ze środków publicznych.

Za rozwiązywanie problemu bezdomności na poziomie lokalnym ustawowo odpowiedzialna jest gmina. Jednak już na tym poziomie uwidoczniły się skutki braku usystematyzowanego podejścia

²¹ W obiegu informacyjnym funkcjonują różne, często odbiegające od siebie, szacunki liczby bezdomnych w Polsce. Za najbardziej miarodajne NIK przyjęła dane uzyskane na podstawie ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych, koordynowanego w 2010 i 2013 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

²² Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.).

²³ Podobnie jak w Niemczech, we Francji, czy Szwecji.

²⁴ Udział środków budżetowych przeznaczonych na realizację programu w ogólnej kwocie wydatków poniesionych na finansowanie pomocy udzielonej osobom bezdomnym wynosił w 2010 r. – 3,6%, w 2012 r. – 3%, a w 2013 r. – 2,7%.

do problemu przez jej organy wykonawcze. Skutecznemu ograniczeniu zjawiska bezdomności służyć powinny działania określone w strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz w lokalnych programach pomocy społecznej, czyli dokumentach, które powinny wyznaczać priorytety dla społeczności lokalnej. Systemowe działania wymagają profesjonalnej diagnozy zjawiska bezdomności na poziomie lokalnym. Zdaniem NIK informacja o skali wypłacanych świadczeń, liczbie wydanych posiłków i osób, którym udzielono schronienia, nie jest wystarczająca do kształtowania na szczeblu lokalnym odpowiedzialnej polityki w odniesieniu do tej grupy osób. Brak pogłębionej wiedzy prowadzić może do nieodpowiedniego planowania budżetu gminy, a w konsekwencji m.in. do zakontraktowania nieadekwatnej do potrzeb liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach.

Zmianie kierunków działania państwa z polityki doraźnego radzenia sobie z bezdomnością na spójną i aktywną działalność ukierunkowaną na rozwiązanie problemu bezdomności, z zaakcentowaniem działań prewencyjnych, służyłoby wdrożenie ogólnopolskich standardów jakości usług, adresowanych do osób bezdomnych. Standardy te powinny określać zarówno poziom usług, jak i definiować ich jakość w najistotniejszych obszarach (praca socjalna, mieszkalnictwo, zatrudnienie, edukacja i zdrowie). Prace w tym zakresie zostały podjęte w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (nie zostały one jeszcze zakończone), a także przez władze niektórych miast – na etapie zlecenia usług organizacjom pozarządowym.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę przyjęcia przez Radę Ministrów *Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*²⁵. Projekt tego dokumentu przewiduje – oczekiwane przez środowisko organizacji pozarządowych i pracowników socjalnych – działania na rzecz: rozwoju mieszkalnictwa i budownictwa społecznego, zapobiegania utracie mieszkania, zadłużeniom czynszowym i eksmisjom. Uwzględnia też potrzebę diagnozowania i mierzenia problemu wykluczenia mieszkaniowego oraz rozwiązywania problemu bezdomności. W programie określono terminy realizacji poszczególnych działań, przedstawiono źródła ich finansowania oraz zamieszczono wskaz ministrów odpowiedzialnych za wdrożenie (koordynację) tych działań.

²⁵ W 2013 r. dokument ten przygotowano w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Został ustanowiony dla realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. W pracach nad dokumentem wzięły udział i przekazały uwagi Ministerstwa: Zdrowia, Edukacji Narodowej oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Bezdomność jest problemem społeczeństw znajdujących się w okresie dynamicznych przemian społeczno-ekonomicznych. O ile przyczyny powodujące bezdomność są dość dobrze rozpoznane, to trudność stanowi ustalenie rzeczywistej liczby osób bezdomnych. Liczbę tę określa się na od 25,8 tys.²⁶ do 37,6 tys. osób²⁷.

Źródła i poziom finansowania działań pomocowych dla osób bezdomnych ilustrują dane w tabeli nr 1.

Tabela nr 1

Finansowanie pomocy udzielanej osobom bezdomnym w latach 2010–2013

Lp.	Źródła i struktura środków	2010 r.	2012 r.	2013 r.	Wskaźnik % (4:3)	Wskaźnik % (5:3)
1.	2	3	4	5	6	7
1.	Budżety gmin ^{1/}	111.245,9	136.958,2	175.436,7	123,1	157,7
2.	Budżety wojewodów i samorządów wojewódzkich	3.949,8	3.732,9	3.143,7	94,5	94,5
3.	Budżet państwa (<i>Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności</i>)	5.000,0	5.000,0	5.000,0	100,0	100,0
x	Razem	120.195,7	145.691,1	183.580,4	121,2	152,7
4.	Pozostałe ^{2/}	18.224,8	21.090,6	.	115,7	x
x	Ogółem	138.420,5	166.781,7	.	120,5	x

^{1/} W sprawozdaniu MPIPS wykazano łącznie środki gminne i powiatowe z zaznaczeniem, że środki powiatowe stanowią kilka procent w relacji do środków gminnych. ^{2/} Pozostałe: dotacje przekazane organizacjom pozarządowym, środki unijne, jednoprocenowy odpis z podatku dochodowego od osób fizycznych. Dane MPIPS za 2013 r., przekazane do NIK w lutym 2014 r., w pozycji pozostałe nie uwzględniają elementów wykazanych w 2010 r. i 2012 r.

Źródło: dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Z powyższych danych wynika, że kwota publicznych środków finansowych przeznaczonych na działania pomocowe dla osób bezdomnych wyniosła w 2012 r. 166,8 mln zł. W porównaniu z 2010 r. wzrosła o 28,4 mln zł, tj. o 20,5%. W 2013 r. osiągnęła ona natomiast poziom 183,6 mln zł²⁸. Wzrost poziomu wydatków w 2012 i 2013 r. wynikał m.in. ze zmiany kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń finansowanych z pomocy społecznej, wprowadzonych z dniem 1 października 2012 r.²⁹. Największy udział w finansowaniu pomocy na rzecz bezdomnych stanowią środki wypłacane przez gminy: w 2010 r. – 80,4%, w 2012 r. – 82,1%, a w 2013 r. – 95,6%³⁰.

²⁶ Źródło: *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna*. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. GUS, Warszawa 2013 r. str. 126-134. Jest to łączna liczba osób w kategoriach: *bez dachu nad głową* i *bez miejsca zamieszkania*.

²⁷ Źródło: *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w 2012 r. i wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (7-8 lutego 2013 r.)*. MPIPS Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa lipiec 2013 r., str. 22-24. Jest to liczba zdiagnozowanych przez gminy osób bezdomnych, z wykorzystaniem statystyk prowadzonych w ośrodkach pomocy społecznej. W opracowaniu tym (str. 3-8) podano również, że liczba osób bezdomnych „policzonych” w dniach 7-8 lutego 2013 r. wyniosła 30,7 tys.

²⁸ Bez pozycji obejmujących dotacje przekazane organizacjom pozarządowym, środki unijne, jednoprocenowy odpis z podatku dochodowego od osób fizycznych – brak danych.

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 823).

³⁰ Por. przypis 28.

W nocy z 7 na 8 lutego 2013 r. w Polsce było 30,7 tys. bezdomnych³¹ i od badania ze stycznia 2010 r.³² liczba ta utrzymuje się na podobnym poziomie. Zdecydowana większość bezdomnych (72%) przebywała w placówkach instytucjonalnych. Około 80% zidentyfikowanych tą metodą bezdomnych stanowią mężczyźni, 15% kobiety i 5% – dzieci. Szczególnie trudnym okresem dla bezdomnych są miesiące zimowe. W okresie zimy 2012/2013 w Polsce z powodu wyziębienia zmarło 110 osób, w tym 68 bezdomnych (62%).

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. w Polsce funkcjonowały 643 placówki noclegowe dla osób bezdomnych (schroniska, noclegownie, ogrzewalnie, domy – hostele dla osób bezdomnych), dysponujące około 22,3 tys. miejsc. W porównaniu z analogicznym stanem z 2010 r. (625 placówek noclegowych z 22,5 tys. miejsc) oznacza to niewielki wzrost liczby placówek przy nieznacznym spadku liczby miejsc. W 2012 r., w wyniku działań aktywizujących, 3,5 tys. osób objęto indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności. Kontraktem socjalnym objęto 2,6 tys. osób, usamodzielniono 2,7 tys., a zatrudnienie podjęło 1,8 tys. bezdomnych. Bezdomnym przekazano 755 lokali mieszkalnych, w tym m.in. 456 mieszkań socjalnych i 269 komunalnych³³.

Zakres pomocy i świadczeń na rzecz osób bezdomnych określa ustawa o pomocy społecznej. Zgodnie z jej zapisami do obowiązkowych zadań własnych gminy należy udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnej odzieży osobom tego pozbawionym³⁴, a także zasiłków stałych, okresowych i celowych, w tym na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne³⁵. Gminy mogą zlecać wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym³⁶. Organizacje te, oprócz dotacji budżetowych, wykorzystują również środki od sponsorów i darczyńców, prowadząc placówki stacjonarne: schroniska (noclegownie, domy dla bezdomnych i domy dla samotnych matek) oraz placówki pomocy doraźnej (jadłodajnie, punkty pomocy medycznej, sanitarnej i rzeczowej, domy dziennego pobytu, świetlice). Udzielają też pomocy prawnej, psychologicznej, w załatwianiu spraw urzędowych, w poszukiwaniu pracy i stałego miejsca zamieszkania. Organizują udział w imprezach kulturalnych, a także prowadzą działania w celu wyprowadzenia takich osób z bezdomności.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania na rzecz bezdomnych

NIK pozytywnie oceniła działania wykonywane na rzecz bezdomnych w 3 z 6 skontrolowanych urzędach miast³⁷. Dwa urzędy uzyskały ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości³⁸, które dotyczyły błędów w odnoszących się do dokumentów: strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz oceny zasobów pomocy społecznej. W wypadku Urzędu Miasta Bydgoszczy NIK odstąpiła od oceny działalności jednostki, ze względu na przekazanie jej zadań do miejscowego ośrodka pomocy społecznej.

³¹ Źródło: dokument wskazany w przypisie 27.

³² *Bezdomność w Polsce diagnoza na dzień 31 stycznia 2010 r.*, MPiPS Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa lipiec 2010 r., str. 5-13.

³³ Źródło: dokument wskazany w przypisie 27.

³⁴ Art. 17 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 48 ustawy o pomocy społecznej.

³⁵ Jak wyżej – art. 17 ust. 1 pkt 4-7, w związku z art. 37 i art. 39a.

³⁶ Jak wyżej – art. 25 ust. 1.

³⁷ Urząd Miasta Lublin, Urząd Miasta Łodzi, Urząd m. st. Warszawy.

³⁸ Urząd Miasta Katowice, Urząd Miasta Szczecin.

Realizację zadań wykonywanych na rzecz bezdomnych przez 4 z 6 ośrodków pomocy społecznej NIK oceniła pozytywnie³⁹, natomiast działalność pozostałych 2 ośrodków oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴⁰. Związane były one m.in. z niemożnością korzystania z poradnictwa specjalistycznego, udzielaniem pomocy głównie w formie wypłacanych zasiłków oraz brakiem współpracy z organizacjami pozarządowymi na etapie realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności.

3.2.1.1. Skala zjawiska bezdomności

Badając stopień rozeznania w gminach skali zjawiska bezdomności NIK ustaliła, że dokładne dane o liczbie osób bezdomnych przebywających na terenie skontrolowanych gmin pochodzą z badań przeprowadzonych w całym kraju z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2010 i 2013 r., natomiast w miastach objętych kontrolą, dane o liczbie bezdomnych podawano na podstawie liczby udzielonych świadczeń. Ogólnopolskie badania przeprowadzono w schroniskach, pustostanach, i altankach działkowych, placówkach służby zdrowia, aresztach śledczych, mieszkaniach chronionych, izbach wytrzeźwień i innych miejscach niemieszkalnych, w których przebywali bezdomni. Należy jednak mieć na uwadze, że zgromadzone dane nie oddają rzeczywistej liczby osób bezdomnych, ponieważ ankierzy nie byli w stanie fizycznie zlokalizować i dotrzeć do wszystkich miejsc przebywania osób bezdomnych. Ponadto nie wszystkie osoby bezdomne zgadzały się na wypełnianie kwestionariusza badania. Przekazując kontrolerom NIK własne, często niespójne dane liczbowe, urzędnicy gmin zastrzegali się, że ustalenie dokładnej liczby osób bezdomnych jest utrudnione, m.in. ze względu na ich dużą mobilność i niechęć do korzystania z pomocy. Na przykład:

- **Miasto Lubin.** Na podstawie wydanych decyzji przyznających świadczenia, oszacowano skalę bezdomności na 486 osób. Na podstawie informacji ze schronisk, noclegowni i dziennego ośrodka wsparcia dla bezdomnych obliczono, że zjawisko to może dotyczyć 970 osób, natomiast w wyniku ogólnopolskiego liczenia bezdomnych przeprowadzonego w nocy z 7 na 8 lutego 2013 r. ustalono, że w placówkach (ogrzewalniach, noclegowniach, schroniskach oraz mieszkaniach wspieranych i chronionych) przebywało wówczas 254 bezdomnych.
- **Miasto Szczecin.** W I półroczu 2013 r. w placówkach organizacji pozarządowych przebywało średnio 415 osób, a w ramach ww. ogólnopolskiego badania ustalono, że mieście przebywało 1.111 bezdomnych.
- **Miasto Stołeczne Warszawa.** Zliczono 1.986 osób bezdomnych, w tym 1448 w noclegowniach. Liczbę bezdomnych przebywających w Warszawie szacuje się jednak na 2,5 tys. – 3,5 tys. osób, z czego około 45% stanowią mieszkańcy stolicy, którzy w różnych okolicznościach życiowych utracili mieszkania, natomiast pozostali to osoby z innych miejscowości.

W okresie zimowym (lata 2011/2012 i 2012/2013), na terenie 2 z 7 skontrolowanych gmin miejskich (Warszawa i Łódź) stwierdzono przypadki zgonów osób bezdomnych, które mogły być spowodowane wyziębieniem. W czasie zimy 2011/2012 w Warszawie zmarły 4, a w Łodzi 8 osób bezdomnych, natomiast podczas zimy 2012/2013 – 6 osób w Warszawie i dwie w Łodzi.

³⁹ MOPS w Katowicach, Łodzi i Szczecinie oraz MOPR w Chełmie.

⁴⁰ W OPS Dzielnicy Praga Północ m. st. Warszawy nieprawidłowości związane były z brakiem możliwości korzystania przez osoby potrzebujące wsparcia z poradnictwa specjalistycznego, koncentrowaniem pomocy dla bezdomnych na działaniach interwencyjnych i doraźnych w formie wypłacanych zasiłków, niewspółdziałaniem z placówkami pozarządowymi przy realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. W MOPS w Bydgoszczy nieprawidłowość dotyczyła braku kontroli merytorycznej w Komitecie Pomocy Społecznej, w zakresie realizacji zadania dotyczącego prowadzenia Centrum Pomocy dla Bezdomnych.

3.2.1.2. Gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej⁴¹. Dokument ten powinien zawierać w szczególności diagnozę sytuacji społecznej i prognozę zmian, jak również należy w nim określić cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób realizacji strategii oraz jej ram finansowych, jak również wskaźniki realizacji działań⁴².

Żadna ze skontrolowanych przez NIK strategii nie zawierała łącznie wszystkich, wspomnianych wyżej elementów określonych w ustawie o pomocy społecznej. W skontrolowanych urzędach miast i ośrodkach pomocy społecznej realizowano zadania wyznaczone w strategiach rozwiązywania problemów społecznych, jednak należy mieć na uwadze, że były one wdrażane wiele lat temu, a ich aktualizacji nie zawsze dokonywano na bieżąco (np. przyjęta przez Radę Miasta Katowice w 2004 r. Miejska Strategia była ostatnio modyfikowana w 2010 r.). Uchybienia najczęściej dotyczyły nieokreślenia wysokości kosztów przyjętych do wykonania zadań, źródeł ich finansowania oraz wartości mierników realizacji zadań. Zaplanowane i realizowane działania na rzecz bezdomnych były podejmowane w różnych formach i nie w każdym przypadku ujmowano je bezpośrednio w strategiach.

