



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Jacek Uczkiewicz

KPS-4101-05-01/2013  
P/13/113

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą	P/13/113. Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych. Lata 2012-2013.	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.	
Kontroler	Joanna Celińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85530 z 9 października 2013 r.	(akta kontroli str.1-3)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa.	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Władysław Kosiniak-Kamysz – Minister Pracy i Polityki Społecznej.	(akta kontroli str. 4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Minister Pracy i Polityki Społecznej na ogół prawidłowo wykonywał w latach 2012-2013 ustawowe zadania<sup>1</sup> na rzecz bezdomnych, m.in. przez finansowanie *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*, na realizację którego rozdysponowano dotacje celowe w łącznej wysokości 10 mln zł.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prowadzenie w Ministerstwie prac ukierunkowanych na ujednoczenie i doskonalenie systemu usług adresowanych do osób bezdomnych, w tym przygotowanie projektów:

- *Gminnego standardu wychodzenia z bezdomności*;
- nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, m.in. w zakresie dotyczącym zmiany definicji osoby bezdomnej oraz projektów aktów wykonawczych do ustawy;
- *Krajowego programu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020*.

Definiując cele dla wspomnianego na wstępie programu nie wyznaczono jednak mierników pozwalających na ocenę postępu w realizacji tych celów i nie ustalono oczekiwanej ich wartości w poszczególnych latach. Realizując program na ogół należycie wykonywano zadania wynikające z ogłoszeń o otwartych konkursach ofert. Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości miały jednostkowy charakter i polegały na:

- uznaniu wydatku niekwalifikowalnego;
- zaakceptowaniu kosztów pośrednich przekraczających ustalony wskaźnik;
- zaaprobowaniu wniosku przewidującego realizację zadania w terminie niezgodnym ze wskazanym w ogłoszeniu;
- niekorzystaniu przez zleceniodawcę na etapie analizowania sprawozdań z wykonania zleconych zadań z uprawnienia do żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień, czy wybór wykonawców dostaw, usług i robót nastąpił w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Realizacja Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności

#### 1.1. Ogłoszenia o konkursach ofert

### Opis stanu faktycznego

Do zadań ministra właściwego ds. zabezpieczania społecznego należy finansowe wspieranie programów, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione w obszarze pomocy społecznej<sup>2</sup>. W latach 2012-2013 minister ogłosił dwa otwarte konkursy ofert w ramach *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*, na które przeznaczył po 5 mln. zł w każdym roku. Środki na realizację programu zaplanowano w ustawie budżetowej w części 44 *Zabezpieczenie społeczne*.

<sup>1</sup> Określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

<sup>2</sup> Jak wyżej – art. 23 ust. 1 pkt 7a.

Dla Programu ustalono cel ogólnokrajowy – *Zmniejszenie skali bezdomności na dworcach kolejowych oraz w ich otoczeniu* oraz cele regionalne, ustalone przez wojewodów. Ministerstwo po konsultacji z wojewodami, określiło 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 dniach 26 marca 2012 r. i 29 marca 2013 r. ogłoszono otwarte konkursy ofert, zapraszając organizacje pozarządowe<sup>3</sup> do składania wniosków o przyznanie wsparcia finansowego na realizację projektów z zakresu pomocy społecznej, skierowanej do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Ogłoszenia spełniały obowiązujące wymogi<sup>4</sup>. Określały wysokość środków przeznaczonych na realizację zadania, zawierały jego opis i określały: zasady przyznawania dotacji; zasady składania i kryteria wyboru ofert; tryb i terminy wyboru ofert; terminy i warunki realizacji zadania. Informacje o konkursie zrealizowanym w roku poprzednim, jego kosztach i liczbie dotowanych podmiotów, zamieszczono na stronie internetowej Ministerstwa, w BIP i na tablicy ogłoszeń. Ogłoszenia zamieszczono też na stronach internetowych wszystkich urzędów wojewódzkich. Termin do składania ofert wynosił odpowiednio 28 i 24 dni od dnia ukazania się ogłoszeń<sup>5</sup>.

(akta kontroli str. 110-136, 163-200)

W związku z ogłoszeniami wpłynęły w 2012 r. 202 oferty na kwotę 20.585,9 tys. zł, a w 2013 r. 199 ofert na kwotę 23.778,6 tys. zł. Konkursy rozstrzygnięto 11 czerwca 2012 r. i 11 czerwca 2013 r. Ich wyniki, wraz z zaakceptowanymi przez Sekretarza Stanu w 2012 r. i Podsekretarza Stanu w 2013 r. listami podmiotów rekomendowanych do dofinansowania, zamieszczono w dniach 14 czerwca 2012 r. i 13 czerwca 2013 r. na stronach internetowych Ministerstwa, w BIP oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Ministerstwa. Umowy z beneficjentami zostały podpisane w okresie od 22 czerwca do 25 lipca 2012 r. oraz od 3 do 25 lipca 2013 r.<sup>6</sup> Dotacje na realizację zadania przekazano, zgodnie z podpisanymi umowami<sup>7</sup>, w terminie 30 dni od dnia ich zawarcia.

