



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.027.01.2018

Mikołaj Bogdanowicz
Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki
ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki ¹ ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Bogdanowicz, Wojewoda Kujawsko-Pomorski ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Wojewody podejmowane na rzecz osób bezdomnych. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/188/2018 z 9 listopada 2018 r. 2. Jolanta Szydłowska-Hęsiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/205/2018 z 29 listopada 2018 r. 3. Michał Trempała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/174/2018 z 22 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniach podejmowanych przez Wojewodę w kontrolowanym obszarze, jednakże zauważa, że nie były one wystarczające w obszarze zapewnienia optymalnego dostępu do informacji o miejscach, w których gminy udzielają tymczasowego schronienia osobom bezdomnym i wszystkim potrzebującym wsparcia w tej formie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Wojewoda właściwie przygotował i zorganizował w Urzędzie pracę na stanowiskach realizujących zadania związane z udzielaniem pomocy osobom bezdomnym. Przeprowadzana każdego roku analiza stanu i skuteczności pomocy udzielonej tym osobom wykorzystywana była w trakcie bieżącej realizacji zadań, w tym w szczególności do ustalania zagadnień objętych finansowym wsparciem w określonych obszarach pomocy społecznej. Rzetelne realizowanie zadań

¹ Dalej: „KPUW” lub „Urząd”.

² Od 9 grudnia 2015 r., dalej: „Wojewoda”.

³ Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

w ramach programów, które Wojewoda wspierał finansowo, jak i wynikających z programów opracowywanych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶, umożliwiły osiągnięcie zakładanych w nich rezultatów. Sprawowany przez Wojewodę nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego dotyczących pomocy udzielanej osobom bezdomnym oraz kontrola jakości usług świadczonych osobom bezdomnym pozwalały na ujawnianie nieprawidłowości i bieżące ich korygowanie. Prowadzona przez Wojewodę koordynacja działań podejmowanych przez różne podmioty wobec osób bezdomnych umożliwiła spójne działanie w tym obszarze. Spowodowała także większą gotowość gmin do realizacji zadań na rzecz bezdomnych.

Poziom, zakres i sposób wykonywania usług na rzecz osób bezdomnych nie był przedmiotem skarg, wniosków czy petycji składanych do Wojewody.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda nie podejmował jednak wystarczających działań dla pozyskania od gmin informacji o sposobie realizacji obowiązku zapewnienia schronienia. Prowadzony przez Wojewodę rejestr zapewniał ograniczony dostęp do informacji o miejscach tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych i wszystkich potrzebujących w tej formie wsparcia i mimo, że był on uzupełniany w trakcie kontroli NIK, to jednak na dzień jej zakończenia nadal nie był kompletny, nie obejmując informacji z 35 gmin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Wojewody podejmowane na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą Urząd był właściwie przygotowany do realizacji działań na rzecz bezdomnych. Zadania związane z niesieniem pomocy osobom bezdomnym, w tym m.in.: analiza zjawiska bezdomności w województwie, kontrola jakości usług, dla których określone zostały standardy, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej, nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, opiniowanie oraz dokonywanie oceny formalnej i merytorycznej ofert konkursowych w ramach rządowych programów określonych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym Urzędu⁸ w zakresie zadań Wydziału Polityki Społecznej⁹.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej KPUW¹⁰ wyjaśniła, że zadania te realizowało dwóch pracowników Wydziału, na podstawie pisemnych zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności. Przyjęte rozwiązania organizacyjne gwarantowały zastępstwa osób bezpośrednio odpowiedzialnych i umożliwiały należyte wykonywanie przydzielonych zadań.

⁶ Dalej: „Minister”.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ W okresie objętym kontrolą w KPUW obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony następującymi zarządzeniami Wojewody: nr 146/2014 z 1 października 2014 r., nr 363/2016 z 13 września 2016 r., nr 197/2017 z 28 lipca 2017 r. oraz nr 408/2018 z 10 sierpnia 2018 r. Zadania Wydziału Polityki Społecznej w tym okresie pozostawały aktualne (były tożsame we wszystkich wersjach dokumentu).

⁹ Dalej: „WPS”. Tworzą go m.in. Oddziały: Kontroli i Nadzoru w Pomocy Społecznej, ds. Planowania i Kontroli Realizacji Budżetu, ds. Rynku Pracy, ds. Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej, zamiejscowy WPS w Toruniu.

¹⁰ Dalej: „Dyrektor Wydziału”.

(akta kontroli str. 5-10)

1.2 Realizując obowiązek wynikający z art. 48a¹¹ ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹² Wojewoda prowadził i obwieszczał w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹³: w 2016 r. – rejestr placówek zapewniających miejsca noclegowe na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, w 2017 r. – rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, w 2018 r. – rejestr miejsc udzielających tymczasowego schronienia na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

Zgodnie z art. 2 w zw. z art. 7 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹⁴ rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia z dniem 11 lipca 2018 r. stał się rejestrem miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach.