- **Miasto Katowice.** Strategii nie dostosowano w pełni do wymogów znowelizowanej z dniem 3 maja 2011 r. ustawy o pomocy społecznej. Dokument ten nie zawierał następujących elementów: prognozy zmian w okresie obowiązywania strategii, ram finansowych, wskaźników realizacji działań. Modyfikacje postanowiono wdrażać etapami: na lata 2011–2012 opracowanie diagnozy sytuacji społecznej (ten element został zrealizowany), na 2013 r. przewidziano prowadzenie konsultacji społecznych celem wypracowania akceptowanych sposobów i zakresów działań dla rozwiązywania problemów społecznych (w trakcie trwania kontroli zadanie było realizowane w cyklu 22 debat we wszystkich dzielnicach Katowic). Dopiero na 2014 r. zaplanowano wyznaczenie w strategii zadań do realizacji wraz z prognozą zmian, ramami finansowymi i wskaźnikami realizacji.
- **Miasto Łódź.** Nie opracowano – do uwzględnienia w strategii – lokalnych programów pomocy społecznej mających związek z przeciwdziałaniem bezdomności. Realizowana od 2011 r. strategia zawierała m.in.: diagnozę sytuacji społecznej w mieście (według stanu na 31 grudnia 2010 r.), ukazującą istotne problemy społeczne: istnienie enklaw biedy, starzenie się mieszkańców Łodzi, bezrobocie, grupy osób społecznie wykluczonych, problemy uzależnień, problemy przemocy domowej. W Strategii określono szczegółowo sześć obszarów interwencji, w tym Bezdomność, ustalono kierunek działania – Przeciwdziałanie zjawisku bezdomności i reintegracja osób bezdomnych, a także wyznaczono cele operacyjne: wspieranie osób i rodzin zagrożonych bezdomnością, wspomaganie osób bezdomnych. Wszystkie cele operacyjne zostały uszczegółowione przez opis działań, wskazanie podmiotów odpowiedzialnych, podmiotów wspierających oraz źródła finansowania z podziałem na poszczególne lata. Określone zostały również wskaźniki realizacji działań, przy czym nie zostały one zwymiarowane.
- **Miasto Szczecin.** W strategii rozwiązywania problemów społecznych realizowanej od 2009 r. nie została wyodrębniona grupa społeczna osób bezdomnych oraz nie został opracowany program w zakresie diagnozy i przeciwdziałania zjawisku bezdomności, co tłumaczono tym, że działania podejmowane na rzecz innych grup społecznych uwzględnionych w Strategii odzwierciedlają również problemy i sytuację osób bezdomnych, a osoby bezdomne borykają się z takimi problemami jak bezrobocie, ubóstwo, uzależnienia, rozpad więzi rodzinnych, niepełnosprawność, długotrwała choroba, podeszły wiek czy występowanie kryzysu psychicznego. Zakres merytoryczny programów pomocy społecznej, o których jest mowa w Strategii, obejmuje ww. problemy społeczne i nie ogranicza uczestnictwa w nich osób bezdomnych.

Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego są zobligowane do oceny zasobów pomocy społecznej oraz przedkładania w określonych terminy danych w tym zakresie radom gmin lub powiatów⁴³. W oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej urzędy miast dokonywały corocznie oceny zasobów pomocy społecznej. W ocenach uwzględniano wymogi

⁴¹ Art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁴² Jak wyżej – art. 16b ust. 2.

⁴³ Art. 16a ustawy o pomocy społecznej.

ustawowe⁴⁴ i odnoszono się m.in. do infrastruktury z zakresu pomocy społecznej, kadry, osób (rodzin) korzystających z pomocy społecznej, ich problemów oraz rozkładu ilościowego. Oceny⁴⁵ były przedstawiane radzie miasta i uwzględniały problematykę bezdomności. Przedstawiane były również potrzeby w zakresie pomocy społecznej – wskazywano liczbę osób, którym przyznano świadczenia, liczbę osób bezdomnych realizujących indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, nakłady ponoszone na utrzymanie schronisk i noclegowni. W jednym przypadku stwierdzono niedotrzymanie obowiązku przekazania oceny organowi stanowiącemu.

- **Urząd Miasta Szczecin.** Prezydent Miasta przekazał Radzie Miasta ocenę zasobów pomocy społecznej 21 maja 2012 r., czyli z opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu 30 kwietnia. Wyjaśniano to trudnościami organizacyjnymi i technicznymi. W 2013 r. dokument ten został przygotowany w MOPR Szczecin i przekazany do Urzędu Miasta. Nie został jednak przekazany Radzie Miasta przez Prezydenta (ponownie wyjaśniano to trudnościami w zgromadzeniu danych, dużą ilością zadań i trudnościami organizacyjnymi).

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo realizowały przepisy zobowiązujące je do oceny zasobów pomocy społecznej oraz terminowego przedkładania danych w tym zakresie radom gmin lub powiatów przez organy wykonawcze tych jednostek.

- **Miasto Chełm.** MOPR sporządził i terminowo przedłożył *Ocenę zasobów pomocy społecznej dla Miasta Chełm*. W dokumencie za 2011 r. określono potrzeby w zakresie pomocy społecznej, formułując sześć wniosków, w tym jeden dotyczący utworzenia noclegowni dla osób bezdomnych z problemami alkoholowymi. W ocenie za 2012 r. sformułowano trzy wnioski z zakresu pomocy społecznej, z tego jeden niezrealizowany z roku poprzedniego w sprawie utworzenia wspomnianej noclegowni (pozostałe nie dotyczyły bezpośrednio bezdomnych).
- **Miasto Łódź.** Przygotowano ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. W dokumencie podano m.in. liczbę osób bezdomnych realizujących indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, określono nakłady na utrzymanie schronisk i noclegowni. Autorzy dokumentu zwrócili uwagę na obszary, na których władze miasta powinny się skoncentrować przy określaniu działań, czyli m.in. na kwestiach dotyczących osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także na problemach związanych z marginalizacją osób bezdomnych. W ocenie za 2011 r. zarekomendowano powołanie pilotażowej grupy streetworkerów. Potrzeby w zakresie pomocy osobom bezdomnym wykazywane były też w sprawozdaniach MOPS na rok kolejny z działalności tej jednostki, przy czym potrzeby na 2012 r. zostały zwymiarowane (określono wysokość niezbędnych środków finansowych), natomiast potrzeby na 2013 r. wykazano w formie opisowej (bez wskazania kwoty środków niezbędnych do zrealizowania przewidywanych zadań).

Kierownik ośrodka pomocy społecznej jest zobowiązany do składania radzie gminy corocznych sprawozdań z działalności ośrodka oraz przedstawiania potrzeb w zakresie pomocy społecznej, a rada gminy biorąc je pod uwagę opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej⁴⁶. Z ustaleń kontroli wynika, że jakkolwiek wszystkie ośrodki składały wymagane sprawozdania, to wystąpiły uchybienia polegające na nieuwzględnieniu w nich potrzeb w zakresie pomocy społecznej, w tym na rzecz osób bezdomnych.

- **Miasto Chełm.** Dyrektor MOPR przedłożyła w Urzędzie Miasta *Informację z działalności MOPR za 2012 r.*, w której opisano m.in. działania pracowników socjalnych na rzecz zapewnienia 60 bezdomnym schronienia i posiłków, pomocy w znalezieniu zatrudnienia, a także przedsięwzięcia zapobiegające negatywnym skutkom zimy dla tych osób. W *Sprawozdaniu z działalności MOPR za 2011 r.* podano m.in. liczbę bezdomnych (57 osób) oraz opisano zrealizowane działania: zapewnienie gorących posiłków dla 104 osób (w tym bezdomnych), pomoc w zarejestrowaniu w urzędzie pracy 21 osób bezdomnych oraz przedsięwzięcia wykonane z udziałem funkcjonariuszy Straży Miejskiej i Policji. Zarówno w informacji za 2012 r., jak i sprawozdaniu za 2011 r., nie wykazano jednak potrzeb w zakresie pomocy społecznej, w tym dla osób bezdomnych, co wyjaśniano przeoczeniem. Ich niewykazanie skutkowało nieopracowaniem (i nieprzyjęciem przez Miasto) lokalnego programu pomocy społecznej, dotyczącego m.in. przeciwdziałania zjawisku bezdomności⁴⁷.

⁴⁴ Jak wyżej – art. 16a ust. 2 i 3.

⁴⁵ Jak wyżej – zgodnie z dyspozycją określoną w art. 16a ust. 4, obowiązującą od 3 maja 2011 r.

⁴⁶ Art. 110 ust. 9-10 ustawy o pomocy społecznej.

⁴⁷ Jak wyżej – art. 110 ust. 10.

Pozostałe ośrodki pomocy społecznej składały roczne sprawozdania z działalności i przedstawiały wykazy potrzeb, jednak nie opracowano lokalnych programów pomocy społecznej, gdyż – jak wyjaśniano – system pomocy bezdomnym był jednym z elementów strategii rozwiązywania problemów społecznych.

- **Miasto Katowice.** Zgodnie z *Miejską Strategią*, działania obejmowały regularne akcje informacyjne i działania interwencyjne w skupiskach osób bezdomnych, przebywających poza ośrodkami wsparcia, intensywną pracę socjalną z osobami deklarującymi gotowość do współpracy w zakresie rozwiązywania ich indywidualnych problemów, w szczególności w zakresie uzyskania prawa do lokali mieszkalnych, jak również pomoc materialną. Pomoc bezdomnym była też elementem *Programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego* na lata 2012 i 2013, realizowanych przez miasto, w których podkreślono potrzebę wspólnych działań pracowników socjalnych MOPS, funkcjonariuszy Straży Miejskiej i Policji oraz przedstawicieli i wolontariuszy organizacji pozarządowych. Na 2012 r. zgłoszono potrzeby na kwotę 63,8 mln zł, w tym na zapewnienie schronienia w Domu Noclegowym prowadzonym przez Ośrodek św. Jacka Caritas Archidiecezji Katowickiej (347,7 tys. zł), Dom Noclegowy wraz z filiami (691,6 tys. zł) i Zespół Pomocy Dzieciom i Rodzinom wraz z filiami (656,9 tys. zł). Na 2013 r. zgłoszono potrzeby na kwotę 86,8 mln zł, w tym na zapewnienie schronienia przez wskazane wyżej instytucje odpowiednio 347,7 tys. zł, 717,1 tys. zł i 921,2 tys. zł.
- **Miasto Łódź.** MOPS na 2012 r. zgłosił m.in. potrzebę zapewnienia środków na zwiększenie o 40 osób zatrudnienia w grupie terenowych pracowników socjalnych, a także konieczność uzyskania środków unijnych w ramach PO KL w związku z kontynuacją projektu pn. *Nowy obraz pomocy społecznej w Łodzi*. Wystąpił też o zwiększenie (o 1,3 mln zł) środków na utrzymanie mieszkańców Łodzi przebywających w domach pomocy społecznej mieszczących się na terenie innych powiatów, zabezpieczenie środków na realizację świadczeń z pomocy społecznej w kwocie 93,2 mln zł. Na 2013 r. MOPS zgłosił potrzebę zwiększenia zatrudnienia w grupie terenowych pracowników socjalnych, wskazując na niedobór 28 etatów oraz dotyczącą pozyskania pomieszczenia na mieszkania readaptacyjne dla osób wychodzących z bezdomności. Podobnie jak w Katowicach, nie opracowano lokalnych programów pomocy społecznej, a podstawowym dokumentem odnoszącym się do działań w zakresie bezdomności była *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011–2015*.

3.2.1.3. Wydatki na rzecz osób bezdomnych

Gminy są zobowiązane do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej, nie mogą więc odmówić jej osobie potrzebującej, np. bezdomnej. Pomocy nie mogą również odmówić podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację takich zadań. Świadczenia z pomocy społecznej dla osoby bezdomnej opłaca gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały⁴⁸. Wysokość wydatków ponoszonych przez gminy na rzecz osób bezdomnych oraz ich udział w wydatkach miasta ogółem i w wydatkach przeznaczonych na pomoc społeczną w latach 2011–2013 (I półrocze) przedstawiono w tabeli nr 2.

⁴⁸ Art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Tabela nr 2

Wydatki skontrolowanych urzędów miast na rzecz osób bezdomnych w latach 2011–2013 (I półrocze)

Lp.	Miasto	Zrealizowane wydatki ogółem (w tys. zł)			Udział wydatków na rzecz bezdomnych w wydatkach ogółem (w %)			Udział wydatków na rzecz bezdomnych w wydatkach na pomoc społeczną (w %)		
		2011 r.	2012 r.	2013 r. (I półr.)	2011 r.	2012 r.	2013 r. (I półr.)	2011 r.	2012 r.	2013 r. (I półr.)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	Bydgoszcz	2.686,5	2.763,2	1.410,9	0,24	0,19	0,23	3,71	3,48	3,56
2.	Chełm ^{1/}	40,7	46,3	30,9	0,34	0,30	0,42	1,57	1,33	2,05
3.	Katowice	4.052,0	4.865,0	2.820,2	0,29	0,31	0,42	2,90	3,22	3,67
4.	Lublin	2.669,5	3.122,0	1.630,6	0,23	0,24	0,25	4,05	4,38	4,04
5.	Łódź	3.723,2	3.873,4	2.065,2	0,12	0,12	0,11	0,91	0,91	0,94
6.	Szczecin	5.531,9	5.326,2	3.735,0	0,34	0,29	0,44	2,90	2,74	3,67
7.	Warszawa	10.560,9	11.776,3	6.036,7	0,10	0,11	0,12	1,68	1,80	1,89

^{1/} Wydatki Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie.

Źródło: dane uzyskane w skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego.

Wyniki analizy danych zamieszczonych w tabeli wskazują, że w 2012 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, dynamika wzrostu wydatków ponoszonych na rzecz bezdomnych kształtowała się w granicach od 2,9% w Bydgoszczy do 20,1% w Katowicach. W Szczecinie wydatki miasta w tym okresie zmniejszyły się natomiast o 3,7%. W latach 2012–2013 (I półrocze) udział wydatków dla tej grupy osób w wydatkach gmin ogółem był znikomy (poniżej 0,5%) i utrzymywał się na podobnym poziomie: od 0,10% w 2011 r. w Warszawie do 0,44% w Szczecinie w I półroczu 2013 r. Udział wydatków na rzecz bezdomnych w wydatkach gmin na pomoc społeczną był dla poszczególnych miast stabilny, kształtując się od 0,91% w 2011 r. (i w 2012 r.) w Łodzi do 4,38% w Lublinie w I półroczu 2013 r.

W skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, największe koszty (około 55%) poniesiono na zapewnienie osobom potrzebującym „dachu nad głową”, tj. na sfinansowanie pobytu w schroniskach i noclegowniach. Na pozostałe koszty składały się: zasiłki celowe (m.in. na zakup żywności, leków, odzieży, opału), okresowe i stałe, składka na ubezpieczenie zdrowotne, a także koszty pogrzebu, usług opiekuńczych, pobytu w świetlicach środowiskowych i w mieszkaniach chronionych.

- **Miasto Łódź.** W latach 2011–2013 (I półrocze) wydatki na miejsca w noclegowniach, schroniskach i mieszkaniach readaptacyjnych (dla 4.401 osób) stanowiły odpowiednio: 62,4%, 60,4% i 54,4% łącznych wydatków ponoszonych na rzecz bezdomnych. Wyплаты zasiłków stałych dla 716 osób stanowiły natomiast: 20%, 19,2%, 23,1%, zasiłków okresowych dla 843 osób: 7,9%, 8,4%, 11,3%, opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za 716 osób: 1,8%, 1,7%, 0,7%, a zasiłków celowych dla 467 osób: 1,0%, 1,2% i 0,7% ogółu poniesionych wydatków.
- **Miasto Stołeczne Warszawa.** W latach 2011–2013 (I półrocze), udział w ogólnej kwocie wydatków poniesionych na zapewnienie schronienia dla 4.533 osób wyniósł odpowiednio: 56,0%, 56,2% i 57,0% ogółu wydatków na rzecz osób bezdomnych. wypłata zasiłków stałych dla 1289 osób: 14,8%, 15,2%, 15,9%, wypłata 2.157 zasiłków celowych – 3,8%, 3,2%, 1,4%, sfinansowanie zasiłków okresowych dla 328 osób – 1,2%, 1,1%, 1,4%, opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za 1.410 osób – 1,5%, 1,6%, 1,7%.

Gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania albo na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stała jest zobowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenie⁴⁹. W przeprowadzonych kontrolach NIK nie stwierdziła przypadków odstąpienia od obowiązku występowania przez gminy o zwrot poniesionych wydatków na rzecz bezdomnych z innej gminy.