W 2013 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, podpisanie umów trwało dłużej, w związku z koniecznością wprowadzenia w dniu 4 lipca 2013 r. korekty do wyników konkursu, wynikającej z błędnego policzenia kwot dotacji przyznanych poszczególnym beneficjentom.

(akta kontroli str.126-157, 179-200)

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<sup>8</sup>).

(akta kontroli str. 110-119, 163-171)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **1.2. Prawidłowość wyboru ofert**

*Opis stanu  
faktycznego*

Komisje Konkursowe oceniały nadesłane wnioski w oparciu o wymienione w ogłoszeniach kryteria oceny formalnej i merytorycznej<sup>9</sup>, które były zgodne z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach<sup>10</sup>. Brały też pod uwagę opinie sporządzone przez wojewodów; w wypadku rozbieżności sporządzały własne stanowisko.

<sup>3</sup> Art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 3 ust. 3 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.).

<sup>4</sup> Art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>5</sup> W 2012 r. – ogłoszenie z 26 marca, termin nadsyłania ofert do 23 kwietnia. W 2013 r. – ogłoszenie z 29 marca, termin nadsyłania ofert do 22 kwietnia. Por. art. 13 ust. 1 ustawy jak wyżej.

<sup>6</sup> Art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przepis ten stanowi, że zawieranie przez organ administracji publicznej umów o wsparcie realizacji zadania publicznego następuje po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert, bez zbędnej zwłoki.

<sup>7</sup> Zobowiązanie zleceniodawcy wynikające z § 3 pkt 1 umowy.

<sup>8</sup> Cz. II ogłoszeń o otwartych konkursach ofert.

<sup>9</sup> Cz. V ogłoszeń o otwartych konkursach ofert.

<sup>10</sup> Art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Dokonując wyboru nadesłanych wniosków zastosowano dwuetapową ich ocenę<sup>11</sup>. Wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich przeprowadziły ocenę formalną i merytoryczną wszystkich ofert i zaliczyły je do poszczególnych grup<sup>12</sup>. Następnie pełną dokumentację wniosków zakwalifikowanych do grupy A i karty ocen przekazano do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej.

Zgodnie z zasadami konkursu<sup>13</sup> ostatecznej, merytorycznej oceny wniosków dokonywały Komisje Konkursowe powołane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>14</sup>.

W 2012 r. do Ministerstwa wpłynęły z urzędów wojewódzkich, do których organizacje pozarządowe wnioskowały o dotacje, 124 oferty<sup>15</sup> na kwotę 13.726,7 tys., zaś w 2013 r. 135 ofert na kwotę 16.645,0 tys. zł. Zgodnie z zasadami zawartymi w ogłoszeniach<sup>16</sup>, ocenę wniosków Komisje rozpoczynały od ofert, które uzyskały maksymalną liczbę punktów, aż do wyczerpania kwoty programowej. Komisje w 2012 r. zaopiniowały 74 oferty na kwotę 9.393,9 tys. zł, a w 2013 r. 83 oferty na kwotę 10.497,8 tys. zł, spośród których do dofinansowania zarekomendowały 42 oferty w 2012 r. i 41 – w 2013 r. Wśród zarekomendowanych do dofinansowania znalazło się 9 ofert dotyczących celu ogólnokrajowego, tj. *Zmniejszenie skali bezdomności na dworcach kolejowych oraz w ich otoczeniu* i 74 odnoszące się do realizacji celów regionalnych<sup>17</sup>.

Recenzując nadesłane wnioski, Komisje oceniały je także pod względem formalnym, mimo iż w ogłoszeniach nie zapisano takiego obowiązku. Błędy formalne skutkowały odrzuceniem 20 ofert: 7 w 2012 r. i 13 w 2013 r. Przyczyną były m.in.: przekroczenie wskaźnika kosztów pośrednich (4 przypadki) i niewłaściwy termin realizacji zadania publicznego (3 przypadki). Zdaniem NIK, charakter tych błędów, ze względu na wymóg jednakowego traktowania wszystkich podmiotów, czyni zasadnym postępowanie Komisji w tej sprawie (zapis precyzujący powyższą kwestię ma znaleźć się w kolejnym ogłoszeniu konkursowym).

(akta kontroli str. 137-157, 201-206)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęło 8 próśb<sup>18</sup> 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. Protest wniosło 12 organizacji pozarządowych, w imieniu których podpisał Dyrektor Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej. W nadesłanym piśmie kwestionowano zasadność ocen formalnych dokonanych przez Komisję Konkursową oraz zasady podziału środków między województwa. Należy zaznaczyć, że 6 spośród 12 organizacji, w imieniu których pismo to zostało przesłane, nie złożyło w 2013 r. w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim swojej oferty. W dniu 16 lipca 2013 r. zorganizowane zostało spotkanie, w którym udział wzięła m.in. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz autorka protestu. W jego wyniku uznano, że nie ma podstaw do ponownego rozpatrywania ofert. Jednocześnie przedstawiciele Ministerstwa zobowiązali się do uszczegółowienia zasad konkursowych, które zostaną zawarte w ogłoszeniu o kolejnej edycji Programu.