Od 17 października 2018 r. Wojewoda prowadził, a od 24 października 2018 r. udostępniał na stronie internetowej Urzędu rejestr w zmienionej formie¹⁵ stosownie do wymogów ustawy o pomocy społecznej¹⁶. Na 17 października 2018 r. rejestr ten obejmował informacje dotyczące jedynie 16 gmin¹⁷.

(akta kontroli str. 11-22, 490-505)

Zgodnie z art. 3 ustawy o pomocy społecznej gminy miały obowiązek w terminie do 10 sierpnia 2018 r. przekazać Wojewodzie dane do ww. rejestru. Dane te do 10 sierpnia 2018 r. przekazała 27 gmin¹⁸. Dyrektor Wydziału wskazała, że informowała pisemnie¹⁹ prezydentów, burmistrzów i wójtów województwa kujawsko-pomorskiego²⁰ o wejściu w życie nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, w tym o obowiązku zgłoszenia do rejestru prowadzonego przez Wojewodę informacji w zakresie placówek udzielających tymczasowego schronienia²¹. Podała, że do czasu wprowadzenia zmian w ustawie o pomocy społecznej w zakresie prowadzenia i udostępniania rejestru²², zmian w rejestrze dokonywano raz w roku w czerwcu²³, a obecnie rejestr aktualizowany jest na bieżąco.

(akta kontroli str. 23, 137-140, 476-505)

Na terenie województwa w poszczególnych latach objętych kontrolą (2016-2018²⁴) na 144 gminy tylko cztery²⁵ samodzielnie realizowały zadania zapewnienia schronienia, a 56 gmin²⁶ (z czego 31 przez cały okres objęty kontrolą) nie realizowało samodzielnie tego zadania, nie zlecało go organizacjom pozarządowym ani nie zawierało porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego²⁷.

¹¹ Odpowiednio ust. 3i ust. 13 art. 48a w brzmieniu do 11 lipca 2018 r.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm., dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

¹³ Odpowiednio z zachowaniem ustawowego terminu.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 700.

¹⁵ W okresie od 11 lipca do 24 października 2018 r. na stronie internetowej Urzędu dostępny był rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

¹⁶ Art. 48a ust. 11, 11a, 11b, 11c, 11d, 12, 13.

¹⁷ Na 15 lutego 2019 r. rejestr nadal nie był kompletny - obejmował informacje ze 109 na 144 gminy.

¹⁸ Część przekazanych danych wymagała weryfikacji.

¹⁹ Pismem z 6 lipca 2018 r.

²⁰ Dalej: „województwo”.

²¹ Pismo zostało wysłane do wiadomości ośrodków pomocy społecznej województwa.

²² Tj. do 10 lipca 2018 r.

²³ W kontrolowanym okresie wykreślono z rejestru pięć podmiotów (trzy z powodu zakończenia działalności, dwa z powodu niespełniania wymaganych standardów) i wpisano osiem nowych podmiotów.

²⁴ Stan na 14 listopada 2018 r.

²⁵ Mogilno, Nowe, Świecie i Toruń.

²⁶ W 2016 r. 43 gminy, w 2017 r. 45 gmin, w 2018 r. 38 gmin.

²⁷ Dalej: „jst”.

Pozostałe gminy zleciły realizację tego zadania organizacjom pozarządowym²⁸ lub zawarły stosowne porozumienie z innymi jst²⁹.

Zapewnienie miejsc tymczasowego schronienia osobom bezdomnym na terenie województwa według stanu na 14 listopada 2018 r. było następujące: 97 gmin zapewniało miejsca w schronisku dla osób bezdomnych³⁰, pięć gmin zapewniało miejsca w noclegowni³¹, cztery gminy zapewniały miejsca w ogrzewalni³². Żadna z gmin nie zapewniała miejsca w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi³³.

(akta kontroli str. 137-152, 446-457, 490-505)

W poszczególnych gminach województwa, mimo takiego obowiązku wynikającego z zapisów ustawy o pomocy społecznej, nie zapewniono schronienia we wszystkich ustawowych formach³⁴. Dodatkowo niektóre jst zapewniały schronienie jedynie części osób bezdomnych, które przebywały na ich terenie³⁵. Wicewojewoda wyjaśnił, że udzielenie tymczasowego schronienia jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym³⁶ i to gmina dokonuje zgłoszenia do prowadzonego przez Wojewodę rejestru. Dodał także, że Wojewoda w ramach nadzoru: na bieżąco przekazywał prezydentom, burmistrzom i wójtom informacje o zmianach w ustawie o pomocy społecznej, przypominał o wynikających z niej obowiązkach, przeprowadzał kontrole doraźne w ośrodkach pomocy społecznej i nowo powstałych miejscach w schroniskach z usługami opiekuńczymi. Zaplanował także przeprowadzenie kontroli doraźnych w gminach, które nie realizują zadania obowiązkowego, jakim jest udzielenie schronienia.