- **Miasto Stołeczne Warszawa.** Ośrodki pomocy społecznej występowały do innych gmin o zwrot środków poniesionych na udzielenie świadczeń osobom bezdomnym. W 2012 r. skierowano 304 wystąpienia w sprawie 168 osób; z należnej kwoty 100,8 tys. zł odzyskano 100,7 tys. zł, natomiast w 2013 r. wystosowano 182 wystąpienia w sprawie 94 osób; a z należnej kwoty 90,6 tys. zł odzyskano 84,0 tys. zł (do 20 grudnia 2013 r.).
- **Miasto Katowice.** Z tytułu odzyskanych należności od innych gmin, za pomoc udzieloną osobom bezdomnym z ich terenu, uzyskano dochody w pełnej kwocie: 34,6 tys. zł w 2012 r. i 11,2 tys. zł w I półroczu 2013 r.
- **Miasto Łódź.** Występowano do innych gmin o zwrot wypłaconych świadczeń bezdomnym z terenu tych gmin: w 2012 r. 11,7 tys. zł (wszystkie kwoty odzyskano) oraz w I półroczu 2013 r. – 5,3 tys. zł (odzyskano 4,3 tys. zł).

3.2.1.4. Umowy z organizacjami pozarządowymi

Organy administracji samorządowej mogą zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej przez udzielanie dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania zleconego organizacjom pozarządowym. Stwierdzono, że wymagania gmin wobec podmiotów ubiegających się o dotacje z budżetów miast określano w ogłoszeniach konkursowych, a następnie w umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi. Zobowiązywały one m.in. do spełnienia przez noclegownie i schroniska podstawowych wymogów sanitarno-higienicznych i technicznych zapewniających pensjonariuszom bezpieczny i higieniczny pobyt, a dla bezdomnych o ograniczonej sprawności i samodzielności, zapewnienia pokoi mieszkalnych z wyposażeniem umożliwiającym korzystanie z nich przez osoby na wózkach inwalidzkich. Zleceniobiorcy zobowiązani zostali do zapewnienia całodziennego wyżywienia, zapewnienia usług opiekuńczych i opieki pielęgniarskiej na terenie schroniska. W treści umów określono również wartość zadania publicznego i kalkulację kosztów, wraz ze źródłem finansowania. Stosowanie się do wymogów sprawdzane było przez organ zlecający zadanie w ramach nadzoru nad realizacją umów podczas przyjmowania sprawozdań i bezpośrednich kontroli w placówkach. Np.:

- **Miasto Stołeczne Warszawa.** W latach 2012–2013, po przeprowadzeniu 2 postępowań, zawarło z organizacjami pozarządowymi 32 umowy na zapewnienie miejsc w schroniskach i noclegowniach o wartości 26,9 mln zł, z okresem realizacji do 2016 r. Odrzucono 8 z 40 ofert, a opinia negatywna w odniesieniu do nich wynikała:
 - z przyczyn formalnych (5 przypadków), tj. zadeklarowana przez 2 oferentów łączna kwota środków własnych i z innych źródeł przekraczała 50% wyceny udziału osobowego, niezłączenia do dwóch ofert regulaminu placówki dokumentu poświadczającego prawo do zajmowania bazy lokalowej, w której realizowany miał być program;
 - z przyczyn merytorycznych (3 przypadki), tj. niewystarczającego doświadczenia 2 oferentów oraz uznania przez komisję za niecelowe dofinansowania jednej placówki dla osób zdolnych do podjęcia aktywności zawodowej, z lokalizacją niesprzyjającą kontaktowi z rynkiem pracy.

Dzięki tym umowom i środkom publicznym przyznanym na ich realizację, w 23 placówkach noclegowych prowadzonych przez organizacje pozarządowe utrzymywane były 1.523 miejsca noclegowe, z tego 1.073 w schroniskach, 400 w noclegowniach i 50 w mieszkaniach treningowych. Ponadto władze m.st. Warszawy przyznały pomoc finansową w formie dotacji dla 8 jadłodajni (ponad 2 tys. posiłków dziennie), dwóch ogrzewalni, pralni działającej na rzecz placówek dla osób bezdomnych, Banku Żywności redystrybuującego bezpłatnie pozyskaną żywność dla placówek pomocowych, trzech punktów poradnictwa, streetworkerów oraz na potrzeby łaźni.

⁴⁹ Art. 101 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

Miasto Stołeczne Warszawa wprowadziło standardy usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych. Zostały one opracowane przez zespół złożony z przedstawicieli Komisji Dialogu Społecznego – Rady Opiekuńczej i Biura Polityki Społecznej Urzędu Miasta i wdrożone w połowie 2012 r. W umowach zawieranych z organizacjami pozarządowymi określano minimalne wymagania dla noclegowni, schronisk i domów dla bezdomnych.

Urząd Miasta Katowice w latach 2012–2013 zawarł z organizacjami pozarządowymi 6 umów na świadczenie usług w zakresie udzielania wyłącznie osobom bezdomnym schronienia, posiłku i odzieży, a także 5 umów na usługi adresowane do osób bezdomnych, jako jednej z grup mogących korzystać ze wsparcia. Umowy zawarto na okres jednego roku, z możliwością przedłużenia na maksymalnie 3 lata.

- Wartość umów zawartych na 2012 r. wyniosła 546,1 tys. zł, w tym:
 - 5 umów, skierowanych wyłącznie do osób bezdomnych, na kwotę 366 tys. zł, z czego: 3 na prowadzenie noclegowni (93 miejsca) na kwotę 208 tys. zł, jedna na wydawanie posiłków (180 dziennie) na kwotę 135 tys. zł, jedna umowa na streetworking (1.000 osób/rok) na kwotę 23 tys. zł;
 - 5 umów, w których bezdomni byli jedną z grup uprawnionych do wsparcia na kwotę 180,1 tys. zł, z czego: 2 na prowadzenie jadłodajni (dla 310 osób dziennie) na kwotę 148,9 tys. zł i 3 na dystrybucję produktów żywnościowych w ramach programu PEAD⁵⁰ (dla 1.950 osób na rok) na kwotę 31,2 tys. zł.
- Wartość umów zawartych na 2013 r. wyniosła 784,3 tys. zł, w tym:
 - 6 umów na usługi adresowane wyłącznie do osób bezdomnych na łączną kwotę 586 tys. zł, z czego: 4 umowy na prowadzenie noclegowni (133 miejsca) na kwotę 367,9 tys. zł, przy czym w jednej z umów uwzględniono także środki na adaptację pomieszczeń na nową noclegownię (40 miejsc) na kwotę 67,7 tys. zł; jedną umowę na wydawanie posiłków (180 dziennie) na kwotę 135 tys. zł; jedną umowę na streetworking (667 osób do 31 sierpnia) na kwotę 15,3 tys. zł;
 - 5 umów, na podstawie których bezdomni byli jedną z grup uprawnionych do wsparcia na łączną kwotę 198,3 tys. zł, z czego: 2 umowy na prowadzenie jadłodajni (łącznie dla 310 osób dziennie) na kwotę 148,9 tys. zł i 3 umowy na dystrybucję produktów żywnościowych dla 1.950 osób na rok w ramach PEAD na kwotę 49,4 tys. zł.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe wybrano w trybie otwartego konkursu ofert⁵¹. Oferty i umowy spełniały wymagania określone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁵². Rozliczenia dotacji dokonano terminowo. Podczas konkursów nie składano protestów i odwołań.

Z ustaleń kontroli NIK w jednostkach samorządu terytorialnego, które zawarły umowy z organizacjami pozarządowymi, nie wynika, aby liczba zakontraktowanych miejsc i innych form pomocy była nieadekwatna do występujących potrzeb. Należy jednak wskazać na pewną sprzeczność w tym zakresie, gdyż w 3 z 7 skontrolowanych organizacji pozarządowych wskazywano na problem zbyt małej liczby miejsc w schroniskach, jako jeden z powodów odmowy przyjęć osób bezdomnych⁵³.

3.2.1.5. Nadzór nad realizacją zadań

W latach 2012–2013 w żadnym ze skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej pracownicy urzędów miast nie przeprowadzili kontroli obejmującej wykonywanie zadań na rzecz bezdomnych. NIK przyjęła do wiadomości wyjaśnienia, w których odstępianie od kontroli argumentowano tym,

⁵⁰ Europejski Program Pomocy Żywnościowej.

⁵¹ Art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

⁵² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25).

⁵³ Por. podrozdział 3.2.3. *Organizacje pozarządowe działające na rzecz bezdomnych*.

że ustalając w urzędach miast tematykę kontroli, brano pod uwagę obszary o najwyższym stopniu ryzyka, a takiej rangi w obszarze pomocy społecznej nie przypisano działaniom wspierającym osoby bezdomne.

W ww. okresie, w 4 spośród 7 badanych gmin, pracownicy urzędów i ośrodków pomocy społecznej przeprowadzili po 2 kontrole wykonania zadań zleconych organizacjom pozarządowym w zakresie pomocy osobom bezdomnym.

- **Miasto Stołeczne Warszawa.** W 2012 r. przeprowadzono 32 kontrole oraz jedną wizytację, a w 2013 r. – 8 wizytacji w placówkach prowadzonych przez organizacje pozarządowe, którym zlecono realizację zadania publicznego. W wyniku kontroli i wizytacji w 21 przypadkach sformułowano zalecenia i wnioski, dotyczące m.in.: bieżącego prowadzenia dokumentacji, zwiększenia liczby odbiorców pomocy, pobierania od podopiecznych oświadczeń o zapoznaniu się z regulaminem, konieczności doprecyzowania regulaminu w zakresie opisu zasad odpłatności pobytu i terminowego realizowania – w ramach pracy socjalnej – działań opisanych w ogłoszeniu konkursowym.
- **Miasta Katowice.** Trzykrotnie kontrolowano prawidłowość realizacji umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, których przedmiotem było świadczenie pomocy osobom bezdomnym. W jednym przypadku zalecono zawarcie aneksów do umów o pracę dla pracowników i ujednoczenie rejestru osób korzystających z jadłodajni. W innej organizacji zalecono przygotowanie dostępnej informacji o terminach wydawania żywności w ramach PEAD.
- **Miasto Lublin.** Przeprowadzono jedną kontrolę realizacji zadań zleconych organizacjom pozarządowym. Czynności kontrolne wykonane zostały przez pracowników MOPR, a dotyczyły one prowadzenia ośrodka wsparcia dla samotnych matek i kobiet w ciąży. Wnioski pokontrolne dotyczyły uregulowania wpłaty za pobyt jednej z osób, uzupełnienia dokumentacji dotyczącej procesu usamodzielniania się podopiecznych oraz akt osobowych jednego z pracowników (druga kontrola w organizacji pozarządowej nie została zakończona do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. do połowy grudnia 2013 r.).
- **Miasto Łódź.** Pracownicy MOPS przeprowadzili kontrole w 2 organizacjach pozarządowych w zakresie udzielanej pomocy osobom bezdomnym. W jednym przypadku nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości, w związku z czym nie formułowano zaleceń, natomiast w drugi wydano zalecenia dotyczące sformułowania – w uregulowaniach wewnętrznych – zasad dotyczących polityki bezpieczeństwa w budynkach wykorzystywanych na rzecz osób bezdomnych.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, wnioski z kontroli, o których jest mowa, zostały wykonane przez ich adresatów lub znajdowały się w fazie realizacji.

3.2.1.6. Stan zatrudnienia i kwalifikacje pracowników socjalnych

Z ustaleń kontroli wynika, że w połowie z 6 skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej zatrudniono niezbędną liczbę pracowników socjalnych. W okresie objętym kontrolą, z zatrudnieniem na poziomie niższym od ustawowej normy⁵⁴, funkcjonowały placówki w Bydgoszczy, Łodzi i Szczecinie. Wystąpiły jednostkowe przypadki zatrudnienia – oprócz etatowych pracowników ośrodków – osób w ramach obsługi działań współfinansowanych ze środków unijnych (np. w OPS Dzielnicy Praga Północ w Warszawie przy realizacji projektu pn. *Z rodziną mogę więcej*). We wszystkich ośrodkach pomocy społecznej pracownicy socjalni posiadali wymagane kwalifikacje. Na przykład:

- **Miasto Szczecin.** W dniu 31 grudnia 2011 r. MOPR zatrudnił 206 pracowników socjalnych, co oznaczało, że na pracownika przypadało 1.988 mieszkańców⁵⁵. Zmniejszenie na koniec 2012 r. i I półrocza 2013 r. liczby pracowników do 204 spowodowało niewielkie przekroczenie ustawowej normy (odpowiednio o 6 i 2 osoby). Po wystąpieniu do Urzędu Miasta o zwiększenie o 27 liczby etatów, dyrektor MOPR otrzymał zgodę na 8. W październiku 2013 r., tj. w czasie prowadzonych czynności kontrolnych, ponownie osiągnięto ustawowy normatyw – na jednego pracownika przypadało 1.983 mieszkańców. Kierownictwo MOPR wskazywało jednak na niedobór pracowników socjalnych, m.in. podczas realizacji zadań Pogotowia zimowego.

⁵⁴ Norma wynosi jeden pracownik socjalny w przeliczeniu na 2 tys. mieszkańców, jednak nie mniej jednak niż trzech pracowników – por. art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁵ Według danych GUS, w dniu 31 grudnia 2011 r. w Szczecinie mieszkało 409,6 tys. osób.

- **Miasto Katowice.** Liczba pracowników socjalnych w MOPS była zgodna z normą ustawową. Spośród 158 pracowników, 101 posiadało wyższe wykształcenie⁵⁶, 57 wykształcenie średnie bądź policealne i tytuł zawodowy w zawodzie pracownik socjalny, uzyskany przed 1 stycznia 2008 r.⁵⁷.

3.2.1.7. Wykorzystanie instrumentów prawnych

1) Wyodrębnienie zespołu do zadań w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej

Badając na ile ośrodki pomocy społecznej korzystały z prawnej możliwości wyodrębnienia w ich strukturze organizacyjnej zespołu realizującego zadania na rzecz osób bezdomnych⁵⁸ ustalono, że zespół taki nie był wyodrębniany, z wyjątkiem MOPS w Katowicach, gdzie funkcjonowała sekcja ds. bezdomnych. Do jej zadań należało: kierowanie bezdomnych do odpowiednich placówek, poradnictwo socjalne, wydawanie decyzji dotyczących świadczeń, prowadzenie pracy socjalnej, opracowywanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności.

Niewyodrębnienie zespołów w pozostałych ośrodkach argumentowano w następujący sposób:

- **Miasto Stołeczne Warszawa Dzielnica Praga Północ.** W OPS nie został wyodrębniony zespół realizujący zadania w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej, w tym na rzecz osób bezdomnych, ze względu na niewielką liczbę osób bezdomnych w relacji do ogółu korzystających z pomocy (w 2012 r. 44 osób, w relacji do 3.707, tj. 1,2%). Jak podano, osoby korzystające ze wsparcia dotknięte są głównie problemem ubóstwa, bezrobocia i niepełnosprawności, a zadania z tego zakresu były realizowane przez rejonowych pracowników socjalnych i specjalistów Działu Pomocy Specjalistycznej.
- **Miasto Chełm.** Zdaniem kierownika MOPR, struktura organizacyjna została dostosowana do istniejących potrzeb. Zagadnienia związane z bezdomnością dotyczą niewielkiej grupy osób, a dominującymi problemami rodzin korzystających z pomocy są ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność. W zakresie czynności jednego pracownika socjalnego zapisano bezpośredni obowiązek współpracy i współdziałania na rzecz przeciwdziałania bezdomności, a pozostali pracownicy zobowiązani zostali do rozwiązywania trudnych sytuacji życiowych osób potrzebujących wsparcia, w tym z powodu bezdomności.
- **Miasto Szczecin.** W MOPR wykonywanie zadań w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej przypisano do realizacji m.in. działowi pomocy osobom bezdomnym, w ramach którego wyodrębniono sekcję pracy socjalnej. Do zadań działu w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej należało m.in.: wspieranie osób i rodzin wymagających pomocy w osiągnięciu pełnej aktywności społecznej oraz umożliwienie im przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, m.in. przez prowadzenie pracy socjalnej, poradnictwo specjalistyczne i reintegrację społeczną.

2) Indywidualne programy wychodzenia z bezdomności

Osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności⁵⁹. Program jest opracowywany przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej lub w – przypadku, gdy osoba bezdomna przebywa w schronisku (domu) dla bezdomnych – może być opracowywany przez pracownika socjalnego zatrudnionego w tej placówce. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności powinien uwzględniać sytuację osoby bezdomnej oraz zapewniać jej szczególne wsparcie w wychodzeniu z bezdomności. Dodać należy, że za osobę bezdomną objętą programem, ośrodek pomocy społecznej jest zobowiązany do opłaty składki na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia.

⁵⁶ Art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁷ Jak wyżej – art. 110 ust. 11 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320).

⁵⁸ Art. 110a ustawy o pomocy społecznej. Możliwość powołania zespołu realizującego zadania w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej istnieje od 3 maja 2011 r.

⁵⁹ Jak wyżej – art. 49 ust. 1-3, 7 i 8.

NIK ustaliła, że z wyjątkiem Ośrodka Pomocy Społecznej dla Dzielnicy Praga Północ w Warszawie, indywidualne programy wychodzenia z bezdomności były stosowane.