(akta kontroli str. 274-313)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 30 z 83 podpisanych umów<sup>19</sup> (36%) na kwotę 5.767,8 tys. zł (57% kwoty dotacji). Prawidłowości wyboru ofert i rozliczenia dotacji zbadano na próbie 20 umów z 2012 r. na kwotę 3.507 tys. zł, a prawidłowość wyboru ofert na próbie 10 umów

<sup>11</sup> Część VI ogłoszeń o otwartych konkursach ofert.

<sup>12</sup> Grupa A – b. dobre (16-19 pkt.), B – przeciętne (11-15 pkt.), C – słabe (6-10 pkt.) i D – niespełniające celów (0-5 pkt.).

<sup>13</sup> Cz. VI, pkt 7 ogłoszeń o otwartych konkursach ofert. Powierzenie wojewodom tych zadań miało związek ze znajomością lokalnych potrzeb w zakresie pomocy osobom bezdomnym oraz organizacji pozarządowych działających w regionach.

<sup>14</sup> Zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej nr 10 z 9 maja 2012 r. i nr 16 z 7 maja 2013 r.

<sup>15</sup> Zakwalifikowane przez wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich do grupy A.

<sup>16</sup> Cz. VI, pkt 7 ogłoszeń o otwartych konkursach ofert.

<sup>17</sup> W 2012 r. 4 oferty dotyczące celu ogólnokrajowego i 38 celów regionalnych, natomiast w 2013 r. 5 ofert dotyczących celu ogólnokrajowego i 36 celów regionalnych.

<sup>18</sup> Jedna w 2012 r. i 7 w 2013 r.

<sup>19</sup> Kontrolą objęto umowy o najwyższej kwocie dotacji.

z 2013 r. na kwotę 2.260,8 tys. zł. Stwierdzono, że wszystkie oferty sporządzone zostały zgodnie z obowiązującymi zasadami<sup>20</sup>.

(akta kontroli str.783-799, 800-805)

Podstawą przekazania przyznanych dotacji były umowy zawarte z upoważnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej przez Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej<sup>21</sup>, z organizacjami pozarządowymi, reprezentowanymi przez uprawnionych członków ich władz statutowych. Podpisując umowy zleceniobiorcy zobowiązali się do: prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowej i ewidencji księgowej zadania publicznego<sup>22</sup>, przechowywania dokumentacji związanej z jego realizacją przez okres 5 lat, dostarczania lub udostępniania, na żądania zleceniodawcy, dokumentów i innych nośników informacji oraz udzielania wyjaśnień i informacji.

We wszystkich sprawach objętych szczegółowym badaniem, udział dotacji – zgodnie z przyjętymi zasadami – wynosił nie więcej niż 80% kosztów, a 20% wkład własny nie stanowił wyłącznie wkładu osobowego, rozumianego jako praca społeczna członków i świadczenia wolontariuszy. Wszystkie organizacje wydatkowały środki finansowe własne lub pochodzące z innych źródeł, a wkład osobowy wynosił od 3% do 34% kosztów realizacji zadania. Nie stwierdzono też wykorzystania środków pochodzących z dotacji przed rozpoczęciem realizacji zadania, bądź po jego zakończeniu<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 783-799, 800-805)

W dwóch przypadkach<sup>24</sup> stwierdzono, że dofinansowane projekty nie odnosiły się bezpośrednio do celu regionalnego<sup>25</sup>. 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 niż zakres 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.

Zdaniem NIK, cele regionalne wyznaczone przez wojewodów są formułowane w sposób umożliwiający kompleksowe podejście do problemów osób bezdomnych, w związku z czym nie powinny ograniczać się do jednostkowych działań. W skład działań osłonowych wchodzi różnego rodzaju usługi, a zasady konkursowe nie wskazują, że dany podmiot podejmując się realizacji celu powinien oferować pełny wachlarz usług: od udzielenia posiłku do zapewnienia noclegu. Potrzeba jednakowego traktowania wszystkich podmiotów wymaga jednak stosowania tych samych kryteriów wobec wszystkich podmiotów ubiegających się o dotacje na realizację zadania publicznego. Stwierdzono bowiem, że z powodu podobnej niespójności opisu zadania z wybranym celem, inna oferta<sup>26</sup> została odrzucona.

(akta kontroli str. 410-477, 783-805)

Kosztami kwalifikowalnymi<sup>27</sup> były: 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, a także koszty wynagrodzeń osób

<sup>20</sup> Określonymi w rozporządzeniu 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).