(akta kontroli str. 153-178, 446-475)

1.3 W badanym okresie Wojewoda nie zlecał jst lub podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych odnoszących się do osób bezdomnych. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że Wojewoda przeprowadzał ocenę formalną i merytoryczną wszystkich ofert konkursowych w ramach programów Ministra: „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”³⁷. Wskazała także, że wsparcie rządowe podmiotów niepublicznych realizujących działania zarówno wspierające, jak i aktywizujące, wpływa na podniesienie jakości pomocy udzielanej osobom bezdomnym poprzez podniesienie standardu usług świadczonych w miejscach tymczasowego schronienia, a także zwiększenie aktywności społeczno-zawodowej tych osób poprzez organizowanie warsztatów kompetencji społecznych, kursów zawodowych, zapewnieniu wsparcia psychologa, mediatora czy doradcy zawodowego.

(akta kontroli str. 179-182)

1.4 Wojewoda analizował stan i skuteczność pomocy społecznej udzielonej osobom bezdomnym w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez

²⁸ W poszczególnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 97, 94 i 98.

²⁹ W poszczególnych latach objętych kontrolą odpowiednio: zero, jedna i cztery.

³⁰ Trzy z nich powstały po 5 września 2016 r.

³¹ Wszystkie funkcjonowały już przed 5 września 2016 r.

³² Jedna z nich powstała po 5 września 2016 r.

³³ Wg stanu na 15 lutego 2019 r.: 101 gmin zapewniało miejsca w schronisku dla bezdomnych, dziewięć gmin zapewniało miejsca w schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi, 19 gmin zapewniało miejsca w noclegowniach, a dziewięć w ogrzewalniach.

³⁴ Tj.: w schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni.

³⁵ Porównano dane z rejestru Wojewody o liczbie miejsc zabezpieczonych przez poszczególne jst z danymi dotyczącymi liczby osób bezdomnych ujawnionych w ramach ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych z 2017 r.

³⁶ Art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

³⁷ Patrz: pkt. 1.6 i 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Samorząd Województwa, z uwzględnieniem założeń przewidzianych w Strategii Polityki Społecznej Województwa. Wyniki tych badań ujęto w odpowiednich dokumentach³⁸. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że przedmiotowe analizy dokonywane są raz w roku i odnoszą się do skuteczności pomocy niesionej osobom bezdomnym. Analizie poddawane były dane dotyczące: liczby osób bezdomnych, placówek udzielających pomocy i schronienia wraz z liczbą miejsc, indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, a także przyczyny i motywy bezdomności. Kluczowym miernikiem do oceny skuteczności udzielanej pomocy był poziom realizacji założonych celów, takich jak zwiększenie zaradności i samodzielności życiowej osób bezdomnych³⁹ oraz tworzenie stałych form wsparcia (schroniska, noclegownie, ogrzewalnie oraz jadalnie). Wyniki prowadzonych analiz zostały wykorzystane w trakcie bieżącej realizacji zadań przez Wojewodę⁴⁰.

Wojewoda nie informował Ministra o wynikach przeprowadzanych analiz, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału – Minister do celów badawczych w tym zakresie publikował sprawozdania w Centralnej Aplikacji Statystycznej, a do określenia kierunków działań w zakresie skuteczności pomocy wykorzystywał badania prowadzone przez różne instytucje.

(akta kontroli str. 179-263)

1.5 Wojewoda wspierał finansowo programy w obszarze pomocy społecznej. Opracowywany na poszczególne lata objęte kontrolą program⁴¹ określał obszar, zasady i formy wsparcia, okres i sposób jego realizacji. Każdorazowo ujęto w nich pomoc i wsparcie dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, która obejmowała: prowadzenie miejsc zapewniających nocleg i schronienie osobom bezdomnym, zaspokojenie potrzeb życia codziennego bezdomnych (zakup artykułów higienicznych, odzieży, środków medycznych, środków chemicznych itp.), zapewnienie osobom bezdomnym gorącego posiłku, wsparcie działań o charakterze aktywizującym, w tym poprzez pracę psychologów, pracowników socjalnych, terapeutów ds. uzależnień i innych specjalistów. Cele programów⁴² były jednoznaczne, a czytelne mierniki pozwalały na ocenę ich realizacji. Wyboru realizatorów poszczególnych zadań dokonywano w drodze otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej⁴³.