- **Miasto Stołeczne Warszawa Dzielnica Praga Północ.** OPS nie opracowywał indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Nie wykonywał też zobowiązań zapisanych w porozumieniu z Praskim Centrum Pomocy Bliźniemu *Monar-Markot* – nie współpracował przy realizacji programów opracowanych w tej organizacji. Nie posiadał też danych o liczbie osób, które w wyniku realizacji programów w organizacjach pozarządowych działających na terenie Dzielnicy wyszły z bezdomności. Zauważyć należy, że zawierając porozumienie z Centrum, Ośrodek zobowiązał się do współpracy w realizacji takich programów.
- **Miasto Katowice.** W 2011 r. MOPS zawarł 350, w 2012 r. – 446, a w ciągu trzech kwartałów 2013 r. – 314 indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Liczba usamodzielnionych osób wyniosła odpowiednio 29, 20 i 31. Programy, przygotowywane przez pracownika socjalnego z udziałem osoby bezdomnej, określały sposób współdziałania, w odniesieniu do: poszukiwania pracy i podjęcia zatrudnienia (lub udokumentowania niezdolności do pracy, a w związku z tym załatwiania uprawnień do świadczeń emerytalnych lub rentowych); załatwiania formalności związanych z przyznaniem mieszkania bądź miejsca w domu pomocy społecznej; dostarczania zaświadczeń stanowiących podstawę do przedłużenia pobytu w Ośrodkach Wsparcia MOPS, a także podjęcia leczenia odwykowego przez osoby uzależnione oraz udziału w grupowych formach pracy socjalnej.
- **Miasto Chełm.** Podopieczni MOPR, przy wsparciu pracowników socjalnych, realizowali indywidualne programy wychodzenia z bezdomności. W 2011 r. programy takie realizowały 4 osoby. Trzy z nich opuściły schronisko, zamieszkując na stacji, a jedna zrezygnowała z uczestnictwa w programie. Realizowany był także indywidualny program usamodzielnienia wychowanki placówki opiekuńczo-wychowawczej, która w 2012 r. otrzymała mieszkanie socjalne. W 2012 r. pracownicy Ośrodka realizowali z 12, a w 2013 r. z 9 osobami, kontrakty socjalne w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.
- **Miasto Szczecin.** Indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności MOPR objął w latach 2012 – I półrocze 2013 r. 56 osób bezdomnych. W wyniku realizacji programu z bezdomności wyszło 16 osób.

3) Rejestry osób bezdomnych

W 2 z 6 skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej (Katowicach i Chełmie) prowadzono uzupełniane sukcesywnie rejestry osób bezdomnych, co ułatwiało kontakt z nimi, a tym samym umożliwiało odpowiednie zwymiarowanie i zaplanowanie niezbędnych potrzeb w zakresie wsparcia instytucjonalnego.

- **Miasto Katowice.** W MOPS rejestr osób korzystających ze świadczeń zawierał imię i nazwisko osoby bezdomnej, numer ewidencyjny, ostatni adres i dane pracownika socjalnego. Według rejestru, będącego częścią systemu informatycznego POMOST i bieżąco aktualizowanego, w dniu 31 października 2013 r. na terenie miasta ze świadczeń korzystało 477 osób bezdomnych. Według stanu na 22 listopada 2013 r., na terenie miasta przebywało 580 osób bezdomnych.
- **Miasto Chełm.** W MOPR prowadzono rejestr bezdomnych korzystających ze świadczeń i wymagających pracy socjalnej. Rejestr zawierał imię i nazwisko bezdomnego korzystającego z pomocy socjalnej, numer systemowy przypisany do każdego nazwiska, datę przeprowadzenia wywiadu z bezdomnym oraz adres jego przebywania (schronisko, mieszkanie chronione lub tymczasowy pobyt u znajomych).

3.2.2. Organizacje pozarządowe działające na rzecz bezdomnych

W 7 organizacjach pozarządowych NIK skontrolowała prawidłowość wykorzystania środków publicznych przyznanych w formie dotacji na realizację działań wykonywanych na rzecz bezdomnych. Pozytywnie oceniono działalność 5 z nich. Dwie organizacje uzyskały ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości (błędów w ewidencji księgowej, braku aneksów do umów, nierealizowania zaleceń Państwowej Straży Pożarnej).

3.2.2.1. Zapewnienie miejsc opieki i wydatkowanie środków publicznych

1) Miejsca w noclegowniach i schroniskach

W skontrolowanych organizacjach pozarządowych liczba miejsc noclegowych kształtowała się w granicach od 30 (wyłącznie dla kobiet) w placówkach Fundacji SOS Ziemi Lubelskiej do 180 w dwóch ośrodkach Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy „Agape” z Częstochowy.

- W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 listopada 2013 r. z pobytu w noclegowni **Fundacji SOS Ziemi Lubelskiej** skorzystało 151 kobiet, które trafiły do placówki głównie w wyniku interwencji (bez skierowania), natomiast **Stowarzyszenie „Agape”** wsparciem objęło 366 osób, w tym 347 skierowanych przez ośrodki pomocy społecznej, a 19 przyjętych bez takiego skierowania (w ramach interwencji).

W 3 spośród 7 skontrolowanych organizacji pozarządowych wystąpiły przypadki, zgodnej z regulaminem, odmowy przyjęcia osoby bezdomnej, skierowanej przez ośrodek pomocy społecznej, w związku z jej agresywnym zachowaniem lub łamaniem regulaminu podczas poprzedniego pobytu.

- Trzy takie przypadki odnotowano w **Stowarzyszeniu Wzajemnej Pomocy „Agape”**, gdzie osoby bezdomne były informowane o możliwości skorzystania z pobytu w innych ogrzewalniach. **Stowarzyszenie Otwarte Drzwi** w latach 2011–2013 odmówiło miejsca w schronisku 48 osobom, głównie ze względu na brak wolnych miejsc, szczególnie w okresie zimowym. Innymi powodami nieprzyjęcia do placówki było zgłaszanie się osób pod wpływem alkoholu, łamanie regulaminu podczas poprzedniego pobytu oraz problemy zdrowotne wymagające specjalistycznej opieki (np. chorzy psychicznie, całkowicie sparaliżowani po udarach oraz chorzy na gruźlicę – prątkujący).

Odnotowano przypadki, że zgłaszające się do ośrodka osoby nie wyrażały gotowości do przestrzegania regulaminu (np. powrotu do schroniska przed godz. 22⁰⁰) i z tego względu nie były przyjmowane do placówki.

- W **Stowarzyszeniu Wzajemnej Pomocy „Agape”** odmówiono przyjęcia 62 osób, w tym: 15 w związku z ich agresywnym zachowaniem i notorycznym łamaniem regulaminu (nadużywanie alkoholu i narkotyków) w trakcie ich wcześniejszych pobytów w placówkach, 33 w związku z brakiem wolnych miejsc, 14 w związku ze złym stanem zdrowia, wymagającym specjalistycznej opieki medycznej i opiekuńczej. W placówce prowadzonej w Legionowie przez **Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej** odmówiono udzielenia pomocy 5 osobom z uwagi na brak miejsc, a żadna z nich w chwili zgłoszenia się do schroniska nie posiadała aktualnego skierowania z miejscowego ośrodka pomocy społecznej.

Odpłatność za pobyt określały właściwe ośrodki pomocy społecznej (kierujące bezdomnych) w indywidualnej decyzji, którą otrzymywał bezdomny i stowarzyszenie. W decyzji ustalano kwoty odpłatności i dotacji od właściwego ośrodka pomocy społecznej za pobyt tej osoby w placówce oraz zobowiązywano stowarzyszenie do zapewnienia noclegów i posiłków, według warunków wynikających z zawartych porozumień. W żadnej ze skontrolowanych organizacji pozarządowych nie odnotowano przypadku, aby od osób bezdomnych z terenu kontrolowanej gminy, kierowanych przez właściwe miejscowo ośrodki pomocy społecznej, pobierane były opłaty za pobyt. Pobierane były natomiast opłaty od osób skierowanych przez ośrodki pomocy społecznej spoza gminy, na terenie której organizacja pozarządowa prowadziła działalność.

- **Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy „Agape”**. W latach 2012–2013 r. (do końca października) pobrano opłaty od 101 osób w kwocie 384,5 tys. zł. Pobierane były one od osób skierowanych przez inne niż częstochowski MOPS ośrodki pomocy społecznej oraz od 9 osób przyjętych do placówek z Częstochowy w ramach interwencji (bez skierowania MOPS). Przy realizacji umów zawartych z Urzędem Miasta Częstochowa w zakresie udzielania schronienia osobom bezdomnym obowiązywała procedura wypracowana przez MOPS, według której:
 - osoba bezdomna, po zgłoszeniu się do Zespołu Pomocy bezdomnym MOPS i rozpoznaniu jej sytuacji materialno-bytowej, uzyskiwała pisemne skierowanie na pobyt w placówce Stowarzyszenia;
 - MOPS, po sporządzeniu wywiadu środowiskowego, wydawał decyzję, w której określał zasady i okres pobytu takiej osoby w placówce Stowarzyszenia oraz wysokość odpłatności, którą ww. osoby uiszczają w MOPS;
 - w wypadku niewywiązania się osoby skierowanej z obowiązków określonych w decyzji (w tym z uiszczenia odpłatności), MOPS uchylał decyzję i nakazywał skreślenie bezdomnego z listy mieszkańców.

2) Finansowanie opieki nad osobami bezdomnymi

Opieka świadczona przez organizacje pozarządowe na rzecz bezdomnych finansowana była głównie z dotacji ze środków publicznych. W latach 2011–2013 (I półrocze) udział dotacji w wydatkach na prowadzenie miejsc opieki dla bezdomnych w schroniskach i (lub) noclegowniach kształtował się w granicach od 36,2% do 88,4%. Dane o wysokości dotacji i poniesionych wydatkach w skontrolowanych organizacjach pozarządowych zawiera tabela nr 3.

Tabela nr 3

Wydatki organizacji pozarządowych na miejsca opieki dla osób bezdomnych, w tym m.in. pokryte ze środków publicznych

Lp.	Nazwa organizacji pozarządowej	Wydatki (w tys. zł)	Dotacja (w tys. zł)	Wskaźnik % (4:3)
1	2	3	4	5
1.	Fundacja SOS Ziemi Lubelskiej	359,0	317,5	88,4
2.	Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej	708,6	510,5	72,1
3.	Centrum Chrześcijańskie „Kanaan” Bydgoszcz ^{1/}	121,8	80,7	66,3
4.	Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi” Warszawa	1.293,5	565,6	43,7
5.	Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Koszalin	2.249,1	971,3	43,2
6.	Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy „Agape” Częstochowa	2.944,6	1.261,7	42,9
7.	Stowarzyszenie Pomocy „Przebudzenie” Gomunice (woj. łódzkie)	320,2	115,8	36,2

Źródło: dane uzyskane w skontrolowanych organizacjach pozarządowych.

Pozostałe wydatki na zapewnienie pomocy osobom bezdomnym pokrywane były przez organizacje pozarządowe ze środków własnych oraz z innych źródeł (m.in. z darowizn od osób prawnych i fizycznych oraz z jednoprocetowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych).

We wszystkich skontrolowanych jednostkach dokonywano wydatkowania środków publicznych zgodnie z umowami zawartymi z organami administracji publicznej na realizację zadań publicznych⁶⁰. Stowarzyszenia, realizując cele statutowe, udzielały osobom bezdomnym pomocy, zapewniały miejsca noclegowe, całodzienne wyżywienie oraz świadczyły niezbędne usługi bytowe i pomoc socjalną. Zakres merytoryczny wykonywanych zadań był zgodny ze specyfikacją ofertową. Organizacje pozarządowe wykorzystywały dotacje na finansowanie również innych zadań objętych umowami, w tym – oprócz wydatków bezpośrednio związanych z pomocą dla osób bezdomnych – na: wynagrodzenia pracowników placówek (kierowników, opiekunów, kucharzy i palacza), opłaty za media (energie elektryczną, wodę i gaz), zakupy: węgla, artykułów spożywczych, paliwa do samochodów, znaczków pocztowych i materiałów biurowych, zakup usług: księgowych i remontowych oraz zakup materiałów i wyposażenia (łóżek, kołder, mebli, sprzętu AGD, naczyń kuchennych). NIK nie stwierdziła przypadków wydatkowania z dotacji środków na cele inne, niż wskazane w umowach. Wartość zamówień udzielonych w ramach realizacji zadań, nie przekraczała kwot⁶¹, zobowiązujących organizacje pozarządowe do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Nie stwierdzono przypadków wykorzystania środków pochodzących z różnych

⁶⁰ W rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶¹ Art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

dotacji na sfinansowanie tych samych kosztów oraz rozliczenia wydatków dotyczących innych okresów niż określone w umowie na realizację zadania. Zgodnie z wymogiem zawartym w umowie, organizacje wyodrębniały ewidencję księgową środków finansowych na realizację zleconego zadania publicznego. Kwoty otrzymanych dotacji w łącznych kosztach zadania przy realizacji umów nie przekroczyły wskaźników w nich określonych. NIK nie stwierdziła przypadków zwrotu całości lub części otrzymanych środków publicznych z powodu niewykonania zadania lub wykonania go w niepełnym zakresie.

Stowarzyszenia rozliczały się z realizacji zadań publicznych na obowiązujących formularzach, których wzór ustalił Minister Pracy i Polityki Społecznej⁶². W sprawozdaniach prezentowano cele realizowanego zadania, wyszczególniano udzielone świadczenia (liczbę przyjętych bezdomnych, udzielonych noclegów, wydanych posiłków i zakres udzielonej pomocy w zakresie higieny, porad prawnych, socjalnych, rodzinnych i motywacyjnych), prezentowano efekty w postaci liczby osób usamodzielnionych oraz przedstawiano rozliczenie kosztów (z dotacji, własnych środków i środków z innych źródeł oraz pokrytych z wkładu osobowego – pracy wolontariuszy i społecznej członków) za okres rozliczeniowy oraz narastająco od początku umowy. NIK stwierdziła, że dokumenty te zostały sporządzone i złożone w wymaganych terminach (końcowe i półroczne w ciągu 30 dni od upływu terminu realizacji zadania lub półrocza).

Do sprawozdań załączano: rozliczenie finansowe za poszczególne miesiące realizowania umów z określeniem, jaką część zadania pokryto z ww. źródeł, rozliczenie zadania ze względu na rodzaje kosztów oraz zestawienie faktur według rodzajów kosztów.

Analiza rzetelności zapisów księgowych w zakresie wydatków poniesionych na realizację zadań wspieranych środkami publicznymi oraz prawidłowości sporządzenia sprawozdań, wykazała jednostkowe nieprawidłowości w jednym stowarzyszeniu.

- **Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej.** Stwierdzono błędy w ewidencji kosztów dwóch zakończonych zadań (dotyczyły one kwoty 10,3 tys. zł) oraz kwalifikowanie kosztów realizacji zadania, pokrytych ze środków z innych źródeł, w tym innych dotacji, jako kosztów opłaconych środkami własnymi (kwota 28,3 tys. zł). Stowarzyszenie nie zawierało ponadto aneksów do umów o wsparcie dwóch zadań, w związku ze zmianą sposobu finansowania ich kosztów środkami z innych źródeł i innych dotacji. Mimo takiego wymogu wynikającego z zawartych umów, nie miało wpływu na wysokość rozliczanej dotacji i proporcje zaangażowania środków.

W okresie objętym kontrolą **Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej** realizowała 5 umów finansowanych ze środków publicznych w zakresie pomocy osobom bezdomnym (była ona udzielana w Centrum Charytatywno-Opiekuńcze w Legionowie).

- Trzy ze wspomnianych umów zostały zawarte z Urzędem Miasta Legionowo i dotyczyły zapewnienia schronienia osobom bezdomnym⁶³:
 - umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego pn. *Zapewnienie schronienia osobom bezdomnym z terenu Legionowa dla 40 mężczyzn* w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (koszt realizacji zadania określono na 270,7 tys. zł, w tym dotacja – 210 tys. zł);
 - umowa o wsparcie realizacji, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r., zadania publicznego pn. *Zapewnienie schronienia (całodobowego pobytu) i jednego gorącego posiłku dziennie dla 44 bezdomnych mężczyzn z terenu Gminy Legionowo w okresie styczeń-marzec oraz październik-grudzień dla 40 bezdomnych mężczyzn z terenu Gminy Legionowo w okresie kwiecień-wrzesień*; całkowity koszt realizacji zadania ustalono na 316,8 tys. zł, w tym dotacja – 260 tys. zł;

⁶² Zał. Nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania.

⁶³ Pozostałe umowy, zawarte z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz Mazowieckim Urzędem Wojewódzki, nie obejmowały swoim zakresem zapewnienia schronienia osobom bezdomnym, a dotyczyły organizacji zajęć terapeutycznych oraz prowadzenia innych form aktywizacji społecznej i zawodowej pn. *Legion aktywnych ludzi bezdomnych – wsparcie i aktywizacja społeczna osób bezdomnych* w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2012 r. (koszt realizacji zadania 128,4 tys. zł, w tym dotacja 100 tys. zł) oraz *Legion aktywnych ludzi bezdomnych 2* – w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. koszt realizacji zadania 48,4 tys. zł, w tym dotacja 21 tys. zł).

- umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego pn. *Zapewnienie schronienia (całodobowego pobytu) i jednego gorącego posiłku dziennie dodatkowo dla 6 bezdomnych mężczyzn z terenu Gminy Legionowo* w okresie I kwartału 2013 r. całkowity koszt realizacji zadania ustalono na 81,4 tys. zł, w tym dotacja – 10 tys. zł⁶⁴.

Zadania realizowane przez **Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej** swoim zakresem obejmowały działania: osłonowe⁶⁵, motywacyjno-wspierające⁶⁶ oraz readaptacyjne⁶⁷.

- Działania motywacyjno-wspierające i readaptacyjne wykonywano m.in. przez: aktualizację danych podopiecznych schroniska, sporządzenie ich indywidualnych diagnoz oraz nakreślenie kierunków pracy z poszczególnymi osobami, zawarcie 15 indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, uruchomienie i prowadzenie nowej edycji grupy edukacyjno-terapeutycznej dla 12 osób uzależnionych od alkoholu, prowadzenie indywidualnych spotkań z podopiecznymi, realizację postanowień Indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, indywidualną pracę socjalną. Wykonywane w 2013 r. zadanie dodatkowo obejmowało zapewnienie podopiecznym jednego ciepłego posiłku dziennie, ich włączanie do pracy na rzecz bieżącego funkcjonowania schroniska, wspieranie wszelkich inicjatyw prospołecznych podejmowanych przez podopiecznych, motywowanie do udziału w projektach i szkoleniach organizowanych przez instytucje państwowe. Realizowane w I kwartale 2013 r. zadanie polegało na przyjęciu do schroniska sześciu nowych osób bezdomnych, przygotowaniu dokumentacji niezbędnej do podjęcia z nimi pracy (wywiady, diagnozy itp.) oraz prowadzenie w stosunku do nich działań osłonowych.

3.2.2.2. Baza lokalowa i działania na rzecz bezdomnych

1) Baza lokalowa

Wszystkie objęte kontrolą organizacje pozarządowe dysponowały obiektami, pomieszczeniami i wyposażeniem wykazanymi w ofertach. Budynki i lokale, w których funkcjonowały ogrzewalnie, noclegownie, schroniska, stołówki, świetlice, biblioteki, węzły sanitarno-higieniczne oraz ich wyposażenie umożliwiały realizację zadań określonych w umowach. Stan sanitarno-higieniczny pomieszczeń pozostających do dyspozycji osób bezdomnych w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie budził zastrzeżeń.

- **Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy „Agape”**. W dwóch prowadzonych placówkach znajdowało się:
 - 36 pokoi 1-10 osobowych, wyposażonych w łóżka pojedyncze lub piętrowe (dwuosobowe), szafy i szafki w liczbie co najmniej odpowiadającej liczbie mieszkańców w danym pokoju oraz w telewizory i radioodbiorniki;
 - kuchnie wraz z jadalniami (spełniającymi również rolę świetlic) wraz z wyposażeniem, w tym w Domu dla bezdomnych znajdowała się druga kuchnia do dyspozycji podopiecznych;
 - łazienki z natryskami (w Centrum Pomocy Rodzinie na każdej z trzech kondygnacji, a w Domu dla bezdomnych w każdym z dwóch budynków), oddzielnych WC i pralni (w przypadku Domu dla bezdomnych), w CPR na każdej z łazienek znajdowały się pralki do dyspozycji podopiecznych;
 - wydzielone pokoje opiekuńczo-pielęgniarskie, w których udzielano podopiecznym porad medycznych (raz w tygodniu lekarz oraz trzy razy w tygodniu pielęgniarka);
 - inne pomieszczenia dla podopiecznych m.in. kaplica i pokój odwiedzin.

Każda z placówek Stowarzyszenia dysponowała samochodem dostawczo-osobowym.

⁶⁴ Umowę zawarto poza konkursem, na podstawie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

⁶⁵ Polegające na: zabezpieczeniu noclegu, środków higieny i odzieży, pomocy medycznej i sanitarnej, pomocy w wyrabianiu lub odtwarzaniu dokumentów osobistych, w uzyskaniu miejsca w domu pomocy społecznej, w uzyskaniu świadczeń społecznych oraz w rozwiązywaniu codziennych problemów.

⁶⁶ Polegające na: wykonaniu diagnozy sytuacji życiowej, identyfikowaniu przyczyn bezdomności, wskazaniu obszarów problemowych, określeniu zasobów własnych oraz zagrożeń podopiecznego, określenie form pomocy umożliwiających rozwiązanie problemu, motywowanie do podjęcia działań na rzecz rozwiązania problemu.

⁶⁷ Polegające na: aktywizacji zawodowej oraz integracji społecznej.

Obiekty użytkowane na potrzeby osób bezdomnych były regularnie kontrolowane przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej⁶⁸ i Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁶⁹ i poza jedną organizacją pozarządową spełniały wymogi w zakresie bezpieczeństwa i posiadały aktualne decyzje o dopuszczeniu do prowadzenia działalności.

- **Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy „Agape”** Po przeprowadzonej kontroli, Komendant Miejski PSP w Częstochowie wydał zalecenia, które do czasu zakończenia kontroli nie zostały w pełni zrealizowane. Zalecenia dotyczyły przeprowadzenia praktycznego sprawdzianu organizacji i warunków ewakuacji, opracowania instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, wyposażenia budynku w instalację wodociągową z hydrantami oraz doprowadzenia do niego drogi pożarowej, obudowania klatki schodowej, wyposażenia w urządzenia zapobiegające zadymianiu lub służące do usuwania dymu, usunięcia łatwopalnej okładziny ściennej na poziomej drodze ewakuacyjnej na parterze, a także wyposażenia dróg ewakuacji w instalacje awaryjnego oświetlenia. Niezrealizowanie w pełni zaleceń wyjaśniano trudnościami finansowymi. Jednocześnie Stowarzyszenie zobowiązało się do ich zrealizowania w terminach wskazanych w postanowieniu z października 2013 r. (do grudnia 2013 r. wykonano zalecenie dotyczące zmiany usytuowania hydrantu).

2) Formy pomocy na rzecz bezdomnych

Aktywność skontrolowanych organizacji pozarządowych w zakresie działań podejmowanych na rzecz bezdomnych nie budziła uwag, a ich zakres i wymiar ilustrują poniższe przykłady:

- **Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta.** Zgodnie z umowami zawartymi z Miastem Koszalin, zapewniało ono 76 miejsc noclegowych (40 w schronisku i 36 w noclegowni) oraz miejsca w ogrzewalni według potrzeb. Liczba osób korzystających ze schronienia była zgodna z danymi przekazywanymi do zleceniodawcy. Na zakontraktowanych 76 miejsc dla osób bezdomnych średniodobowe ich wykorzystanie wynosiło: 45 (60,5%) w 2012 r. i 59 w I półroczu 2013 r. W odniesieniu do całej bazy noclegowej średniodobowa liczba osób korzystających z noclegu wynosiła 90 w I półroczu 2012 r. i 107 w I półroczu 2013 r. Osoby przebywające w schronisku miały zapewnioną pomoc i wsparcie w celu przezwyciężenia sytuacji kryzysowych. Np. w I półroczu 2013 r. porady specjalistyczne udzielane były przez psychologa oraz 2 pedagogów (specjalistów ds. uzależnień). Z ich pomocy w okresie tym skorzystały 234 osoby (w ramach przedsięwzięć nakierowanych na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii). W objętym kontrolą okresie, pracownicy Towarzystwa udzielili pomocy m.in.: 37 osobom w uzyskaniu pracy, 17 osobom w kompletowaniu niezbędnych dokumentów do złożenia wniosku na komisję lekarską celem otrzymania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, 82 osobom w uzyskaniu zasiłku okresowego, a 15 – zasiłku stałego, jednej osobie w uzyskaniu świadczenia alimentacyjnego, 188 osobom przy realizacji recept. W wyniku podjętych działań 29 osób umieszczono na stancjach, 5 osób przeprowadzono do lokali mieszkalnych przydzielonych przez gminę, 14 osób umieszczono w Ośrodku Leczenia Uzależnień. Podopiecznym Towarzystwa wydano: 50,6 tys. posiłków.
- **Stowarzyszenie Pomocy „Przebudzenie”.** W zakresie pomocy socjalnej zapewniono w 2012 r. schronienie i 3 posiłki na dobę 64, a w 2013 r. 41 osobom bezdomnym. Zapewniono środki higieny osobistej i podstawowe leki. W 2012 r. wydano odzież i obuwie 20 bezdomnym, w tym 8 kilkakrotnie, a w 2013 r. 22 osobom, w tym 5 kilkakrotnie. W latach 2012–2013 udzielono pomocy w uzyskaniu dowodów osobistych i innych dokumentów 19 osobom, 105 ułatwiono kontakty z różnymi instytucjami, wdrażano podopiecznych do brania udziału w życiu społeczności mieszkańców i wykonywania prac na rzecz ośrodka. W zakresie reintegracji zawodowej (zarejestrowaniu się w powiatowym urzędzie pracy i korzystaniu z doradztwa zawodowego), udzielono pomocy 18 osobom, a 13 osób brało udział, w ramach reintegracji zawodowej, w wykonywaniu prac remontowych na terenie Ośrodka.

3) Kontrole dotacji udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego

W badanym okresie, w 3 spośród 7 skontrolowanych organizacji pozarządowych jednostki samorządu terytorialnego udzielające dotacji na zadania realizowane na rzecz bezdomnych, przeprowadziły kontrole wykorzystania środków⁷⁰. W wyniku tych kontroli (wizytacji) nie wniesiono uwag do sposobu realizacji umowy, dokonywanych rozliczeń lub innych elementów poddanych badaniom i oceniono, że zadania wykonane były prawidłowo.

⁶⁸ Art. 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadnianie projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 121, poz. 1137 ze zm.).

⁶⁹ Art. 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.).

⁷⁰ Podstawa prawna: art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego.

3.2.3. Współpraca instytucjonalna na rzecz osób bezdomnych

3.2.3.1. Współpraca jednostek i służb samorządowych

Formy instytucjonalnej współpracy jednostek samorządowych na rzecz bezdomnych były uzależnione od okoliczności (warunki atmosferyczne) i dostosowane do miejscowych potrzeb. Gminy współpracowały głównie z Policją, strażami miejskimi, placówkami publicznej służby zdrowia, poradniami uzależnień, organizacjami pozarządowymi, szczególnie intensywnie zimą.

- W celu przeciwdziałania przypadkom zamarznięć lub odmrożeń wśród bezdomnych w tym czasie, urzędy miast lub ośrodki pomocy społecznej podejmowały działania profilaktyczne polegające na:
 - rozmieszczaniu w miejscach przebywania bezdomnych (w porozumieniu z administratorami obiektów/terenów) plakatów informujących o możliwościach uzyskania pomocy i wskazaniu form udzielanej pomocy;
 - przekazaniu przedstawicielom służb mundurowych, związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych i Pogotowia Ratunkowego ulotek informacyjnych dotyczących form pomocy osobom bezdomnym;
 - przeprowadzeniu akcji informacyjnej wśród mieszkańców miasta oraz zarządców budynków mieszkalnych, w ramach której zachęcano do informowania zauważonych bezdomnych o możliwości skorzystania z pomocy w MOPS (w informacji podawano także adresy noclegowni i ogrzewalni);
 - powiadomieniu Policji i Straży Miejskiej o rozmieszczeniu placówek udzielających schronienia bezdomnym (ze wskazaniem liczby miejsc w danej placówce), uruchomieniu dodatkowych miejsc schronienia oraz o zasadach współpracy przy podejmowanych działaniach interwencyjnych;
 - wizytowaniu (około 2-3 razy w tygodniu), wspólnie z funkcjonariuszami Straży Miejskiej, miejsc, w których bezdomni gromadzą się w okresie zimy i informowaniu ich o możliwości skorzystania z pomocy w zakresie: schronienia, zabiegów higienicznych, otrzymania odzieży, otrzymania gorącego posiłku, uzyskania wsparcia socjalnego lub psychologicznego;
 - dostarczaniu bezdomnym gorących posiłków i napojów w dni szczególnie mroźne;
 - bieżącym informowaniu ośrodków pomocy społecznej przez organizacje pozarządowe o aktualnym stanie wolnych miejsc w placówkach dla osób bezdomnych prowadzonych.

W ośrodkach pomocy społecznej na bieżąco odbywały się spotkania z przedstawicielami i funkcjonariuszami instytucji i organizacji działającymi na rzecz osób bezdomnych (Policja, straż miejskie, PKP, placówki publicznej ochrony zdrowia i stowarzyszenia). Wymieniano informacje o zakresie i formach pomocy udzielonej osobom bezdomnym (np. ustalanie procedur wykorzystania miejsc doraźnych lub postępowania z bezdomnymi znajdującymi się pod wpływem alkoholu, organizowanie grup wsparcia dla bezdomnych oraz objazdów miejsc przebywania bezdomnych w okresie jesienno-zimowym, postępowanie z bezdomnymi chorymi na gruźlicę), a także o rozwiązaniach potencjalnych problemów.

- **Miasto Łódź.** W okresie zimy 2011/2012, funkcjonariusze Straży Miejskiej wykonali 3,4 tys. czynności w stosunku do osób bezdomnych, w tym 312 osób przewieziono do schroniska; w okresie zimy 2012/2013 wykonano identyczną liczbę czynności w stosunku do tych osób, w tym 453 przewieziono do schroniska.

W żadnej z kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie zostały zawarte odrębne, pisemne porozumienia lub uzgodnienia o współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami działającymi na terenie gminy, mające na celu usprawnienie lub skonsolidowanie udzielania pomocy i wsparcia osobom bezdomnym. Jednostki miasta – jak wskazywano w toku kontroli – nie zawierały z podmiotami działającymi na rzecz bezdomnych pisemnych porozumień dotyczących współpracy, gdyż wystarczające okazywały się procedury praktyczne, wypracowane w toku bieżących działań wynikających z realizacji zadań własnych poszczególnych służb, w szczególności z Policją, Strażą Miejską, służbą zdrowia i organizacjami pozarządowymi. W dwóch miastach (w Szczecinie i Katowicach) powstały jednakże procedury dotyczące pomocy osobom bezdomnym w okresie zimowym:

- **Miasto Szczecin.** Współpracowano bezpośrednio lub za pośrednictwem MOPR z: Policją, PKP i ze Strażą Miejską, a także z organizacjami pozarządowymi – realizującymi zadania: *Rehabilitacja społeczna osób bezdomnych, zapewnienie schronienia osobom potrzebującym, połączone z profilaktyką uzależnień realizowane*

w Szczecinie dla osób bezdomnych, Zapewnienie gorącego jednodaniowego posiłku osobom bezdomnym przebywającym w schroniskach i noclegowniach... Wyrównywanie szans w dostępie do świadczeń zdrowotnych (medycznych) dla osób bezdomnych. W październiku 2013 r. opracowano Procedury dotyczące pomocy osobom bezdomnym w okresie zimy na terenie miasta Szczecin.

- **Miasto Katowice.** W zakresie pomocy osobom bezdomnym z Urzędem Miasta współpracowały: MOPS, Policja, Straż Miejska, PCK, PKP (od 2013 r.) oraz placówki służby zdrowia i organizacje pozarządowe. Wspólnie wypracowano i wdrożono pisemne zasady współpracy w zakresie postępowania wobec osób bezdomnych w okresie jesienno-zimowym (prowadzenie akcji informacyjnych, interwencji, obchodów i objazdów miejsc przebywania bezdomnych, cyklicznych spotkań informacyjno-koordynacyjnych wszystkich podmiotów działających na rzecz bezdomnych).

3.2.3.2. Działania na rzecz pozyskania lokali mieszkalnych

Ustalając liczbę osób bezdomnych, które uzyskały w kontrolowanym okresie lokal socjalny lub inny pochodzący z gminnego zasobu lokalowego, a także odnosząc się do działań podejmowanych przez kontrolowane gminy w celu pozyskania środków z instytucji rządowych⁷¹ oraz ze środków unijnych, wspierania funduszu budownictwa socjalnego, z przeznaczeniem na finansowanie przedsięwzięć ograniczających zjawisko bezdomności, w tym mieszkań socjalnych stwierdzono, że zarówno podejmowane działania, jak i ich efekty były zróżnicowane. Pozytywnym przykładem aktywnych działań mogą być ustalenia kontroli z Urzędu Miejskiego w Lublinie, Łodzi i Warszawie.

- **Miasto Łódź.** W latach 2012–2013 wynajęto 52 lokale socjalne dla osób bezdomnych, przebywających dotychczas w schroniskach. W ramach projektu PO KL działanie 7.1.1 Nowy obraz pomocy społecznej w Łodzi, Miasto Łódź i MOPS są beneficjentami środków na działania związane m.in. z zatrudnieniem streetworkerów, realizacją warsztatów aktywizacji społecznej i zawodowej osób bezdomnych oraz ich szkoleniem. Na zadania te pozyskano z EFS 161 tys. zł w 2012 r. i 313 tys. zł w 2013 r.⁷² Władze Miasta podejmowały też działania dla pozyskania środków finansowych na modernizację i rozbudowę zasobu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. W 2012 r. zgłoszono do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi propozycję projektu kluczowego do realizacji w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020. W listopadzie 2013 r. zatwierdzona została lista projektów strategicznych Miasta Łodzi do realizacji w latach 2014–2020, w której ujęto zadanie pn. *Program przygotowania zasobu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych* o wartości 76 mln zł, a w przygotowaniu był wniosek o dofinansowanie w ramach *Rządowego wsparcia finansowego na budowę nowych budynków budownictwa socjalnego*, realizowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.
- **Miasto Lublin.** W 2012 r. zapewniono 47 lokali socjalnych i dwa pomieszczenia tymczasowe, a w 2013 r. oddano 59 takich lokali i 13 tymczasowych. W okresie objętym kontrolą zapewniono osobom bezdomnym cztery lokale (trzy mieszkalne oraz jedno niemieszkalne) z zasobów Miasta Lublin, z tego w 2012 r. wydano jedno skierowanie do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego oraz jedno zezwolenie na zamieszkanie w lokalu niemieszkalnym. W 2013 r. na podstawie umów najmu, lokale mieszkalne otrzymały dwie osoby. Ponadto Bractwo Miłosierdzia im. św. Brata Alberta w lokalu użyczonym z zasobów Miasta Lublin prowadzi mieszkanie adaptacyjne dla czterech osób bezdomnych, które podjęły próbę usamodzielnienia i są przygotowane do życia poza schroniskiem. Podobnie Charytatywne Stowarzyszenie Niesienia Pomocy... „Nadzieja” prowadzi użyczone z zasobów Miasta mieszkanie adaptacyjne dla czterech osób bezdomnych. W budżecie miasta w lata 2012–13 przewidziano środki na nowe mieszkania w kwocie 5,8 mln zł, z przeznaczeniem na realizację przez Zarząd Nieruchomości Komunalnych budowy 2 budynków mieszkalnych (64 lokale) w oparciu o Fundusz Dopłat BGK (dopłata bezzwrotna 30% kosztów). Wysokość pozyskanych środków z Funduszu Dopłat na 2013 r. wynosiła 1,6 mln zł, a planowany termin zakończenia inwestycji wyznaczono na lipiec 2014 r.

⁷¹ Rozwiązania przyjęte w ustawie o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych umożliwiają samorządom gmin i organizacjom pożytku publicznego, podejmującym zadania z zakresu budownictwa socjalnego, otrzymanie wsparcia z budżetu państwa. Możliwość skorzystania z Funduszu Dopłat w BGK skierowana jest do gmin, powiatów, związków międzygminnych, organizacji pożytku publicznego, a maksymalne wsparcie, jakie inwestorzy mogą otrzymać, w zależności od rodzaju inwestycji, mieści się w granicach 30%-50% wartości inwestycji.

⁷² Kwota dotacji na projekt współfinansowany ze środków unijnych w 2012 r. wyniosła 13,2 mln zł, a w 2013 r. – 14 mln zł.

- **Miasto Warszawa.** Urząd w latach 2012–2013 wydał osobom bezdomnym 69 skierowań do najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu miasta, z tego: w 2012 r. do najmu lokalu na czas nieoznaczony skierowano 24 osoby bezdomne, a do lokali socjalnych 13 osób, natomiast w 2013 r. (do 13 grudnia) do najmu lokalu na czas nieoznaczony skierowano 9 bezdomnych, a do lokali socjalnych 23 osoby. Dane te nie obejmują 198 osób, które uzyskały lokal socjalny jako osoby pozostające w niedostatku, a nie posiadały statusu osoby bezdomnej. Grupa ta należy do osób potencjalnie zagrożonych bezdomnością – a udzielenie pomocy na tym etapie (zanim osoba utraci miejsce zamieszkania) chroni ją przed bezdomnością. W okresie objętym kontrolą władze Miasta podpisały z BGK jedną umowę o udzielenie finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na pokrycie kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie czterech budynków mieszkalnych (228 lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, niestanowiących lokali socjalnych o łącznej powierzchni użytkowej 11 tys. m²). Zgodnie z umową finansowe wsparcie BGK wyniesie do 17,9 mln zł. Rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia ma nastąpić do 25 października 2015 r.

Należy jednocześnie zauważyć, że w Urzędzie Miasta Szczecin nie podejmowano działań dla uzyskania środków z budżetu państwa, unijnych oraz przeznaczonych na wspierania funduszu budownictwa socjalnego, z przeznaczeniem na finansowanie przedsięwzięć ograniczających zjawisko bezdomności, w tym budowę (pozyskanie) mieszkań socjalnych. Urząd nie dysponował danymi o liczbie osób bezdomnych, które uzyskały lokal socjalny (lub inny) z gminnego zasobu lokalowego. Podano jedynie, że osoby bezdomnie oczekujące na taki lokal miały preferencje w postaci „dodatkových punktów”.

3.2.3.3. Pomoc w powrocie na rynek pracy

Spośród sześciu skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej jedynie OPS dla Dzielnicy Praga Północ w Warszawie nie podejmował działań aktywizujących zawodowo osoby bezdomne w celu ich powrotu na rynek pracy. W pozostałych czynności te wiązały się głównie z udzielaniem poradnictwa zawodowego. Pomocą objęte były głównie osoby, które nie były w stanie samodzielnie ubiegać się o pomoc zapewnianą m.in. przez instytucje pomocy społecznej i urzędy pracy.

- **Miasto Łódź.** Podejmowane były działania w zakresie aktywizacji zawodowej umożliwiające powrót osobom bezdomnym na rynek pracy m.in: poprzez: poradnictwo w zakresie aktywizacji zawodowej. W 2012 r. objęto nim 64 osoby, a w 2013 r. (I półrocze) 39 osób, skierowano do powiatowego urzędu pracy odpowiednio 169 i 61 osób, co umożliwiło w 2012 r. podjęcie zatrudnienia 62 osobom przebywającym w placówkach dla osób bezdomnych, a w 2013 r. (I półrocze) takich osób było 55. Zadania w zakresie pomocy osobom bezdomnych od 2012 r. realizowali także zatrudnieni w MOPS streetworkerzy. Podejmowali oni, w stosunku do osób z grup marginalizowanych, wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem, działania polegające na aktywizacji społecznej przez wsparcie terapeutyczne, wsparcie społeczne oraz grupy samopomocowe. W 2012 r. pomocą w formie streetworkingu objęto 206 osób, w wyniku prowadzonych działań 10 osób zmotywowano do podjęcia terapii dla osób uzależnionych od alkoholu, 38 osób umieszczono w schronisku dla bezdomnych, do 35 osób wezwano pomoc medyczną, 145 osobom udzielono porad i wskazówek na temat możliwości skorzystania z pomocy instytucjonalnej, 4 osobom umożliwiono powrót do rodzinnych miast, 85 osobom udzielono pomocy w formie posiłku, odzieży, środków higienicznych, opatrunków medycznych itp.,
- **Miasto Chełm.** Podejmując działania z zakresu aktywizacji zawodowej, MOPR w 2011 r. skierował 11 osób bezdomnych do Centrum Integracji Społecznej, z których 4 otrzymały tam zatrudnienie socjalne. W latach 2012–2013 skierowano do CIS odpowiednio 10 i 8 bezdomnych, z których jeden, w każdym roku, uzyskał zatrudnienie. W ramach realizacji projektu systemowego, którego celem było zdobycie nowych kwalifikacji zawodowych, kierowano bezdomnych na kursy. W latach 2011–2013 na osiem osób, które rozpoczęły kursy, trzy z nich je ukończyło. W latach 2011–2012 Ośrodek skierował do powiatowego urzędu pracy 6 pism, z tego: 2 w 2011 r. dotyczące 20 osób bezdomnych i 4 w 2012 r. z listą 38 osób. Działania te miały na celu udzielenie pomocy w podjęciu zatrudnienia lub znalezienia innej pracy zarobkowej. W 2012 r. 3 osoby podjęły pracę, w 2011 r. również 3. W 2013 r. 2 osoby bezdomne odbyły staż zawodowy finansowany przez powiatowy urząd pracy, a jedna osoba podjęła pracę.
- **Miasto Szczecin.** MOPR w latach 2012–2013 (I półrocze) skierował do udziału w pracach społecznie użytecznych organizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy 10 osób bezdomnych w 2012 r. oraz 31 w 2013 r. Wykonywanie prac społecznie użytecznych podjęło 7 osób w 2012 r. oraz 20 w 2013 r. W latach 2012 – I półrocze 2013 r. MOPR

zawał z 10 osobami bezdomnymi kontrakty socjalne w celu rozwiązywania ich trudnej sytuacji życiowej, kierując do uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez Centrum Integracji Społecznej. Spośród 10 osób, kontrakt z oceną pozytywną ukończyły 4 osoby (w 2012 r.), a z powodu niewywiązania się z ustaleń kontraktu (opuszczenie zajęć, przerwanie udziału z Indywidualnym Programie Zatrudnienia) 6 osób zostało z niego wykreślonych.

3.2.3.4. Porady prawne i inne formy wsparcia

Dzięki porozumieniom zawieranim przez ośrodki pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi działającym na rzecz bezdomnych, w placówkach tych prowadzono indywidualną oraz grupową pracę socjalną z mieszkańcami w celu rozwiązania dominujących problemów osoby oraz nabycia umiejętności społecznych i życiowych niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania w środowisku po opuszczeniu ośrodka.

- **Miasto Łódź.** W 2012 r. wsparcie w zakresie wychodzenia z bezdomności odbywało się przez: udział w grupach edukacyjnych dla osób uzależnionych (154 osoby). Wsparciem psychologicznym (program 30 godzinny prowadzony przez psychologa) objęto 14 osób, z pomocy psychiatrycznej skorzystało 57 osób, a z warsztatów i grupy wsparcia – 28 osób. Łącznie odbyły się 103 spotkania. W I półroczu 2013 r. zakres tych działań był następujący: udział w grupach edukacyjnych (153 osoby), wsparcie psychologiczne (program 30 godzinny prowadzony przez psychologa) – 18 osób, pomoc psychiatryczna – 57 osób, warsztaty i grupy wsparcia – 11 osób, grupa edukacyjna dla osób uzależnionych – 132 osoby. W okresie tym miało miejsce 68 spotkań.

Zasady i formy udzielania pomocy prawnej, doradztwa w sprawach lokalowych, meldunkowych, współdziałania z poradniami uzależnień, udzielania pomocy psychologicznej oraz organizowania zajęć terapeutycznych, mających na celu integrację ze społeczeństwem, określono w umowie zawartej z Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Łódzkie. W wyniku działań pomocą prawną objęto w 2012 r. 180, a w 2013 r. (I półrocze) 101 bezdomnych oraz odpowiednio: 218 i 112 osobom udzielono pomocy w pisaniu pism, 259 i 112 osobom w kompletowaniu dokumentów do Domu Pomocy Społecznej, 63 i 33 w kierowaniu do zespołu orzekającego o stopniu niepełnosprawności, 77 i 56 w kierowanie na leczenie odwykowe, a 59 i 29 bezdomnym udzielono pomocy psychologicznej. Pomoc prawna udzielana była przez wolontariusza, prawnika Caritas Archidiecezji Łódzkiej, prawnika przyjmującego w parafii pw. św. Brata Alberta w Łodzi, porady prawne przez studentów prawa skupionych w kole naukowym działającym przy Uniwersytecie Łódzkim.

- **Miasto Chełm.** Osobom w trudnej sytuacji życiowej, w tym bezdomnym, udzielane były w Ośrodku dwa razy w tygodniu porady prawne. W schronisku prowadzonym przez Towarzystwo św. Brata Alberta działała grupa wsparcia AA dla osób uzależnionych. Potrzebujący mieli możliwość korzystania z poradni uzależnień: Ośrodka Profilaktyki Diagnozy i Terapii Zdrowia Psychicznego oraz Poradni Zdrowia Psychicznego, a także z usług Stowarzyszenia Ośrodek Wspierania Rodziny, Klubu Abstynenta „Razem” i Chełmskiego Stowarzyszenia Klubu Abstynenta „Odnowa”, które prowadziły grupy wsparcia AA dla osób uzależnionych. Poradnie te realizowały programy przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym. W Stowarzyszeniu Ośrodek Wspierania Rodziny osobom w trudnej sytuacji życiowej porad udzielali prawnik i doradca zawodowy.

3.2.4. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

3.2.4.1. Realizacja Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności

Do zadań ministra właściwego ds. zabezpieczania społecznego należy finansowe wspieranie programów, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione w obszarze pomocy społecznej. W latach 2012–2013 Minister Pracy i Polityki Społecznej ogłosił dwa otwarte konkursy ofert w ramach ww. programu przeznaczając i wykorzystując po 5 mln zł w każdym roku. Środki na realizację programu zaplanowano w ustawach budżetowych w części 44 *Zabezpieczenie społeczne*.

3.2.4.1.1. Ogłoszenia o konkursach i wybór ofert

Na lata 2012–2013, dla programu ustalono jeden cel ogólnokrajowy *Zmniejszenie skali bezdomności na dworcach kolejowych oraz w ich otoczeniu* oraz cele regionalne, ustalone przez wojewodów. Po konsultacji z wojewodami, przyjęto trzy wymiary pomocy, wokół których powinny skupiać się

cele regionalne: pomoc doraźna w sytuacjach kryzysowych – stosowanie usług interwencyjnych; integracja społeczna i wychodzenie z bezdomności – aktywizacja społeczno-zawodowa; prewencja (profilaktyka) bezdomności – działania osłonowe.

W marcu 2012 r. i 2013 r. ogłoszono otwarte konkursy ofert, umożliwiając organizacjom pozarządowym składanie u wojewodów wniosków o przyznanie wsparcia finansowego na realizację projektów z zakresu pomocy społecznej, kierowanej do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Przyjęta procedura spełniała obowiązujące wymogi⁷³. W ogłoszeniach określono wysokość środków przeznaczonych na realizację zadania, podano zwięzły jego opis i ustalono zasady: przyznawania dotacji, składania ofert i kryteria ich oceny, a także tryb, terminy i warunki wyboru ofert i realizacji zadania. Informacje o konkursie zrealizowanym w roku poprzednim, jego kosztach i liczbie podmiotów, którym przyznano datacje, zamieszczono na stronie internetowej Ministerstwa, w BIP i na tablicy ogłoszeń. Ogłoszenia zamieszczono też na stronach internetowych wszystkich urzędów wojewódzkich. W konkursach na 2012 r. i 2013 r. określono minimalną kwotę dofinansowania – 50 tys. zł, natomiast w 2013 r. również kwotę maksymalną – 300 tys. zł. Dofinansowanie nie mogło wynosić więcej niż 80% kwoty przeznaczonej na realizację projektu; pozostałą kwotę (minimum 20%) powinny stanowić środki własne lub z innych źródeł, przy czym wkładem własnym nie mógł być wyłącznie tzw. wkład osobowy (praca społeczna członków i świadczenia wolontariuszy).

- W 2012 r. do urzędów wojewódzkich wpłynęły 202 oferty na kwotę 20,6 mln zł, a w 2013 r. – 199 ofert na kwotę 23,8 mln zł. Po ich wstępnej selekcji urzędy wojewódzkie wnioskowały w 2012 r. do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o dofinansowanie 124 ofert na kwotę 13,7 mln zł, zaś w 2013 r. – 135 ofert na kwotę 16,6 mln zł. Zgodnie z zasadami konkursu ostatecznej, merytorycznej oceny wniosków dokonywały Komisje Konkursowe powołane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, które do dofinansowania zarekomendowały w 2012 r. 42 oferty, a w 2013 r. 41 ofert. Terminowość procesu wyboru ofert, podpisywania umów z beneficjentami oraz przekazywania im środków finansowych przebiegała zgodnie z obowiązującymi zasadami konkursowymi.

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęło 8 próśb o wyjaśnienie przyczyn odrzucenia oferty konkursowej oraz jeden protest (w 2013 r.) organizacji pozarządowych z województwa mazowieckiego dotyczący sposobu przeprowadzenia konkursu i podziału środków w ramach programu. Wspólny protest wniosło 12 organizacji pozarządowych, kwestionujących zasadność ocen formalnych dokonanych przez Komisję Konkursową oraz zasady podziału środków między województwa. Podczas spotkania z przedstawicielami organizacji, z udziałem m.in. Podsekretarz Stanu uznano, że nie ma podstaw do ponownego rozpatrywania ofert. Jednocześnie Ministerstwo zobowiązało się do uszczegółowienia zasad konkursowych. W ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w ramach *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności* Edycja 2014 doprecyzowano zapis o możliwości dokonania ponownej oceny formalnej złożonych wniosków przez komisję konkursową ds. opiniowania ofert, a także wprowadzono zapis zakazujący składania odwołań od wyników konkursu.

⁷³ Art. 25 ust. 2-3 ustawy o pomocy społecznej, stosowne przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego oraz zasady określone w ogłoszeniach konkursowych

3.2.4.1.2. Rozliczanie umów i weryfikacja sprawozdań finansowych

1) Rozliczanie umów o dofinansowanie projektów

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 30 z 83 umów o najwyższej kwocie dotacji (36%) na ogólną kwotę 5.767,8 tys. zł (57% kwoty dotacji). Prawidłowość wyboru ofert i rozliczenia dotacji zbadano na próbie 20 umów z 2012 r. na kwotę 3.507 tys. zł, a z 2013 r. – na próbie 10 umów o wartości 2.260,8 tys. zł.

Zgodnie z przyjętymi zasadami udział dotacji wynosił nie więcej niż 80% kosztów, a wkład własny (20%) nie stanowił wyłącznie wkładu osobowego, rozumianego jako praca społeczna członków i świadczenia wolontariuszy. Ponadto wszystkie organizacje wydatkowały środki finansowe własne lub pochodzące z innych źródeł, a wkład osobowy wynosił od 3% do 34% kosztów realizacji zadania. Nie stwierdzono wykorzystania środków pochodzących z dotacji przed rozpoczęciem realizacji zadania, bądź po jego zakończeniu.

Analiza dokumentacji wykazała jednostkowe błędy, wskazujące na niewystarczająco rzetelne wykonywanie przez Ministerstwo czynności na etapie wyboru ofert i rozliczeń dotacji:

- **Przekroczenie ustalonego wskaźnika kosztów pośrednich.** W dokumentacji trzech spośród 30 badanych spraw stwierdzono, że zaakceptowane przez Komisje i rozliczone przez dysponenta części budżetowej, koszty pośrednie przekroczyły ustalony 10% wskaźnik. Największy wzrost (o 13% ponad ustaloną wartość wskaźnika) wynikał z zaliczenia do kosztów merytorycznych zakupu urządzenia wielofunkcyjnego, a zakup ten nie znajdował podstaw w przedstawionym przez oferenta opisie realizacji zadania. Zwiększając, na podstawie aneksu do umowy, środki na obsługę zadania publicznego, zmniejszono jednocześnie koszty merytoryczne bezpośrednio związane z realizowanym celem, m.in. zrezygnowano z zatrudnienia specjalisty – instruktora terapii uzależnień.
- **Uznanie wydatku niekwalifikowalnego za kwalifikowalny.** W ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert do wydatków niekwalifikowalnych zaliczono m.in. wydatki na zakup środków trwałych w kwocie powyżej 3,5 tys. zł. Stwierdzono, że w wypadku jednej umowy, komisja oceniając ofertę pomyłkowo zaakceptowała zakup elektrycznego wózka widłowego za 45 tys. zł, z tego do sfinansowania z dotacji 40 tys. zł, ponieważ na etapie jej oceny nie dostrzeżono, że oferent wykazał w dołączonym kosztorysie zakup środka trwałego za kwotę przekraczającą limit 3,5 tys. zł. Wydatek wykazany został w sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego, rozliczony pod względem merytorycznym i finansowym oraz zatwierdzony przez dysponenta części budżetowej.
- **Dotowanie projektu realizowanego w okresie innym od wskazanego w zasadach.** W ogłoszeniu o konkursie zorganizowanym w 2012 r. podano, że zadanie publiczne miało być realizowane w okresie od 1 lipca do 31 grudnia tego roku i tylko oferty przewidujące prowadzenie projektów we wskazanym okresie będą poddawane ocenie merytorycznej. Wyjątkiem była jedna oferta, która została pozytywnie zweryfikowana przez Komisję, mimo że dołączony do wniosku harmonogram przewidywał realizację zadania od 1 września do 31 grudnia 2012 r.
- **Dofinansowanie dwóch projektów, które nie odnosiły się bezpośrednio do celów regionalnych określanych przez wojewodów.** W pierwszym z nich, cel wynikający z oferty brzmiący *Podniesienie jakości opieki nad osobami bezdomnymi, przez zwiększenie standardu świadczonej pomocy w miejscach zapewniających nocleg i schronienie*, był szerszy od zakresu deklarowanych usług (prowadzenie stołówki, bez zapewnienia noclegu i schronienia). Podobnie w drugim przypadku, przy celu regionalnym *Prewencja (profilaktyka) bezdomności – działania osłonowe: zabezpieczenie noclegu, wyżywienia, środków higieny i odzieży*, nie oferowano noclegu osobom bezdomnym.

Finansowane z dotacji koszty mogły ulec zwiększeniu maksymalnie o 10% w stosunku do kosztorysu stanowiącego załącznik do umowy. W żadnej ze spraw objętych szczegółowym badaniem, zwiększenie kosztów nie przekroczyło wyznaczonej wartości procentowej. W jednym przypadku konsekwencją zwiększenia o dopuszczalne 10%, w stosunku do kosztorysu, wydatków na zakup materiałów biurowych, było przekroczenie limitu 10% kosztów obsługi zadania publicznego. Jednocześnie w tym samym wymiarze zmniejszeniu uległy wydatki na zadania merytoryczne, związane z działalnością placówki udzielającej pomocy osobom bezdomnym. W celu

ograniczenia ryzyka pogorszenia jakości realizowanych zadań, jednym z wniosków po kontroli NIK było doprecyzowanie zasad dotyczących przenoszenia środków z kosztów merytorycznych do pośrednich. W kolejnej edycji konkursu wprowadzono zasadę nieprzenoszenia środków finansowych z kosztów merytorycznych do kosztów pośrednich.

We wszystkich 10 przeanalizowanych umowach z 2013 r., organizacje pozarządowe, poza pomocą doraźną, oferowały też swoim podopiecznym pracę socjalną, tj. wsparcie psychologiczne, terapeutyczne, doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy oraz wsparcie prawne, podczas gdy w 2012 r. 5 organizacji spośród 20 objętych analogicznym badaniem, proponowało bezdomnym wyłącznie pomoc osłonową w postaci schronienia, wyżywiania, odzieży, artykułów sanitarnych i higienicznych.

2) Weryfikacja sprawozdań z wykonania zadań i ich zatwierdzanie

Badania prawidłowości rozliczeń dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, którymi objęto próbę 20 umów wykazały, że sprawozdania z wykorzystania dotacji, przekazane przez beneficjentów do Ministerstwa, zostały zatwierdzone i przekazane komórce właściwej ds. finansowych zgodnie z obowiązującą procedurą, która nie przewidywała dołączania przez beneficjentów do sprawozdań kopii dokumentów źródłowych (np. faktur, rachunków, list płac). Byli oni jedynie zobowiązani do sporządzenia zestawień z numerami dokumentów, datami ich wystawienia, kategoriami kosztów, wydatkowanymi kwotami, w tym kwotami środków z dotacji i datami zapłaty faktur (rachunków). Rozliczając dotacje, Ministerstwo nie korzystało z możliwości żądania od beneficjentów przedstawienia dokumentów źródłowych potwierdzających wykonanie zadania publicznego lub (oraz) udzielenia wyjaśnień. Zaniechanie żądania dodatkowych informacji należy ocenić jako działanie nierzetelne w odniesieniu do 4 zaakceptowanych sprawozdań, w których wykazano 5 przypadków zakupów na łączną kwotę 14,8 tys. zł (m.in. kuchenki mikrofalowej, kuchni gazowej, termosów, miksera i malaksera), które zostały dokonane przed datą wystawienia dokumentu potwierdzającego zakup.

We wszystkich podpisanych umowach, zleceniobiorcy zobowiązali się do stosowania – przy wyborze wykonawców dostaw, usług i robót budowlanych, opłacanych ze środków pochodzących z dotacji – Prawa zamówień publicznych, a także do wykonania zadania publicznego przez podmioty wybrane w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. O wyłonieniu wykonawcy w wyniku wyboru najkorzystniejszej oferty, z zachowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, poinformował w sprawozdaniu tylko jeden zleceniobiorca. Żaden z nich nie poinformował natomiast, czy wybór podmiotu wykonującego zadanie publiczne dokonany został z zachowaniem zasad jawności i uczciwej konkurencji. Analizując i zatwierdzając sprawozdania z wykonania *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*, w Ministerstwie nie korzystano z uprawnienia do żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień, czy wybór wykonawców nastąpił w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję⁷⁴.

3.2.4.1.3. Realizacja założonych celów i dokonywanie ewaluacji

Ocena efektywności, rzetelności i jakości realizowanych zadań⁷⁵ dokonywana była głównie na podstawie sprawozdań przekazywanych przez organizacje pozarządowe. W Ministerstwie, za kontrolę rozliczeń dotacji odpowiedzialna była komórka właściwa ds. kontroli. W latach 2012–2013 w planach Biura Kontroli nie ujęto i nie przeprowadzono w organizacjach pozarządowych kontroli wykorzystania środków publicznych przyznanych na realizację zadań

⁷⁴ Uprawnienie do takiego działania zleceniodawca zapewnił sobie w § 11 pkt 5 umów podpisanych z beneficjentami.

⁷⁵ Art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

w ramach Programu. W 2013 r. pracownicy Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej przeprowadzili natomiast wizyty monitorujące w 3 organizacjach pozarządowych, celem których było sprawdzenie stanu realizacji zadań określonych w umowach. Po zakończeniu wizyt nie wydano zaleceń, zaś ze sporządzonych notatek wynika, że we wszystkich przypadkach zadania wykonywane były zgodnie z podpisanymi umowami.

Podsumowując działania zrealizowane w ramach *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności* w 2012 r., w Ministerstwie sporządzono sprawozdanie, z którego wynika, że pomocy (zapewnienie noclegu, posiłku i ubrania, opieki lekarskiej, psychologicznej, prawnej i terapeutycznej) udzielono 4.120 osobom. W sprawozdaniu podkreślono, że cenne były zwłaszcza te inicjatywy, dzięki którym osoby bezdomne usamodzielniały się, powróciły do swoich rodzin, zdobyły nowe kwalifikacje zawodowe lub podjęły stałą pracę. W dokumencie tym nie podano jednak danych liczbowych odnoszących się do osób bezdomnych, które wyszły z bezdomności, uzyskały mieszkanie, podjęły pracę lub powróciły do swoich rodzin, co mogłoby wykazać skuteczność podejmowanych działań.

Dla programu nie określono mierników pozwalających na ocenę postępu w realizacji przyjętych celów oraz nie ustalono oczekiwanej ich wartości w poszczególnych latach, co w znacznym stopniu utrudnia rzetelne monitorowanie jego realizacji, ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów oraz dokonywanie ewaluacji.

3.2.4.2. Działania na rzecz rozwoju systemu usług adresowanych do osób bezdomnych

3.2.4.2.1. Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej realizowało projekt pn. *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*⁷⁶. Jedno z jego zadań obejmuje działania w zakresie standaryzacji pracy z osobami bezdomnymi oraz opracowanie modelu pn. *Gminny standard wychodzenia z bezdomności*. Jego celem jest zwiększenie skuteczności systemu rozwiązywania i łagodzenia skutków problemu bezdomności, przez opracowanie i wdrożenie standardów usług, adresowanych do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Przygotowany projekt dotyczy standardów w następujących obszarach:

- **Mieszkalnictwo i pomoc doraźna.** Opisują i ujednolicają usługi w zakresie zakwaterowania dla osób bezdomnych oraz świadczenia pomocy doraźnej i zaspokojenia podstawowych potrzeb. Wyodrębniono: placówki pomocy doraźnej (ogrzewalnie i noclegownie), placówki stacjonarne (schroniska dla bezdomnych), placówki samodzielnego zamieszkania (mieszkania wspierane), punkty pomocy doraźnej (świetlica, punkt konsultacyjno-informacyjny, punkt wydawania żywności, punkt wydawania odzieży), jadłodajnia, łaźnia. Dla każdej formy organizacyjnej określono m.in. zakres prowadzonych usług, warunki ich realizacji, wskazano podmioty świadczące pomoc i współpracujące w wykonywaniu zadań, wskazano niezbędne kwalifikacje dla osób prowadzących, określono zakres niezbędnej dokumentacji dla każdej formy organizacyjnej, a także standardy w zakresie kosztów i finansowania.
- **Zatrudnienie i edukacja.** Ilustrują sposób współdziałania systemu instytucji i organizacji oraz przepisów prawnych w efektywnym wspieraniu osoby bezrobotnej w reintegracji społecznej i zawodowej. Usługi uporządkowano w czterech obszarach: aktywizacja społeczna (grupy wsparcia, praca socjoterapeutyczna, trening ekonomiczny, warsztaty, zajęcia); aktywizacja zawodowa (poradnictwo zawodowe, indywidualne plany działania, pośrednictwo pracy, kluby pracy, prace społecznie-użyteczne); edukacja zawodowa i ogólnorozwojowa (nauka, warsztaty edukacyjne, staże, kursy zawodowe, zatrudnienie socjalne) oraz zatrudnienie wspierane (roboty publiczne, prace interwencyjne, spółdzielnie socjalne, zakłady aktywizacji zawodowej).

⁷⁶ Projekt realizowany od 2009 r. w ramach PO KL, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna, Działanie 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej*.

- **Ochrona zdrowia.** Obejmują świadczenie usług w zakresie: potwierdzenia prawa do świadczeń finansowanych ze środków publicznych; opieki paliatywnej i hospicyjnej w placówkach świadczących usługi dla osób bezdomnych; przedmedycznej pomocy doraźnej; długoterminowej opieki pielęgniarstwa dla bezdomnych przebywających w placówkach; długoterminowej opieki stacjonarnej dla osób wymagających lekarskiej, pielęgniarstwa, rehabilitacyjnej i opiekuńczej.
- **Praca socjalna świadczona na rzecz osób bezdomnych.** Określają sposób ich realizacji – tryb postępowania metodycznego umożliwiający osiągnięcie pożądanej jakości działań. Wyznaczają także katalog optymalnych usług w zakresie niezbędnym do skutecznej realizacji celów pracy socjalnej ze wskazaną grupą odbiorców.
- **Partnerstwo lokalne.** Definiują m.in.: inicjowanie, zasady tworzenia i funkcjonowania tego partnerstwa, zakres przedmiotowy i podmiotowy działań, dokumentowanie prowadzonej działalności oraz zasady monitoringu i ewaluacji.
- **Streetworking.** Określają zakres usług prowadzonych z osobami bezdomnymi, kwalifikacje formalne streetworkera bezdomności, warunki realizacji usługi, a także zakres niezbędnej dokumentacji w tym obszarze, zasady finansowania tego rodzaju pracy i ich koszty.

Do czasu zakończenia kontroli w Ministerstwie (grudzień 2013 r.), opis standardów znajdował się w fazie projektu dokumentu. Zakończenie prac oraz ich wdrożenie powinno nastąpić do 30 kwietnia 2014 r., równoległe z działaniami dotyczącymi przygotowania *Gminnego standardu wychodzenia z bezdomności*. W Ministerstwie trwały też prace nad nową definicją osoby bezdomnej dla celów ustawowych oraz przewidywano wprowadzenie ustawowej definicji osoby zagrożonej bezdomnością.

3.2.4.2.2. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020

W 2013 r. przygotowano w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej projekt *Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*⁷⁷. Z przedstawionej w dokumencie diagnozy zjawiska bezdomności wynika, że brak jest kompleksowej polityki społecznej wobec bezdomności, integrującej działania wszystkich zaangażowanych instytucji (w ramach pomocy społecznej, mieszkalnictwa, zdrowia, zatrudnienia i edukacji), w związku z czym poszczególne przedsięwzięcia (zagadnienia) są słabo skoordynowane. Regulacje prawne mają charakter interwencyjny, odnoszący się do zapewnienia podstawowych usług. Brakuje natomiast regulacji gwarantujących osobie bezdomnej kontynuowanie pomocy, ukierunkowanej na wychodzenie z bezdomności. Przedsięwzięcia w tym obszarze są podejmowane bez wcześniejszej oceny tego zjawiska, zaś definicja bezdomności ma charakter administracyjny, gdyż nie wypracowano dotychczas spójnego rozumienia tego problemu.

W projekcie programu przewidziano działania na rzecz: rozwoju mieszkalnictwa i budownictwa społecznego; zapobiegania utraci mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności; diagnozowania i mierzenia problemu wykluczenia mieszkaniowego i rozwiązywania problemu bezdomności. W projekcie dokumentu określono terminy realizacji poszczególnych działań, przedstawiono źródła ich finansowania oraz wskazano ministrów odpowiedzialnych za wdrożenie (koordynację) tych działań. Projekt programu, po konsultacjach i naniesieniu uwag, zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, partnerów społecznych i ministrów, został skierowany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Do czasu zakończenia kontroli nie został przyjęty przez Radę Ministrów.

⁷⁷ Dokument ustanowiony dla realizacji *Strategii Rozwoju Kraju 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. W pracach nad dokumentem wzięły udział i przekazały uwagi Ministerstwa: Zdrowia, Edukacji Narodowej oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

- 1) Kontrolą objęto zagadnienia zgodności wykonywania kontrolowanej działalności z przepisami prawa oraz dotyczące gospodarowania środkami budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa przeznaczonymi na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad osobami bezdomnymi oraz przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań w ramach *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*. Podstawą dla dokonania ocen wynikających z celów kontroli były badania kontrolne przeprowadzone w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, urzędach miast i ośrodkach pomocy społecznej oraz w organizacjach pozarządowych.
- 2) Dobór podmiotów do kontroli był dobozem celowym. Badaniami kontrolnymi objęto urzędy miast i ośrodki pomocy społecznej funkcjonujące na obszarach o wysokim wskaźniku bezdomności. Badaniami objęto też Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz bezdomnych – jako podmioty uczestniczące w realizacji *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*.
- 3) Zasada doboru spraw do kontroli. W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej szczegółowym badaniem objęto umowy, na podstawie których przyznano dotacje o najwyższych kwotach. W urzędach miast i ośrodkach pomocy społecznej badaniami objęto umowy na rzecz wsparcia osób bezdomnych, zawarte w okresie objętym kontrolą z organizacjami pozarządowymi, a w organizacjach pozarządowych – realizację zadań określonych w umowach zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego oraz prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi przyznanymi na podstawie tych umów zawartych w latach 2012–2013.
- 4) Podczas kontroli zasięgano informacji w nieobjętych kontrolą powiatowych urzędach pracy w sprawach dotyczących liczby osób bezdomnych, które uzyskały zatrudnienie⁷⁸.
- 5) Przy pobieraniu dla celów kontroli dokumentów z danymi osobowymi⁷⁹ (dane osób bezdomnych objętych wsparciem), zostały one, przed ich udostępnieniem kontrolerom, zanonimizowane przez upoważnionych pracowników jednostek kontrolowanych, czyli pozbawione cech umożliwiających ustalenie tożsamości osób, których dokumenty te dotyczą.
- 6) Kontrolę przeprowadziły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury w: Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Warszawie.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek NIK skierowała 20 wystąpień pokontrolnych⁸⁰. Żaden z kierowników jednostek nie skorzystał z prawa złożenia zastrzeżeń.

W wystąpieniach przedstawiono łącznie 16 wniosków. W odpowiedziach na wystąpienia ich adresaci poinformowali, że zrealizowali 7 wniosków, nie został zrealizowany jeden wniosek⁸¹ a 8 jest w fazie realizacji. Wnioski dotyczyły:

⁷⁸ W trybie określonym art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷⁹ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

⁸⁰ Na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

⁸¹ Wniosek adresowany do Prezydenta m. st. Warszawy. Dotyczył przeprowadzenia w jednostkach organizacyjnych miasta kontroli w zakresie zadań realizowanych na rzecz bezdomnych. W odpowiedzi na wystąpienie poinformowano, że wykonywana bieżąco kontrola funkcjonalna nie wykazała dotychczas istotnych zaniedbań, w związku z czym nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia jej w najbliższym czasie w ośrodkach pomocy społecznej (kontrola nie umieszczono w planie na 2014 r.).

1) Prezydenci miast:

- zaktualizowania miejskich strategii rozwiązywania problemów społecznych stosownie do wymogów wynikających z przepisów prawa⁸² oraz przedłożenia tych dokumentów radom miast⁸³;
- przeprowadzenia w jednostkach organizacyjnych miasta kontroli w zakresie realizowanych zadań na rzecz osób bezdomnych.

2) Dyrektorzy ośrodków pomocy społecznej:

- stworzenia osobom potrzebującym wsparcia możliwości korzystania z poradnictwa specjalistycznego (prawnego, psychologicznego, psychoterapeutycznego oraz w zakresie uzależnień i przemocy w rodzinie);
- zacieśnienia współpracy z placówkami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych;
- korzystania z przewidzianej prawem możliwości objęcia osób bezdomnych indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności;
- opracowywania lokalnego programu społecznego, z wykorzystaniem rozpoznanych potrzeb i uwzględniającego problem bezdomności;
- przeprowadzania merytorycznych kontroli zadań powierzonych jednostkom pozarządowym działającym na rzecz osób bezdomnych;
- podjęcia działań w celu dostosowanie liczby pracowników socjalnych do norm ustawowych⁸⁴.

3) Osoby kierujące organizacjami pozarządowymi:

- zrealizowania, istotnych dla bezpieczeństwa budynków użytkowanych na potrzeby bezdomnych, zaleceń Komendanta Państwowej Straży Pożarnej;
- rzetelnego prowadzenia ewidencji księgowej przyjętych do realizacji zadań, wspieranych środkami publicznymi;
- dokonania odpowiednich korekt w ewidencji księgowej i w sprawozdaniach z realizacji zadań;
- wprowadzania zmian w umowach o wsparcie realizacji zadania publicznego, w związku ze zmianą sposobu finansowania ich kosztów środkami z innych źródeł, w tym z innych dotacji.

4) Minister Pracy i Polityki Społecznej:

- doprecyzowanie w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert zasad dotyczących przyznawania dotacji z budżetu państwa, w zakresie dotyczącym przenoszenia środków z kosztów merytorycznych do pośrednich oraz możliwości dokonywania przez Komisję Konkursową ocen formalnych złożonych wniosków;
- kontynuowanie działań na rzecz wdrożenia standardów usług społecznych kierowanych do osób bezdomnych;
- przyjęcie systemu mierników do monitorowania realizacji celów ustalonych dla *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*.

⁸² Art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej

⁸³ Jak wyżej – art. 16a ust. 4.

⁸⁴ Art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

Z udzielonych przez adresatów wystąpień odpowiedzi wynika, iż podjęli oni działania zmierzające do wykorzystania ocen, uwag i wniosków NIK do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

4.3. Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli ujawniono finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w łącznej kwocie 78,5 tys. zł, z tego: kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania – 40 tys. zł oraz sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 38,5 tys. zł.

Charakterystyka stanu prawnego w obszarze objętym kontrolą

Analiza stanu prawnego

1) Ustawa o samorządzie gminnym⁸⁵ wprowadza domniemanie właściwości gminy dla wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie są one zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Określa też dwa rodzaje zadań, które gmina może wykonywać. Są to zadania własne, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty i zadania zlecone. Zarówno zadania własne gminy, jak i zadania zlecone, mogą mieć charakter dobrowolny oraz obowiązkowy, jeżeli ustawy obligują gminę do ich wykonania.

Polityka społeczna w zakresie wsparcia osób bezdomnych jest uregulowana głównie w ustawie o pomocy społecznej, która określa rodzaje działań (prowadzenie infrastruktury socjalnej, przyznawanie i wypłacanie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, prowadzenie pracy socjalnej czy współpraca z organizacjami pozarządowymi), jak również reguluje organizację i zasady udzielania pomocy społecznej, w tym dla osób bezdomnych. W odniesieniu do zjawiska bezdomności stanowi ona, co następuje:

- pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości⁸⁶;
- pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi⁸⁷;
- pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka⁸⁸;
- zadaniem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem⁸⁹;
- rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy⁹⁰;
- potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej⁹¹;
- osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej⁹²;
- prawo do świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego przysługuje też cudzoziemcom⁹³.

⁸⁵ Art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

⁸⁶ Art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁸⁷ Jak wyżej – art. 2 ust. 2.

⁸⁸ Jak wyżej – art. 3 ust. 1.

⁸⁹ Jak wyżej – art. 3 ust. 2.

⁹⁰ Jak wyżej – art. 3 ust. 3.

⁹¹ Jak wyżej – art. 3 ust. 4.

⁹² Jak wyżej – art. 4.

⁹³ O których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 15 oraz art. 53a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (por. art. 5a ustawy o pomocy społecznej).

2) Gmina i powiat, obowiązane do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych; pomocy nie mogą również odmówić podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację takich zadań⁹⁴. Świadczenia z pomocy społecznej dla osoby bezdomnej opłaca gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki, właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie. Gmina właściwa ze względu na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały jest jednak wtedy zobowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenia w miejscu pobytu⁹⁵.

Osobom bezdomnym przysługuje⁹⁶ prawo do:

- schronienia – przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych;
- niezbędnego ubrania – dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do jej indywidualnych właściwości oraz pory roku;
- posiłku – pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie, przysługująca osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić.

Zadania pomocy społecznej w gminach wykonują powołane do tego jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej, kierując się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który udziela kierownikowi ośrodka upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

Organa administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym⁹⁷.

Samorzady gmin i organizacje pożytku publicznego, podejmujące zadania z zakresu budownictwa socjalnego, mogą otrzymywać wsparcie ze środków budżetu państwa⁹⁸. Możliwość skorzystania z dopłat skierowana jest do gmin, powiatów, związków międzygminnych, organizacji pożytku publicznego, a maksymalne wsparcie, jakie inwestorzy mogą otrzymać, w zależności od rodzaju inwestycji. Mieści się w granicach 30%-50% wartości inwestycji. Minister Pracy i Polityki Społecznej określi⁹⁹ szczegółowy tryb oraz terminy składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia w Banku Gospodarstwa Krajowego, wyznaczonego do obsługi finansowej tego przedsięwzięcia.

⁹⁴ Na zasadach określonych w art. 25 ustawy o pomocy społecznej – art. 16 ust. 2-3.

⁹⁵ Jak wyżej – art. 101.

⁹⁶ Jak wyżej – art. 48.

⁹⁷ O których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmiotom prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej (art. 3 ust. 3); zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert, zgodnie z przepisami tej ustawy – por. art. 25 ustawy o pomocy społecznej.

⁹⁸ Ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 183, poz. 1432).

Wykaz jednostek objętych kontrolą i ocen ich działalności

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK	Skontrolowane jednostki	
		Nazwa jednostki	Ocena
1	2	3	4
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Pozytywna
		Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Praga Północ	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”	Pozytywna
2.	Delegatura w Bydgoszczy	Urząd Miasta Bydgoszczy	Odstąpiono od oceny
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Centrum Chrześcijańskie „Kanaan” Kościół Lokalny Misja „Betezda”	Pozytywna
3.	Delegatura w Katowicach	Urząd Miasta w Katowicach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach	Pozytywna
		Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy „Agape”	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.	Delegatura w Lublinie	Urząd Miasta Lublin	Pozytywna
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Chełmie	Pozytywna
		Fundacja SOS Ziemi Lubelskiej	Pozytywna
5.	Delegatura w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi	Pozytywna
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi	Pozytywna
		Stowarzyszenie Pomocy „Przebudzenie”	Pozytywna
6.	Delegatura w Szczecinie	Urząd Miasta Szczecin	Pozytywna
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie	Pozytywna
		Koło Koszalińskie Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta	Pozytywna
7.	Delegatura w Warszawie	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Pozytywna
		Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej	Pozytywna

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1277).
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla osób bezdomnych (Dz. U. Nr 183, poz. 1432).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadnianie projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 121, poz. 1137 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
5. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
6. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP
7. Prezes Rady Ministrów
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Szef Kancelarii Prezydenta RP
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu RP
13. Szef Kancelarii Senatu RP
14. Minister Pracy i Polityki Społecznej
15. Wojewodowie
16. Prezydenci i burmistrzowie miast (w wersji elektronicznej)



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 16 maja 2014 r.

DPS-IV- 073- 3954-IR/AJ/14

Pan
Jacek Uczkiewicz
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

W nawiązaniu do pisma z dnia 30 kwietnia 2014 r. znak KPS-4101-05-00/2013 do którego została dołączona *Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych* (informacja dotyczy działań za lata 2012-2013), przedstawiam poniżej informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w przedstawionych wynikach kontroli:

W odniesieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła 3 wnioski pokontrolne:

- 1) doprecyzowanie w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert (realizowanych w ramach resortowego programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności*) zasad dotyczących przyznawania dotacji z budżetu państwa, w zakresie dotyczącym przenoszenia środków z kosztów merytorycznych do pośrednich oraz możliwości dokonywania przez Komisję Konkursową ocen formalnych złożonych wniosków;
- 2) kontynuowanie działań na rzecz wdrożenia standardów usług społecznych kierowanych do osób bezdomnych;
- 3) przyjęcie systemu mierników do monitorowania realizacji celów ustalonych dla *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*.

Odnosząc się do wniosku NIK nr 1, informuję, iż w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w ramach *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności* Edycja 2014, doprecyzowano zapis o możliwości dokonania ponownej oceny formalnej złożonych wniosków przez Komisję Konkursową ds. opiniowania ofert MPiPS, a także sformułowano zapis mówiący o tym, że od wyników konkursu nie przysługuje odwołanie. Ponadto podmioty, które otrzymają dotację na realizację zadania, w przypadku podpisania aneksu do umowy, nie będą mogły dokonywać zmian polegających na przenoszeniu części środków finansowych z dotacji z kosztów merytorycznych do kosztów pośrednich – w celu uniknięcia ryzyka pogorszenia jakości realizowanego zadania.

W zakresie realizacji wniosku nr 2, kontynuowane będą działania na rzecz wdrożenia standardów usług kierowanych do osób bezdomnych, w tym przede wszystkim Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności, będącego efektem realizacji Zadania 4 w ramach projektu systemowego 1.18. „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. Realizatorzy projektu przekazali już do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej rekomendacje rozwiązań legislacyjnych w obszarze bezdomności. Część rekomendacji z obszaru pomocy społecznej, po spełnieniu określonych wymogów, może zostać przyjęta do dalszych prac legislacyjnych. Należy jednak zaznaczyć, że proponowane rozwiązania i zmiany legislacyjne mają charakter interdyscyplinarny i dotyczą kilku obszarów, z których część nie należy do kompetencji ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego: np. mieszkalnictwo, zdrowie czy edukacja. Propozycje te zostaną przekazane do rozpatrzenia do właściwych resortów.

W sprawie realizacji wniosku NIK nr 3, Departament Pomocy i Integracji Społecznej podtrzymuje stanowisko, iż obowiązujące wzory oferty i sprawozdania z realizacji zadania publicznego pozwalają na dość dużą dowolność w prezentowaniu zakładanych rezultatów podejmowanych działań, a także ich rzeczywistych efektów. Fakt ten uniemożliwia rzetelne określenie mierników służących monitorowaniu skuteczności projektów realizowanych na rzecz osób bezdomnych. Przyjęcie w Programie liczbowych wskaźników, których stopień osiągnięcia będzie można poddać ocenie, stanie się możliwe dopiero po wprowadzeniu zmian w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej *w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzory sprawozdania z wykonania tego zadania*.

Projekt nowego rozporządzenia, opracowany przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, zakłada rozliczanie się podmiotów w oparciu o rezultaty, tj. wskazanie zarówno w ofercie konkursowej, jak i w sprawozdaniu, konkretnych, wyrażonych w liczbach

rezultatów, do których osiągnięcia oferent się zobowiązuje i które w konsekwencji udało mu się rzeczywiście zrealizować. Wówczas, na podstawie przedstawionych w sprawozdaniach końcowych danych, będzie można wykazać nie tylko ogólną liczbę beneficjentów, ale też liczbę osób bezdomnych, które usamodzielnily się, podjęły pracę lub uzyskały mieszkanie. Pracami nad projektem rozporządzenia, o którym mowa wyżej, kieruje Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a jego wejście w życie planowane jest na II połowę 2014 roku.

Z poważaniem

MINISTER
sup. 
Elżbieta Seredyn
Podsekretarz Stanu