<sup>21</sup> Upoważnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 maja, 1 sierpnia i 23 sierpnia 2012 r. W umowach uwzględniono wymogi określone w art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 29 września 1999 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330).

<sup>23</sup> Wymóg określony w § 2 podpisanych umów.

<sup>24</sup> Umowa nr DPS/B/016/2012 z 26 czerwca 2012 r. z Centrum Chrześcijańskie „Kanan” Kościół Lokalny Misja Betezda z Bydgoszczy i nr DPS/B/048/2012 z 26 czerwca 2012 r. z Caritas Archidiecezji Łódzkiej.

<sup>25</sup> Zgodnie z cz. I, ust. 2 ogłoszeń o otwartych konkursach ofert, dofinansowywane były projekty spełniające m.in. cele regionalne, określone przez poszczególnych wojewodów.

<sup>26</sup> Złożona w 2013 r. przez Bractwo Miłosierdzia św. Brata Alberta w Lublinie.

<sup>27</sup> Cz. II, pkt. 4 ogłoszeń o otwartych konkursach ofert.

realizujących cele projektu (*streetworkerów*, terapeutów, psychologów i trenerów). Kosztami kwalifikowalnymi (maksymalnie do 10% kwoty dotacji) były także koszty obsługi zadania: wynagrodzenie koordynatora projektu, obsługa księgową i zakup materiałów biurowych niezbędnych do realizacji zadania.

W dokumentacji trzech spośród 30 badanych spraw<sup>28</sup> stwierdzono, że zaakceptowane przez Komisję i rozliczone przez dysponenta części budżetowej, koszty pośrednie, przekroczyły ustalony w zasadach 10% wskaźnik. W dołączonym do oferty kosztorysie wydatków<sup>29</sup> na obsługę zadania publicznego wynosiły one 14,7% dotacji. Po podpisaniu 8 października 2012 r. aneksu do umowy, udział kosztów pośrednich wzrósł do 23% kwoty dotacji.

Stwierdzono, że wzrost ten miał m.in. związek z zaliczeniem do kosztów merytorycznych zakupu urządzenia wielofunkcyjnego. 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. NIK nie podziela w tej sprawie opinii Dyrektora Departamentu Integracji i Pomocy Społecznej, że zmiana ta nie wpłynęła na jakość realizowanego zadania. W ocenie NIK, kluczowym założeniem programu powinno być, zgodnie z jego nazwą, umożliwienie powrotu osób bezdomnych do społeczeństwa, przez tworzenie im warunków zapewniających realizowanie ról społecznych i pobudzanie aktywności. Zatem rezygnacja z zatrudnienia terapeuty mogła mieć niekorzystny wpływ dla ostatecznych beneficjentów projektu.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku innego beneficjenta<sup>30</sup>, gdzie zaakceptowane przez Komisję koszty obsługi zadania publicznego przekroczyły 10% kwoty dotacji (beneficjent został poinformowany przez zleceniodawcę o konieczności sporządzenia aneksu do umowy, uwzględniającego zmniejszenie kosztów pośrednich do dopuszczalnych 10% kwoty dofinansowania).

(akta kontroli str. 110-119, 163-171, 397-401, 478-567)

Finansowane z dotacji koszty realizowanych działań mogły ulec zwiększeniu maksymalnie o 10% w stosunku do kosztorysu stanowiącego załącznik do umowy<sup>31</sup>. W żadnej ze spraw objętych szczegółowym badaniem, zwiększenie kosztów nie przekroczyło wyznaczonej wartości procentowej. Dla jednej umowy<sup>32</sup>, 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 także uległy wydatki na zadania merytoryczne, związane z działalnością placówki udzielającej pomocy osobom bezdomnym. Dla ograniczenia ryzyka pogorszenia jakości realizowanych zadań, Dyrektorka Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej zadeklarowała wprowadzenie do ogłoszenia dotyczącego kolejnej edycji konkursu zasady nieprzenoszenia środków finansowych z kosztów merytorycznych do kosztów pośrednich.

Zdaniem NIK, mimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości na etapie ostatecznego wyboru ofert, metodologia dokonywania wyboru ewoluje we właściwym kierunku. We wszystkich (10) analizowanych umowach z 2013 r., organizacje pozarządowe, poza pomocą doraźną, oferowały też swoim podopiecznym pracę socjalną, tj. wsparcie psychologiczne, terapeutyczne, doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy, czy też wsparcie prawne, podczas gdy w 2012 r. 5 organizacji (25% zbadanych spraw), proponowało bezdomnym wyłącznie pomoc osłonową w postaci schronienia, wyżywienia, odzieży, artykułów sanitarnych i higienicznych.