W okresie objętym kontrolą ogłoszono trzy konkursy w obszarze pomocy i wsparcia dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, na które wpłynęły łącznie 22 oferty⁴⁴, z tego komisja konkursowa wytypowała 14 do zawarcia umowy⁴⁵.

(akta kontroli str. 24-35)

³⁸ „Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej 2016 rok” oraz „Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej 2017 rok”.

³⁹ Z wykorzystaniem innowacyjnych metod – streetworkingu i asystentury.

⁴⁰ M.in. służyły Wojewodzie do ustalania zadań objętych finansowym wsparciem w określonych obszarach pomocy społecznej i miały wpływ na podjęcie kontroli doraźnych w ośrodkach pomocy społecznej oraz placówkach zapewniających tymczasowe schronienie osobom bezdomnym.

⁴¹ Program finansowego wspierania przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego programów w określonych obszarach pomocy społecznej, realizowanych w roku 2016, 2017 i 2018.

⁴² Rozszerzenie form pomocy adresowanych do mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego dzięki wykorzystaniu potencjału organizacji i ich współdziałaniu z sektorem publicznym w zakresie zadań związanych ze wsparciem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej oraz rozwiązywaniem kluczowych problemów społecznych.

⁴³ W okresie objętym kontrolą na realizację zadań w ramach otwartych konkursów Wojewoda przeznaczył środki finansowe w ogólnej kwocie 623,0 tys. zł (łącznie 1 869,0 tys. zł), z czego dofinansowanie działań na rzecz bezdomnych wyniosło odpowiednio: w 2016 r. 198,6 tys. zł (31,9% wydatków Wojewody na finansowe wsparcie programu), w 2017 r. 221,2 tys. zł, (35,5%) w 2018 r. 166,3 tys. zł (26,7%).

⁴⁴ W 2016 r. osiem ofert, w 2017 r. dziewięć ofert, w 2018 r. pięć ofert.

⁴⁵ W 2016 r. podpisano sześć umów, w 2017 i 2018 r. po cztery umowy.

Prawidłowość wyboru ofert w postępowaniach konkursowych oraz wykorzystanie i rozliczenie przyznanych środków w kontekście obowiązujących zasad zbadano na próbie 13 ofert⁴⁶. Ustalono, że Wojewoda prawidłowo dokonywał ich wyboru, a podmioty, z którymi zawarł umowy, należycie wykorzystały i rozliczyły przyznane środki. We wszystkich badanych przypadkach zakładane cele zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 36-116)

1.6 W latach 2016-2017 Wojewoda realizował zadania wynikające z opracowanego przez Ministra „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności”, poprzez współdziałanie w procedurze otwartego konkursu ofert⁴⁷. We wskazanym okresie ogłoszone zostały dwa konkursy, na które wpłynęły łącznie 23 oferty⁴⁸, z których dziewięć spełniało wymagania formalne⁴⁹. Badanie wszystkich ofert spełniających wymogi formalne w kontekście obowiązujących zasad wynikających m.in. z treści Programu i ogłoszeń o konkursach wykazało, że pracownicy Urzędu prawidłowo sprawdzili i zaopiniowali wnioski konkursowe. Pełną dokumentację najwyżej ocenionych ofert wraz z opinią Wojewoda przekazywał do Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej⁵⁰, które dokonywało wyboru projektów⁵¹.

(akta kontroli str. 24-35, 117-134)

1.7 W 2018 r. Wojewoda realizował zadania wynikające z Programu Ministra „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”⁵² poprzez współdziałanie w procedurze otwartego konkursu ofert⁵³. W 2018 r. ogłoszono jeden konkurs, na który wpłynęło siedem ofert, z tego pięć nie spełniało wymagań formalnych. Sposób realizacji przypisanych Wojewodzie zadań w tym zakresie zbadano na próbie dwóch ofert⁵⁴. Stwierdzono, że pracownicy Urzędu prawidłowo sprawdzali i opiniowali wnioski konkursowe. Pełną dokumentację najwyżej ocenionych ofert wraz z kartami ocen i stosowną opinią przekazano do MRPPS, gdzie wytypowano dwa projekty do dofinansowania.

(akta kontroli str. 24-35, 117-134)

1.8 W okresie objętym kontrolą na finansowanie działań na rzecz bezdomnych przeznaczono 1 052,9 tys. zł⁵⁵, z tego 932,9 tys. zł na finansowanie zadań dotyczących możliwości skorzystania przez osoby bezdomne ze wsparcia punktów pomocy doraźnej (np. jadłodajni, punktów wydawania żywności i odzieży oraz świadczących usługi higieniczne), a także na prowadzenie działań aktywizujących

⁴⁶ Pięć ofert z 2016 r. i po cztery z 2017 r. i 2018 r.

⁴⁷ Do zadań Wojewody należało: sprawdzanie wniosków konkursowych pod względem formalnym, opiniowanie wniosków konkursowych: opinia Wojewody (Dyrektora Wydziału z upoważnienia Wojewody) dotycząca zasadności wniosku. O wyborze projektu do dofinansowania i wysokości kwoty dotacji decydował Minister, który zawierał z realizatorem programu stosowną umowę, której wykonanie nadzorował Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa (dalej: „DPiIS”).

⁴⁸ 12 w 2016 r. i 11 w 2017 r.

⁴⁹ Pięć z 2016 r. (jedna na realizację celu 1, i po dwie na realizację celów 2 i 3) i cztery z 2017 r. (dwie na realizację celu 1 i dwie na realizację celu 3).

⁵⁰ Dalej: „MRPPS”.

⁵¹ W 2016 r. zawarto jedną umowę a w 2017 r. trzy.

⁵² W ramach celu głównego wyznaczono następujące Moduły wraz z celami szczegółowymi:

Moduł I: Profilaktyka Cel: Zapobieganie bezdomności przez prowadzenie działań profilaktycznych;

Moduł II: Aktywizacja Cel: Prowadzenie działań aktywizujących skierowanych do osób bezdomnych;

Moduł III: Infrastruktura Cel: Dostosowanie placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych do obowiązujących standardów; Moduł IV: Innowacyjność Cel: inspirowanie do wdrażania nowych rozwiązań w zakresie pomocy osobom bezdomnym.

⁵³ Sprawdzanie i opiniowanie wniosków konkursowych. O wyborze projektu do dofinansowania i wysokości kwoty dotacji decydował Minister, który zawierał z realizatorem programu stosowną umowę, wykonanie której nadzorował DPiIS.

⁵⁴ Obie na realizację Modułu II.

⁵⁵ 466,7 tys. zł w ramach programów „ministerialnych” i 586,2 tys. zł w ramach programów Wojewody.

skierowanych do osób bezdomnych oraz 120,0 tys. zł na zmianę standardów placówek świadczących usługi dla bezdomnych.

(akta kontroli str. 24-35)

Na 31 grudnia 2018 r. z 28 funkcjonujących na terenie województwa obiektów⁵⁶ 16⁵⁷ spełniało standardy/minimalne standardy podstawowych świadczonych usług i obiektów⁵⁸, a 12⁵⁹ wymagało jeszcze dostosowania, m. in. w zakresie odpowiedniej liczby i metrażu pomieszczeń, wystarczającej liczby sanitariatów, sprzętu gospodarstwa domowego (pralki, suszarki), sprzętu komputerowego (niezbędnego do aktywizacji osób bezdomnych) oraz zatrudnienia kadry pracowniczej posiadającej odpowiednie wykształcenie (głównie brak pracowników socjalnych).

(akta kontroli str. 264-269)

1.9 W kontrolowanym okresie Wojewoda w obszarze pomocy osobom bezdomnym współpracował z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶⁰. Dyrektor Wydziału wskazała, że współpraca ta miała zarówno charakter finansowy (w ramach Programów finansowego wspierania przez Wojewodę programów w określonych obszarach pomocy społecznej, o których szerzej w pkt. 1.5 wystąpienia), jak i niefinansowy (m.in. w ramach Bydgoskiego Porozumienia na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności⁶¹). Zasady tej współpracy nie zostały sformalizowane.

W latach 2016-2018 Wojewoda współdziałał z dziewięcioma organizacjami pozarządowymi⁶². Z częścią z nich zawarł umowy⁶³, których przedmiotem było finansowe wsparcie, m.in. w zakresie zapewnienia posiłku, wydawania odzieży, obuwia i środków higieny, pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia, wsparcia medycznego i pomocy prawnej. Wymiernymi efektami tej współpracy była liczba osób bezdomnych objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności⁶⁴ oraz liczba lokali przekazanych bezdomnym⁶⁵.

Wojewoda nie opracował programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, o którym mowa w art. 5b udppw. Pełnomocnik Wojewody ds. rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i współpracy z organizacjami pozarządowymi⁶⁶ wyjaśniła, że Wojewoda realizuje w tym zakresie program Ministra⁶⁷. Wskazała także, że z uwagi na fakt, iż regionalny/wojewódzki program współpracy realizowany jest przez każdego z marszałków województw, wątpliwości budzi zakres i przedmiot

⁵⁶ 15 schronisk dla bezdomnych, trzech schronisk dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi, czterech noclegowni i sześciu ogrzewalni.