(akta kontroli str. 397-401, 410-463)

<sup>28</sup> Umowa nr DPS/B/002/2012 z 10 lipca 2012 r. z Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Wrocławskie (dotacja 298 tys. zł), nr DPS/B/016/2012 z 26 czerwca 2012 r. z Centrum Chrześcijańskim „Kanan” Kościół Lokalny Misja Betezda z Bydgoszczy (80 tys. zł) i nr DPS/B/007/2013 z 11 lipca 2013 r. z Tow. Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Wrocławskie (258,9 tys. zł).

<sup>29</sup> Umowa nr DPS/B/002/2012. W kosztorysie wyszczególniono wynagrodzenia koordynatora projektu, ewaluatora i księgową oraz koszty zakupu urządzenia wielofunkcyjnego i materiałów biurowych.

<sup>30</sup> Umowa nr DPS/B/007/2013.

<sup>31</sup> Bez konieczności podpisywania aneksu (§ 11 ust. 3 zawartych umów).

<sup>32</sup> Umowa nr DPS/B/016/2012.

W ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert do wydatków niekwalifikowalnych zaliczono m.in. wydatki na zakup środków trwałych w kwocie powyżej 3,5 tys. zł<sup>33</sup>. Stwierdzono, że w wypadku jednej umowy<sup>34</sup> (spośród 30 objętych szczegółowym badaniem), Komisja oceniająca ofertę po-myłkowo 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. Oferta otrzymała maksymalną liczbę punktów. Wydatek wykazany został w sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego, rozliczony pod względem merytorycznym i finansowym oraz zatwierdzony przez dysponenta części budżetowej. Należy zaznaczyć, że w 2012 r. trzy oferty zawierające wydatki przekraczające wspomniany limit odrzucone zostały z powodów formalnych podczas oceny dokonanej w urzędach wojewódzkich<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 110-119, 163-171, 594-626)

W ogłoszeniu o konkursie zorganizowanym w 2012 r.<sup>36</sup>, zadanie publiczne miało być realizowane w okresie od 1 lipca do 31 grudnia tego roku i tylko oferty przewidujące prowadzenie projektów w tym okresie były poddawane ocenie merytorycznej<sup>37</sup>. Wyjątkiem była jedna oferta<sup>38</sup>. Została ona pozytywnie zweryfikowana przez Komisję (przyznano jej maksymalną liczbę punktów), mimo że dołączony do wniosku harmonogram przewidywał realizację zadania publicznego w krótszym okresie: od 1 września do 31 grudnia 2012 r. NIK nie neguje, że opis zadania wskazywał na szeroki zakres działań koncentrujących się na reintegracji społecznej i zawodowej osób bezdomnych, a środki z dotacji wydatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Wskazuje jednak, że inny termin realizacji zadania publicznego był powodem odrzucenia czterech innych ofert, w tym trzech przez Komisję powołaną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 110-119, 163-171, 568-593)

Ustalone  
nieprawidłowości

Stwierdzono, że 6 organizacjom (spośród 30, których oferty objęto szczegółowym badaniem) przyznano dofinansowanie z naruszeniem przyjętych zasad. Naruszenia te polegały na: przekroczeniu ustalonego wskaźnika kosztów pośrednich, uznaniu wydatku niekwalifikowalnego za kwalifikowalny, dotowaniu projektu realizowanego w okresie innym od wskazanego w zasadach.

### 1.3. Rozliczenie wykonania zadania publicznego

Opis stanu  
faktycznego

W ustawach budżetowych na lata 2012-2013, w części 44 *Zabezpieczenie społeczne*, dział 852 *Pomoc społeczna*, rozdział 85295 *Pozostała działalność*, przewidziano na realizację programu środki w wysokości po 5 mln zł. Zostały one wykorzystane w 100% na dotacje celowe dla organizacji pozarządowych. Niewykorzystane kwoty z dotacji przekazanych w 2012 r. (1,6 tys. zł), dwóch beneficjentów zwróciło z zachowaniem ustawowego terminu<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 344-346, 358-360)

Sprawozdania z wykorzystania dotacji, we wszystkich 20 przypadkach objętych szczegółowym badaniem, sporządzone zostały zgodnie z obowiązującymi zasadami<sup>40</sup> i przekazane terminowo zleceńodawcy<sup>41</sup>. Zgodnie z tymi zasadami, beneficjenci nie dołączali do sprawozdań kopii dokumentów źródłowych (np. faktur, rachunków, list płac), ograniczając się 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 sprawdzało dodatkowej dokumentacji potwierdzającej wykonanie zadania publicznego oraz nie zwracano się do beneficjentów o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień. Zdaniem NIK, uzyskanie dodatkowych informacji było jednak wskazane. W 4 sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego<sup>42</sup> z 20 objętych szczegółowym badaniem

<sup>33</sup> Cz. II, ust. 5 ogłoszeń o otwartych konkursach ofert.

<sup>34</sup> Umowa nr DPS/B/146/2013 z 10 lipca 2012 r. zawarta ze Związkiem Stowarzyszeń Śląski Bank Żywności.

<sup>35</sup> Oferty odrzucone przez: Małopolski, Kujawsko-Pomorski i Lubelski Urząd Wojewódzki.