⁵⁷ 11 schronisk dla bezdomnych, dwie noclegownie i trzy ogrzewalnie.

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 953, dalej „rozporządzenie w sprawie standardów 2017” oraz Dz. U. poz. 895, dalej: „rozporządzenie w sprawie standardów 2018” oraz art. 48a ust. 2g, 2h, 3a i 4a ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁹ Cztery schroniska dla bezdomnych, trzy schroniska dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi, dwie noclegownie i trzy ogrzewalnie.

⁶⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., dalej: „udppw”.

⁶¹ Stronami porozumienia byli m.in. przedstawiciele środowisk katolickich, stowarzyszeń, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Fundacja Inkubator Społeczny, Straż Miejska, Urząd Wojewódzki, a przedmiotem porozumienia była współpraca ukierunkowana na ograniczenie skali zjawiska bezdomności i wspierania działań w budowaniu nowoczesnego i skutecznego systemu wsparcia bezdomnych.

⁶² W 2016 r. z ośmioma organizacjami, w 2017 r. z dziewięcioma, w 2018 r. z pięcioma.

⁶³ W 2016 r. sześć umów, w latach 2017 i 2018 po cztery umowy.

⁶⁴ W roku 2016 usamodzielnieniem objęto 228 osób, w 2017 roku 112 osób, a na 2018 rok zaplanowano objąć programem 140 osób.

⁶⁵ W 2016 r. przekazano ogółem 55 lokali, z tego 16 lokali socjalnych, 38 lokali komunalnych i jedno mieszkanie chronione.

⁶⁶ Powołany zarządzeniem nr 358/2016 z dnia 31 sierpnia 2016 r.

⁶⁷ Zgodnie z art. 5b ust. 1 udppw przedmiotowy program przyjmuje Minister lub wojewoda.

takich dokumentów, które mogą być uzupełnieniem lub powtórzeniem już istniejących programów współpracy na poziomie wojewódzkim.

(akta kontroli str. 270-289)

1.10 W opinii Wicewojewody dokonane od września 2016 r.⁶⁸ zmiany w systemie pomocy bezdomnym zmieniły dotychczasowy charakter pracy z bezdomnymi i przyczyniły się do poprawy skuteczności pomocy udzielanej tej grupie osób.

Zdaniem Wicewojewody zmiana art. 48a ustawy o pomocy społecznej oraz przepisy rozporządzenia Ministra w sprawie minimalnych standardów są zmianami słusznymi. Mając jednak na względzie dane statystyczne dotyczące liczby osób bezdomnych podejmujących trud wyjścia z bezdomności⁶⁹, należy odłożyć w czasie ocenę, czy przyczyniły się one do poprawy sytuacji bezdomnych, a tym samym umożliwiły wzmocnienie aktywności.

Wicewojewoda zwrócił jednocześnie uwagę na problemy z interpretacją oraz stosowaniem w praktyce niektórych wprowadzonych zmian⁷⁰. Wyraził też opinię, że nie ma potrzeby powoływania dodatkowego podmiotu koordynującego działania w systemie pomocy osobom bezdomnym. Zadania koordynuje Ministerstwo, a przepisy prawa określają kompetencje organów i instytucji różnych szczebli, zaangażowanych w niesienie tej pomocy.

(akta kontroli str. 290-293)

1.11 Wojewoda oceniał skuteczność pomocy udzielanej osobom bezdomnym poprzez: analizę danych przekazywanych przez jst⁷¹, ocenę działań podejmowanych przez podmioty, którym udzielona została dotacja na realizację zadań w obszarze bezdomności, analizę zbiorczej oceny zasobów pomocy społecznej przekazanej przez Marszałka Województwa. Podstawą oceny były mierniki: odsetek osób bezdomnych objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, liczba bezdomnych objętych działaniami aktywizującymi, liczba instytucji udostępniających bezdomnym punkty pomocy doraźnej (np. jadalnie, punkty wydawania odzieży lub żywności, punkty pomocy medycznej, łaźnie), liczba osób bezdomnych objętych działaniami aktywizującymi. Wyniki analizy były wykorzystywane w trakcie bieżącej realizacji zadań⁷².

Wicewojewoda podał, że w efekcie podjętych działań wg stanu na 30 czerwca 2017 r. usamodzielnili się (wyszły z bezdomności) 153 osoby⁷³. Wskazał jednocześnie, że ze względu na specyfikę osób bezdomnych nie wszyscy podejmujący się wychodzenia z bezdomności w pełni uzyskują samodzielność.

(akta kontroli str. 294-297)

⁶⁸ Po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1310, ze zm.)

⁶⁹ 2015 r. 3,8% podjętych usamodzielnień w odniesieniu do ogólnej liczby bezdomnych, 2016 r. 12,6%, 2017 r. 6,2%.

⁷⁰ Np. zapisy w rozporządzeniu w sprawie minimalnych standardów, czy zapis art. 48a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej ogranicza gminę w jej kreatywności (np. przyznania mieszkania wspieranego, chronionego, socjalnego bądź komunalnego lub innych rozwiązań – niekiedy tańszych).

⁷¹ Sprawozdania roczne i półroczne z udzielanych świadczeń z pomocy społecznej, sprawozdania z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych.

⁷² W szczególności: promowanie dobrych praktyk i podmiotów działających w obszarze bezdomności, występowanie do Ministerstwa o nadanie odznaki Primus In Agendo, uwzględnianie działań na rzecz bezdomnych w otwartym konkursie ofert (z zastrzeżeniem spełniania wymogów formalnych przez podmioty ubiegające się o dotację).

⁷³ Dane za okres od czerwca 2017 r. do końca 2018 r. będą opublikowane w 2019 r. z uwzględnieniem wyników Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych, które odbywa się co dwa lata.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Wojewoda prowadził, udostępniał i na bieżąco aktualizował rejestr miejsc udzielania przez gminy tymczasowego schronienia, jednakże pomimo tych działań do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK nadal rejestr nie zawierał danych dotyczących 35 gmin. Wojewoda corocznie analizował stan i skuteczność pomocy społecznej, a wyniki tych analiz wykorzystywał w realizacji bieżących zadań. Wojewoda wspierał finansowo programy w tym obszarze, a prawidłowo dokonany wybór realizatorów programów pozwolił na właściwe wykorzystanie przyznanych środków finansowych. Rzetelnie realizował także zadania wynikające z programów opracowanych przez Ministra.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu
faktycznego

2.1 Wojewoda w kontrolowanym okresie sprawował nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, dotyczących pomocy udzielanej osobom bezdomnym⁷⁴. Nie wypracował jednak modelu nadzoru nad realizacją i jakością usług dla bezdomnych. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że nadzór i kontrola prowadzona jest w oparciu o przepisy prawa materialnego⁷⁵ oraz programu kontroli sporządzonego każdorazowo przed kontrolą, a od czerwca 2018 r. również w oparciu o rozporządzenie w sprawie standardów 2018. Wskazała także, że do czasu wprowadzenia standardów Wojewoda nie prowadził kontroli w tym zakresie w placówkach udzielających schronienia bezdomnym oraz ich nie planował.

W 2017 roku w ramach kontroli doraźnych przeprowadzono kontrolę jednego schroniska wskazanego w rejestrze wojewody⁷⁶. W 2018 r. przeprowadzono kontrole w trzech schroniskach z usługami opiekuńczymi⁷⁷ oraz w 20 ośrodkach pomocy społecznej⁷⁸.

(akta kontroli str. 298-310)

Wojewoda dwukrotnie⁷⁹ otrzymał od Ministra wytyczne/interpretacje dotyczące pomocy świadczonej osobom bezdomnym, które niezwłocznie przekazał do jst⁸⁰. Wojewoda nie kierował do jst czy organizacji pozarządowych własnych wytycznych/interpretacji w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 298-300, 157-158, 173-175)

⁷⁴ Do nadzoru nad realizacją zadań wyznaczono dwóch pracowników WSP.

⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. z 2005 r., Nr 61, poz. 543).

⁷⁶ Stowarzyszenie „Jesień” w Nowym Jasińcu – przedmiotem kontroli było stwierdzenie charakteru działalności placówki oraz trybu kierowania do niej mieszkańców.

⁷⁷ Prowadzonymi przez: Kujawsko-Pomorskie Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu „Judym” w Kołaczku, Brodnickie Centrum Caritas w Chełmży i Caritas Diecezji Włocławskiej. Przedmiotem kontroli był standard obiektu, standard podstawowych świadczonych usług oraz kwalifikacje osób świadczących usługi.

⁷⁸ Pruszcz, Lniano, Świecie, Warlubie, Zławieś Wielka, Kruszwica, Sośno, Chełmno, Kowalewo, Inowrocław, Żnin, Kcynia, Aleksandrów Kujawski Miasto, Aleksandrów Kujawski Gmina, Szubin, Koneck, Złotniki Kujawskie, Nakło nad Notecią, Koronowo, Włocławek Miasto. Jednostki te zostały skontrolowane w zakresie realizacji zadania własnego gminy o charakterze obowiązkowym w zakresie udzielania schronienia (art. 17 ustawy o pomocy społecznej).