<sup>36</sup> Cz. 7, pkt 1 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert.

<sup>37</sup> Wskazany termin powinien zostać uwzględniony w kosztorysach i harmonogramach dołączonych do ofert konkursowych.

<sup>38</sup> Oferta Stowarzyszenia Solidarni Plus w Wandzinie (umowa nr DPS/B/127/2012 z 22 czerwca 2012 r.).

<sup>39</sup> Art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>40</sup> Por. przypis 20.

<sup>41</sup> Tj. w czasie 30 dni, licząc od dnia zakończenia zadania.

<sup>42</sup> Sprawozdania do umów nr: DPS/B/166/2012, DPS/B/046/2012, DPS/B/123/2012 i DPS/B/175/2012.

stwierdzono 5 przypadków zapłaty faktury (rachunku) przed datą wystawienia dokumentu księgowego na łączną kwotę 14,8 tys. zł. Np. fakturę<sup>43</sup> z datą 27 grudnia 2012 r. na kwotę 9,7 tys. zł (zakup kuchenki mikrofalowej, kuchni gazowej, termosów, miksera i malaksera) zapłacono 2 sierpnia 2012 r.<sup>44</sup>. NIK w związku z tym zwraca uwagę, że przedmiotem nadzoru i kontroli dysponenta części budżetowej jest m.in. prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanej dotacji, a stopniem realizacji zadań przewidzianych do sfinansowania dotacją z budżetu państwa<sup>45</sup>.

(akta kontroli str. 802-805)

Badania terminowości zatwierdzenia rozliczeń dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym wykazały, że wszystkie sprawozdania nadesłane przez beneficjentów zostały zatwierdzone w ustawowym czasie, tj. w ciągu 30 dni od dnia ich przedstawienia<sup>46</sup> przez Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, działającą na podstawie upoważnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Informacje o zatwierdzonych sprawozdaniach przekazywane były następnie, w terminie 14 dni, komórce właściwej ds. finansowych<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 6-8, 347-357, 802-805)

We wszystkich podpisanych umowach, zleceniobiorcy zobowiązali się do stosowania – przy wyborze wykonawców dostaw, usług i robót budowlanych, opłacanych ze środków pochodzących z dotacji<sup>48</sup> – przepisów o zamówieniach publicznych<sup>49</sup>, a także do wykonania zadania publicznego przez wybrane podmioty w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję<sup>50</sup>. 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.

(akta kontroli str. 404-409, 783-799)

Ustalone  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Na etapie analizowania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania zadań w ramach *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*, zleceniodawca nie skorzystał z uprawnienia do żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień<sup>51</sup>, czy wybór wykonawców nastąpił w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. Zdaniem NIK, jeżeli zleceniodawca określa w treści umowy, jako warunek, zrealizowanie zalecenia dotyczącego stosowania zasady jawności i uczciwej konkurencji, to powinien domagać się przedstawienia informacji o spełnieniu tego warunku w treści sprawozdania.

#### 1.4. Nadzór nad realizacją programu oraz jego efektywność

Opis stanu  
faktycznego

Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny jego realizacji<sup>52</sup>. Stwierdzono, że dokonywanie oceny efektywności, rzetelności i jakości realizowanych zadań odbywa się głównie na podstawie sprawozdań przysyłanych przez organizacje pozarządowe.

W Ministerstwie<sup>53</sup> kontrolę rozliczeń dotacji przez podmioty dotowane przeprowadza wprawdzie komórka właściwa ds. kontroli, jednak w latach 2012-2013 w planach Biura Kontroli nie ujęło i nie

<sup>43</sup> Faktura nr FV/0888/12/2012/M1.

<sup>44</sup> Podobną sytuację stwierdzono w sprawozdaniach do umów nr: DPS/B/046/2012 (faktura nr 76/2012 z 23 października 2012 r. na kwotę 0,8 tys. zł, zapłacona 5 października 2012 r.), DPS/B/123/2012 (rachunek nr 1/G/08/2012 z 27 sierpnia 2012 r. na kwotę 0,6 tys. zł, zapłacony 12 sierpnia 2012 r. i faktura nr Fa/34/2012 z 16 sierpnia 2012 r. na kwotę 3,5 tys. zł, zapłacona 1 sierpnia 2012 r.), DPS/B/175/2012 (rachunek nr 27/12 z 11 września 2012 r. na kwotę 0,2 tys. zł, zapłacony 31 sierpnia 2012 r.).

<sup>45</sup> Art. 175 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

<sup>46</sup> Jak wyżej – art. 152 ust. 2. Procedury zatwierdzenia dokonano zgodnie z § 4 zarządzenia Dyrektora Generalnej z 10 grudnia 2012 r. w sprawie procedury kontroli i rozliczeń dotacji celowych.

<sup>47</sup> Jak wyżej – § 4 pkt 3.

<sup>48</sup> Por. § 4 umów z 2012 r. i § 5 umów z 2013 r.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907).

<sup>50</sup> Por. § 5 umów z 2012 r. i § 6 umów z 2013 r.

<sup>51</sup> O których jest mowa w § 11 pkt 5 umów podpisanych z beneficjentami.

<sup>52</sup> Art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.



przeprowadzono w organizacjach pozarządowych kontroli wykorzystania środków publicznych przyznanych na realizację zadań w ramach *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności* oraz rozliczenia dotacji. W 2012 r. Biuro przeprowadziło natomiast kontrolę w Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej. Jej przedmiotem był tryb rozliczania dotacji przyznanych w 2011 r. na zadania zlecone organizacjom pozarządowym i jednostkom samorządu terytorialnego. Po kontroli wydano zalecenie zobowiązujące Dyrektora Departamentu do przestrzegania przepisów prawa w zakresie rozliczania dotacji przyznanych w ramach programów finansowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w szczególności terminów na zatwierdzenie rozliczeń dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

W 2013 r. pracownicy Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej przeprowadzili wizyty monitorujące w 3 organizacjach pozarządowych<sup>54</sup>, których celem 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.

(akta kontroli str. 330-343, 347-357, 363-393)

Podsumowując działania zrealizowane w ramach programu 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 szczególnie cenne były te inicjatywy, dzięki którym osoby bezdomne usamodzielniały się, powróciły do swoich rodzin, zdobyły nowe kwalifikacje zawodowe lub podjęły stałą pracę. Zdaniem NIK, dla pełnego obrazu skuteczności tych działań, niezbędne byłoby jednak podanie liczby osób bezdomnych, które wyszły z bezdomności, uzyskały mieszkanie, podjęły pracę lub powróciły do swoich rodzin.

(akta kontroli str. 142-157)

Określając wymiar pomocy i cele dla *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*, nie wyznaczono mierników pozwalających na ocenę postępu w realizacji przyjętych celów i nie ustalono oczekiwanej ich wartości w poszczególnych latach.

(akta kontroli str. 404-409)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nieokreślenie systemu mierników realizacji zadań ujętych w programie utrudnia – zdaniem NIK – rzetelne monitorowanie jego realizacji, ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów oraz dokonywanie ewaluacji. Mierników tych nie zastąpi – jak sugerowano – ustalanie ich przez beneficjentów dla poszczególnych projektów we wnioskach aplikacyjnych. Podniesiony argument, że obowiązujące wzory ofert pozwalają na dość dużą dowolność w prezentowaniu przez beneficjentów efektów działań na rzecz osób bezdomnych, potwierdza – w ocenie NIK – uwagę o potrzebie dokonania zmian w tym zakresie.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, rozdysponowanie w latach 2012-2013 kwot dotacji celowych, przeznaczonych na realizację projektów w ramach *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*.

## 2. Działania na rzecz rozwoju systemu usług adresowanych do osób bezdomnych

### 2.1. Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej realizowało projekt pn. *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*.<sup>55</sup> Zadanie nr 4 projektu, którego zakończenie przewidziane jest na dzień 30 kwietnia 2014 r., obejmuje działania w zakresie

<sup>53</sup> Zarządzenia Dyrektora Generalnej w sprawie procedury kontroli i rozliczeń dotacji celowych: § 6 zarządzenia nr 9 z 19 kwietnia 2010 r. i nr 19 z 10 grudnia 2012 r.

<sup>54</sup> W dniu 6 września 2013 r. wizytacja w Fundacji DOM w Warszawie (umowa nr DPS/B/081/2013), w dniu 13 września 2013 r. w Stowarzyszeniu Pomocy i Interwencji Społecznej w Warszawie (umowa nr DPS/B/073/2013) i w dniu 18 października 2013 r. w Caritas Archidiecezji Łódzkiej (umowa nr DPS/B/046/2013).

<sup>55</sup> Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet I *Zatrudnienie i integracja społeczna*, Działanie 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej*. Został przewidziany na okres od 1 marca 2009 r. do 30 kwietnia 2014 r.

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 *Gminnego standardu wychodzenia z bezdomności* dotyczy następujących obszarów: mieszkalnictwa i pomocy doraźnej; zatrudnienia i edukacji; zdrowia; pracy socjalnej; *streetworkingu* i partnerstwa lokalnego.

Standardy z dziedziny mieszkalnictwa i pomocy doraźnej 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), jadalnia, 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.

Standardy dotyczące sfery zatrudnienia i edukacji 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).

Standardy w obszarze 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.

Standardy w zakresie pracy socjalnej, świadczonej 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.

Standardy dotyczące partnerstwa lokalnego definiują m.in.: inicjowanie, zasady tworzenia i funkcjonowania tego partnerstwa, zakres przedmiotowy i podmiotowy działań, dokumentowanie prowadzonej działalności oraz zasady monitoringu i ewaluacji.

*Streetworking* określa 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.

Równoległe z działaniami w celu przygotowania *Gminnego standardu wychodzenia z bezdomności*, w Ministerstwie trwały prace nad nową definicją osoby bezdomnej dla celów ustawowych. Przewiduje się ponadto wprowadzenie ustawowej definicji osoby zagrożonej bezdomnością.

(akta kontroli str.648-733)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Do czasu zakończenia kontroli opracowane standardy znajdowały się w fazie projektu dokumentu; zakończenie tych prac oraz wdrożenie standardów powinno nastąpić do 30 kwietnia 2014 r.

## **2.2. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020**

Opis stanu  
faktycznego

W 2013 r. przygotowano w Ministerstwie projekt *Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*<sup>56</sup>. Z przedstawionej w dokumencie diagnozy zjawiska bezdomności wynika, że brak jest kompleksowej polityki społecznej

<sup>56</sup> 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.

wobec bezdomności, integrującej działania wszystkich zaangażowanych instytucji (w ramach pomocy społecznej, mieszkalnictwa, zdrowia, zatrudnienia i edukacji), w związku z czym są one częściowe i 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 utracie 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.

(akta kontroli str. 734-745)

### 2.3. Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych

Ministerstwo zainicjowało badanie liczby osób bezdomnych, które odbyło się na terenie całego kraju w dniach 7-8 lutego 2013 r. Było ono niezbędne do dalszych działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków bezdomności. W czasie realizacji badania zdiagnozowano 30,7 tys. osób bezdomnych, w tym około 22 tys. przebywających w placówkach instytucjonalnych i ok. 8,5 tys. poza takimi placówkami. Najwięcej bezdomnych zidentyfikowano w województwach: śląskim (3,8 tys.), mazowieckim (3,1 tys.) i dolnośląskim (2,9 tys.); większość z nich przebywała w dużych miastach. Najmniej osób bezdomnych przebywało w regionach słabszych ekonomicznie<sup>57</sup>. Dla około 25% osób ostatnim miejscem zamieszkania (zameldowania) była wieś, a wśród osób bezdomnych 80% stanowili mężczyźni, 15% kobiety i 5% dzieci.

W dniu 31 grudnia 2012 r. w Polsce funkcjonowały 643 placówki noclegowe dla osób bezdomnych (schroniska, noclegownie, ogrzewalnie, domy – hostele), dysponujące 22,3 tys. miejsc. W porównaniu z analogicznym stanem z 2010 r. (625 placówek noclegowych z 22,5 tys. miejsc), oznacza to niewielki spadek liczby miejsc. W wielu województwach nadal brakuje schronisk i noclegowni, albo też dysponują one niewystarczającą liczbą miejsc, co jest szczególnym problemem w okresie jesienno-zimowym.

Ze statystyk przekazanych przez gminy wynika natomiast, że w 2012 r. zdiagnozowano 37,6 tys. osób bezdomnych, spośród których gminy opłaciły pobyt w placówkach dla 27,4 tys. osób. Jedynie w województwie mazowieckim gminy wniosły opłaty za większą liczbę osób bezdomnych, niż zdiagnozowanych (liczba zdiagnozowanych – ponad 2,7 tys., opłacono pobyt dla prawie 4,2 tys. osób). Przyczyną jest migracja bezdomnych do dużych aglomeracji miejskich, zwłaszcza stolicy.

W 2012 r. na działania na rzecz bezdomnych wydatkowano 166,8 mln tys. zł<sup>58</sup>. Podczas zimy 2012/2013 z powodu wyziębienia zmarło w Polsce 110 osób, w tym 68 bezdomnych (61,8%).

(akta kontroli str. 746-782)

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizowane w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej działania na rzecz ujednoczenia usług kierowanych do ludzi bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością.

<sup>57</sup> W województwach lubuskim, podlaskim i świętokrzyskim.

<sup>58</sup> Z tego z budżetów gmin 138 mln zł, środków krajowych przekazanych podmiotom świadczącym pomoc osobom bezdomnym na terenie województw – 22,6 mln zł, z budżetów wojewodów i samorządu województwa – 3,7 mln zł i z funduszy europejskich (w tym Europejskiego Funduszu Społecznego) – 3,5 mln zł.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>59</sup>, wnosi o:

1. 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.
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*.

Ponadto niejednorodność w prezentowaniu przez beneficjentów efektów działań na rzecz osób bezdomnych, a także nieinformowanie o realizacji obowiązku dotyczącego wyboru wykonawców dostaw, usług i robót z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, a także w sposób zapewniający zachowanie zasad jawności i uczciwej konkurencji, potwierdzają – zdaniem NIK – potrzebę dokonania zmian w obowiązujących wzorach oferty i sprawozdania z wykonania zadania publicznego<sup>60</sup>.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania przedstawionych w nim uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 stycznia 2014 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

<sup>59</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

<sup>60</sup> Wzory te ustalone zostały rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przytoczonym w przypisie 20.