⁷⁹ Wytyczne z kwietnia 2017 r. dotyczyły m. in. zasad i trybu udzielania pomocy w formie noclegowni, ogrzewalni i schroniska, odpłatności za pobyt w schronisku, kontraktu socjalnego, udzielania schronienia w sytuacji kryzysowej na skalę masową, rejestru placówek. Wytyczne z kwietnia 2018 r. obejmowały m. in. zagadnienia schroniska z usługami opiekuńczymi, odpłatności, wydłużenia terminu dostosowania standardów placówek udzielających schronienia.

⁸⁰ W terminach: 27 kwietnia 2017 r. i 10 maja 2018 r.

2.2 W poszczególnych latach objętych kontrolą nie ujmowano w planach kontroli podmiotów niepublicznych świadczących usługi dla osób bezdomnych z powodu braku przepisów wykonawczych do ustawy o pomocy społecznej dotyczących standardów noclegowni, schronisk dla bezdomnych i ogrzewalni.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że czynności w zakresie jakości świadczonych usług zostały podjęte w grudniu 2017 r. i dotyczyły standardu usług świadczonych w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. W wyniku trzech kontroli przeprowadzonych w tym zakresie ujawniono nieprawidłowości⁸¹, które skutkowały nałożeniem przez Wojewodę na prowadzących schroniska kar finansowych⁸².

W 2018 r. podjęto również trzy kontrole w związku ze złożonymi przez gminy wnioskami o wpisanie do prowadzonego przez Wojewodę rejestru⁸³. Oprócz badania dokumentacji inspektorzy dokonywali oględzin budynków, analizowali kwalifikacje zatrudnionych osób oraz przeprowadzali rozmowy z usługobiorcami.

Dyrektor Wydziału podała, że w 2019 r., w ramach kontroli doraźnych, zostaną przeprowadzone kontrole w podmiotach niepublicznych prowadzących schroniska dla osób bezdomnych, noclegownie oraz ogrzewalnie.

(akta kontroli str. 312-443, 301-310)

2.3 Wojewoda koordynował działania podejmowane przez różne podmioty wobec osób bezdomnych. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w Urzędzie wyznaczono pracownika, który nadzorował i koordynował te działania⁸⁴. Powyższe pozwoliło na: pozyskanie dodatkowych środków przez organizacje pozarządowe działające na rzecz osób bezdomnych na infrastrukturę i modernizację, identyfikację nieprawidłowości w realizacji działań na rzecz bezdomnych przez gminy⁸⁵ i podjęcie odpowiednich działań korygujących. Spowodowało także większą gotowość gmin do realizacji zadań na rzecz bezdomnych w sposób ciągły przez podpisywanie odpowiednich umów i porozumień.

(akta kontroli str. 441-443)

2.4 W okresie objętym kontrolą do Wojewody nie wpływały skargi na poziom, zakres i sposób wykonania usług na rzecz bezdomnych. Problematyka pomocy osobom bezdomnym nie była też przedmiotem kontroli wewnętrznej i kontroli audytora wewnętrznego.

(akta kontroli str. 444-445)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁸¹ Prowadzenie całonoclegowej placówki bez wymaganego zezwolenia.

⁸² Z uwagi na trwający proces odwoławczy do dnia zakończenia kontroli kary nie zostały jeszcze wyegzekwowane.

⁸³ Schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi prowadzone przez: Kujawsko-Pomorskie Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu „Judym” w Kołaczku, Brodnickie Centrum Caritas w Chelmży i Caritas Diecezji Włocławskiej.

⁸⁴ Działania te polegały m.in. na: zbieraniu i przetwarzaniu informacji dotyczących podmiotów prowadzących schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni (w tym prowadzenie rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia), współpracy z Komendą Wojewódzką Policji w zakresie podejmowania działań na rzecz osób bezdomnych, prowadzeniu codziennych raportów dot. liczby osób przebywających w miejscach tymczasowego schronienia, prowadzeniu w Urzędzie bezpłatnej infolinii dla osób znajdujących się w sytuacji kryzysowej, rozpatrywaniu ofert w ramach konkursów MRPPS, współpracy z inspektorami Wydziału w zakresie udzielania informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

⁸⁵ Np.: wydawanie skierowań do schronisk zamiast decyzji, podejmowanie działań dopiero w momencie pojawienia się osoby bezdomnej.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda należycie sprawował nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, dotyczących pomocy udzielanej osobom bezdomnym. Dokonywał kontroli jakości usług świadczonych tym osobom, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułował odpowiednie zalecenia pokontrolne. Właściwie zapewniono koordynację działań podmiotów uczestniczących w realizowaniu zadań na rzecz osób bezdomnych na obszarze Województwa.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Bydgoszcz, marca 2019 r.

Kontrolerzy
Elżbieta Warda-Fereniec
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Jolanta Szydłowska-Hęsiak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis