



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY. 410.027.05.2018

Piotr Grudziński – Dyrektor  
Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie  
we Włocławku

ul. Ogniowa 8/10, 87-800 Włocławek

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

*Jednostka kontrolowana*

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku<sup>1</sup>  
ul. Ogniowa 8/10, 87-800 Włocławek

*Kierownik jednostki kontrolowanej*

Piotr Grudziński, Dyrektor MOPR, od 1 lipca 2015 r.

*Zakres przedmiotowy kontroli*

1. Działania MOPR podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia.
2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.

*Okres objęty kontrolą*

Lata 2016-2018 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

*Podstawa prawna podjęcia kontroli*

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy

# II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

## OCENA OGÓLNA

Ośrodek udzielał niezbędnej pomocy osobom bezdomnym i posiadał wiedzę na temat problemu oraz skali bezdomności na terenie Włocławka. Współpracował z innymi podmiotami, w szczególności z organizacjami pozarządowymi, w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym, a także z Policją i Strażą Miejską. Wsparcie było udzielane osobom bezdomnym poprzez kierowanie ich głównie do schronisk dla osób bezdomnych, prowadzonych przez podmioty, z którymi Ośrodek podjął sformalizowaną współpracę. Prawidłowo zlecano usługi zapewnienia schronienia w schronisku, schronisku z usługami opiekuńczymi (od czerwca 2016 r.) i ogrzewalni. Realizację zadań zlecano podmiotowi spełniającemu obowiązujące standardy, a wykonywanie usług było nadzorowane przez Ośrodek. Problem bezdomności w Mieście został uwzględniony w dokumentach strategicznych i w ocenach zasobów pomocy społecznej przygotowywanych przez MOPR. Określono w nich tryb i metody identyfikowania osób bezdomnych, oferowane formy wsparcia, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, harmonogram realizacji programu, monitorowanie, ewaluację, finansowanie oraz mierniki skuteczności zastosowanych rozwiązań. Opłaty za pobyt w schronisku osoby bezdomne wnosili do MOPR, zgodnie z decyzją o odpłatności. Niemniej jednak NIK, zauważając szereg pozytywnych działań związanych z wykonywaniem zadań nałożonych na ośrodki pomocy społecznej przez ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>4</sup>, zwraca uwagę na niżej wymienione nieprawidłowości, które dotyczyły przede wszystkim:

- niezapewnienia ciągłej dostępności do ogrzewalni w okresie od 1 października do 30 kwietnia w warunkach braku noclegowni;
- przebywania w schronisku osób bezdomnych bez podpisania kontraktu socjalnego;
- przyznawania i wypłacania zasiłków celowych, przeznaczonych na pokrycie kosztów pobytu w schronisku, a ponadto przekazywania ich bezpośrednio na konto danego schroniska.

<sup>1</sup> Dalej: „MOPR” lub „Ośrodek”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1508, ze zm., dalej: „ustawą o ps”.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Działania MOPR podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia**

##### **Przygotowanie do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych**

Opis stanu faktycznego

Do 4 grudnia 2018 r., zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ośrodka, w Sekcji Rozwoju Społecznego i Sprawozdawczości funkcjonował Zespół ds. Pomocy Osobom Bezdomnym, do którego zadań należało w szczególności: [1] diagnozowanie i analizowanie potrzeb osób bezdomnych, [2] wykonywanie czynności w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej oraz prowadzenie spraw związanych z wierzytelnościami z tytułu udzielonych świadczeń, [3] przeprowadzanie wywiadów rodzinnych (środowiskowych) na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych oraz na rzecz zewnętrznych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, [4] udzielanie pomocy i wsparcia oraz prowadzenie pracy socjalnej w celu rozwinięcia i wzmacniania ich aktywności i samodzielności, w tym narzędzi aktywizacyjnych, a w szczególności kontraktu socjalnego, [5] tworzenie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, [6] współdziałanie z instytucjami i organizacjami zewnętrznymi w celu realizacji indywidualnych planów działania, [7] inicjowanie i tworzenie programów rozwiązywania problemów osób bezdomnych, koordynacja ich realizacji, prowadzenie dokumentacji w tym zakresie, [8] sporządzanie sprawozdań z zakresu zadań powierzonych Zespołowi.

Od 5 grudnia 2018 r. pracownicy tworzący ww. Zespół (dwie osoby) zostali włączeni do Zespołu Usług Społecznych Osiedlowej Sekcji Pomocy Społecznej Nr 1 „Śródmieście”, bez wyodrębnienia organizacyjnego, a z regulaminu usunięto zadania związane z udzielaniem pomocy na rzecz osób bezdomnych.

Problematyką postępowania wobec osób bezdomnych zajmowało się dwóch pracowników MOPR, zatrudnionych na pełen etat.

(akta kontroli str. 4-80; 287-307)

Zastępca Dyrektora Ośrodka podała, że po przeprowadzonej analizie uznała, iż była to decyzja pochopna. Aktualnie trwają prace nad ponownym wyodrębnieniem realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. W OSPS „Śródmieście” zostanie wyodrębnione wieloosobowe stanowisko ds. pomocy osobom bezdomnym. Propozycje zmian do Regulaminu organizacyjnego MOPR zostaną przedłożone Prezydentowi Miasta Włocławka do zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 736-741)

Ośrodek nie opracował procedur wewnętrznych regulujących sposoby postępowania wobec osób bezdomnych. Dyrektor Ośrodka podał, że metody postępowania zostały wypracowane w toku wieloletniej pracy z tymi osobami. Sposób zapewnienia schronienia opisany został w karcie usługi, która jest dostępna na stronie internetowej MOPR.

(akta kontroli str. 736-741; 770-773)

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

Ośrodek zatrudniał w pełnym wymiarze czasu pracy pracowników socjalnych w liczbie: 62 w 2016 r., 59 w 2017 r. i 60 w 2018 r., co spełniało wymogi art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o ps.

(akta kontroli str. 89)

Pracownicy Ośrodka realizujący czynności na rzecz osób bezdomnych uczestniczyli w szkoleniach, seminariach podnoszących kwalifikacje w tym zakresie, korzystali też z superwizji pracy socjalnej.

(akta kontroli str. 287-307; 1132-1155)

## **Diagnozowanie potrzeb osób bezdomnych na terenie Włocławka**

MOPR znał liczbę osób bezdomnych przebywających na jego terenie z wewnętrznych badań i analiz, dokonywanych przy opracowywaniu programów, strategii, sprawozdań, kontroli, audytów i ocen zasobów pomocy społecznej, a także z prowadzonego rejestru osób bezdomnych. W latach objętych kontrolą liczba osób bezdomnych wynosiła odpowiednio 243, 275 i 245.

(akta kontroli str. 90-286; 308-357; 424-741; 1236-1274)

W wyjaśnieniach Dyrektor MOPR podał, że wszystkie osoby bezdomne potrzebujące wsparcia taką pomoc otrzymywały. Potwierdzały to informacje zawarte w notatkach służbowych ze spotkań organizowanych przez MOPR przed kolejnymi okresami zimowymi z instytucjami zajmującymi się osobami bezdomnymi<sup>6</sup>.

(akta kontroli str. 81-88; 736-741)

Ośrodek nie opracował uregulowań wewnętrznych, dotyczących identyfikowania i diagnozowania potrzeb osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 736-741)

W celu identyfikacji osób bezdomnych na terenie Gminy, Ośrodek organizował corocznie spotkania z przedstawicielami Urzędu Miasta Włocławek, Straży Miejskiej we Włocławku, Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego we Włocławku i Schroniska dla Bezdomnych „Caritas” we Włocławku, na których omawiano zasady współpracy w zakresie identyfikowania i udzielania pomocy osobom bezdomnym.

Dyrektor Ośrodka podał, że MOPR od wielu lat współpracuje ze Strażą Miejską oraz Miejską Komendą Policji. Współpraca ta nie została sformalizowana, jednak działania w ramach wcześniejszych ustaleń są realizowane. Straż Miejska w okresie jesienno-zimowym systematycznie patroluje rozpoznane niemieszkalne miejsca przebywania osób bezdomnych. Dworzec PKP/PKS i okolice patrolowane są codziennie, a w nocy patrole odbywają się co kilka godzin. W trakcie patrolu osoby bezdomne są motywowane do zgłaszania się do pracowników socjalnych oraz do schroniska dla bezdomnych, a także dowożone do ogrzewalni prowadzonej przez Caritas Diecezji Włocławskiej. W okresie mrozów pracownik socjalny realizujący zadania w zakresie pomocy osobom bezdomnym dodatkowo samodzielnie patroluje miejsca, gdzie najczęściej przebywają osoby bezdomne i motywuje je do zgłaszania się o pomoc. Podobnie przebiega współpraca z Policją.

(akta kontroli str. 81-88; 736-741; 746-765)

W badanym okresie zidentyfikowano 53 osoby bezdomne<sup>7</sup>, które nie znajdowały się do tej pory w rejestrze bezdomnych. Z tej grupy pracownicy MOPR zidentyfikowali

<sup>6</sup> Komenda Miejska Policji we Włocławku, Straż Miejska we Włocławku, Wojewódzki Szpital Specjalistyczny we Włocławku, Caritas Diecezji Włocławskiej.

<sup>7</sup> W 2016 r. – 16 osób, w 2017 r. – 26 osób i w 2018 r. 11 osób.

37 osób (69,8%)<sup>8</sup>, natomiast pozostałe 16 osób pracownicy socjalni Szpitala Wojewódzkiego we Włocławku<sup>9</sup>.

Dyrektor Ośrodka podał, że trudno określić liczbę osób zidentyfikowanych w wyniku działań pracowników socjalnych realizujących zadania na rzecz osób bezdomnych, ponieważ osoby zmotywowane do pobytu w schronisku zgłaszały się samodzielnie do MOPR o pomoc, często dopiero po kilku dniach. W wyniku prowadzonej od lat akcji informacyjnej osoby wymagające pomocy w formie schronienia wiedzą, gdzie należy zgłosić się, by uzyskać pomoc. Osoby, które objęte były świadczeniami pomocy społecznej w środowisku, a które przebywały w miejscach niemieszkalnych, były kierowane przez terenowych pracowników OSPS do pracowników socjalnych realizujących zadania na rzecz osób bezdomnych. W 2016 r. skierowano z powodu bezdomności 8 osób, w 2017 r. 20 osób, a w 2018 r. 2 osoby.

(akta kontroli str. 736-741; 1235)

Ośrodek planując działania wobec osób bezdomnych nie dokonywał analiz w zakresie oszacowania potencjalnej liczby nowych osób bezdomnych, z wyszczególnieniem rodzin, rodzin z dziećmi, osób samotnych, itp. Mimo braku takich analiz, podejmowano działania w celu zabezpieczenia ich potrzeb.

Dyrektor Ośrodka podał, że MOPR, na podstawie liczby rodzin korzystających ze świadczeń w formie dodatku mieszkaniowego, znał szacunkową liczbę rodzin z trudnościami w regulowaniu czynszu. Od 2016 r. MOPR prowadził działania przeciwdziałające eksmisjom, w postaci programu pt. „Oddłużenie”. Cel programu, tj. pomoc rodzinom i osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, zagrożonym utratą mieszkania w związku z zaległościami w opłatach czynszowych, utrzymanie osób i rodzin w środowisku zamieszkania oraz zapobieganie eksmisjom i bezdomności, ma zostać osiągnięty poprzez aktywizację zawodową. Osoby rekrutowane do programu typuje AZK<sup>10</sup>; są one zatrudniane w ramach robót publicznych na terenie Miasta Włocławek, m.in. w MOPR, Ośrodku Sportu i Rekreacji, Miejskim Zarządzie Usług Komunalnych i Dróg we Włocławku, Środowiskowych Domach Społecznych, Miejskiej Jadłodajni, Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej „Maluch”. Po zakończeniu robót publicznych każdy z pracodawców jest zobowiązany zatrudnić uczestnika na co najmniej jeden miesiąc (np. umowa zlecenie). Uczestnicy Programu są zobowiązani przekazywać przynajmniej 50% ze swojego wynagrodzenia na konto AZK w ramach spłaty zadłużenia. W 2016 r. w ramach spłaty zadłużenia na konto AZK wpłynęło 35,7 tys. zł, a udział w projekcie wzięło 16 osób. W 2017 r. było to 76,0 tys. zł wypracowane przez 32 osoby. W 2018 r. w programie uczestniczyły 32 osoby; wypracowana kwota nie była jeszcze znana w trakcie kontroli NIK. Program będzie kontynuowany w 2019 r.

(akta kontroli str. 388-419; 736-741)

Sytuację osób bezdomnych na terenie Włocławka diagnozowano i analizowano przy opracowywaniu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Włocławka na lata 2016-2020 oraz Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemu i Łagodzenia Skutków Bezdomności na lata 2016-2020, a także przy sporządzaniu sprawozdania z realizacji ww. Strategii za okres 2016-2017, rocznych sprawozdań z działalności, ocen zasobów pomocy społecznej, kontroli, audytów.

(akta kontroli str. 90-262; 308-357; 500-741)

<sup>8</sup> Odpowiednio: 12, 21 i cztery osoby.

<sup>9</sup> Odpowiednio: cztery; pięć i siedem osób.

<sup>10</sup> Administracja Zasobów Komunalnych we Włocławku.

Dyrektor Ośrodka podał, że w ramach bieżącego monitoringu prowadzony jest rejestr osób bezdomnych obejmujący: imię i nazwisko, rok urodzenia, powody trudnej sytuacji oraz zakres udzielanej pomocy. Bieżąca praca z bezdomnymi oparta jest o kontrakt socjalny. Ocena realizacji kontraktu dokonywana jest w okresach miesięcznych. Osoby z uzależnieniami zobowiązane są do podjęcia terapii odwykowej w specjalistycznej poradni. Osoby bezrobotne zobowiązane są do zwiększonej aktywności we współpracy z PUP<sup>11</sup>. Wszystkie osoby bezdomne zobowiązane są do systematycznego przebywania w schronisku i stosowania się do regulaminu pobytu.

Gdy osoba bezdomna uzyskiwała mieszkanie i posiadała swoje źródło dochodu, jej sytuacja nie była monitorowana. Natomiast w przypadku, gdy osoba bezdomna opuszczała schronisko i była objęta świadczeniami pomocy społecznej, np. w formie zasiłku stałego, jej funkcjonowanie było monitorowane przez terenowego pracownika OSPS. Żadna z osób bezdomnych, które uzyskały mieszkanie w okresie kontrolowanym, nie powróciła do schroniska.

(akta kontroli str. 736-741; 1236-1274; 1326-1520)

### **Współpraca MOPR z innymi podmiotami w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym**

Do prac zespołu opracowującego Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Włocławka na lata 2016-2020 zaproszono przedstawicieli instytucji i organizacji pozarządowych. Z niektórymi podmiotami zawierano umowy lub porozumienia, których przedmiotem były działania na rzecz bezdomnych.

(akta kontroli str. 81-88; 358-423; 742-743)

Roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi dla Gminy Włocławek opracowywał Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Publicznego Urzędu Miasta Włocławek<sup>12</sup>, który również sporządzał sprawozdania z ich realizacji.

Sprawozdania z realizacji Rocznych programów w części dotyczącej Ośrodka przekazano do WPSiZP w terminach 7 kwietnia 2017 r. za 2016 r. i 23 marca 2018 r. za 2017 r.

(akta kontroli str. 263-286)

### **Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych**

Rada Miasta Włocławka uchwałą z 23 czerwca 2016 r. przyjęła Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Włocławka na lata 2016-2020<sup>13</sup>. Urząd Miasta Włocławka uchwałą przekazał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu 30 czerwca 2016 r.

W Strategii problematykę dotyczącą osób bezdomnych ujęto w diagnozie, analizie SWOT oraz jako III priorytet – Przeciwdziałanie i łagodzenie skutków bezdomności. Strategia zawierała elementy wymienione w art. 16b ust. 2 ustawy o ps, obejmowała udział i współdziałanie na rzecz osób bezdomnych z Policją, Strażą Miejską organizacjami pozarządowymi (Caritas Diecezji Włocławskiej). Jej zapisów, w zakresie pomocy osobom bezdomnym, nie aktualizowano. Przyjęte wskaźniki, służące ocenie stopnia realizacji założonych celów, dotyczyły m.in. liczby osób korzystających z poradnictwa prawnego, liczby programów, liczby osób uczestniczących w programach, liczby osób, które otrzymały świadczenia, liczby warsztatów, liczby działań, liczby przeprowadzonych szkoleń.

<sup>11</sup> Powiatowy Urząd Pracy.

<sup>12</sup> <http://www.bip.um.wlocl.pl/>, dalej: „WPSiZP”.

<sup>13</sup> Dalej „Strategia”.

Z realizacji Strategii w sierpniu 2018 r. sporządzono sprawozdanie przyjęte uchwałą Rady Miasta Włocławka.

(akta kontroli str. 90-236; 744-745)

Zastępca Dyrektora Ośrodka podała, że koordynowanie przez MOPR realizacji Strategii wynika z art. 110 ust. 4 ustawy o ps. Polegało ono m.in. na inicjowaniu tworzenia nowych środków wsparcia dla osób bezdomnych (przykładem zapewnienie schronienia dla niepełnosprawnych osób bezdomnych lub z długotrwałą chorobą, tj. utworzenie Domu dla Osób Bezdomnych zamienionego na Schronisko dla Niepełnosprawnych ostatecznie zmienionego na schronisko z usługami opiekuńczymi, bezpośrednich kontaktach w ramach współpracy z instytucjami i organizacjami pozarządowymi, organizacji spotkań przedstawicieli różnych instytucji i organizacji działających na rzecz osób bezdomnych, wymianie informacji w zakresie profilaktyki bezdomności oraz możliwości zapewnienia pomocy osobom bezdomnym.

W zakresie profilaktyki nawiązano współpracę z PUP i AZK w zakresie realizacji Programu „Oddłużenie”.

(akta kontroli str. 81-88; 1132-1155)

### **Oceny zasobów pomocy społecznej**

Uchwałami Rady Miasta Włocławka<sup>14</sup> przyjęto przygotowane przez MOPR oceny zasobów pomocy społecznej w mieście Włocławek za 2016 i 2017 r. W ocenach zawarto zapisy i dane liczbowe odnoszące się do osób bezdomnych<sup>15</sup>. Obejmowały one okres dwóch lat przed rokiem podlegającym ocenie, a prognozy dotyczyły dwóch lat po ocenianym roku. Wnioski końcowe i rekomendacje określały m.in. potrzeby związane ze świadczeniem usług osobom bezdomnym. Przyjęte dokumenty zawierały informacje wymagane w ustawie o ps.

(akta kontroli str. 424-499)

### **Sprawozdania z działalności Ośrodka**

Uchwałami Rady Miasta Włocławka<sup>16</sup> przyjęto przygotowane przez MOPR sprawozdania z działalności Ośrodka za 2016 i 2017 r.

W odniesieniu do opieki nad osobami bezdomnymi wskazano na potrzebę kontynuacji dotychczasowych działań na rzecz osób bezdomnych oraz rozwiązywania problemu i łagodzenia skutków zjawiska bezdomności w mieście.

(akta kontroli str. 500-735)

### **Lokalne programy osłonowe na rzecz osób bezdomnych**

Po przyjęciu Strategii, Rada Miasta Włocławka<sup>17</sup> uchwaliła przygotowany przez MOPR Miejski Program Rozwiązywania Problemu i Łagodzenia Skutków Bezdomności na lata 2016-2020. Podstawą opracowania programu były art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o ps oraz postanowienia Strategii<sup>18</sup>.

Projekt Programu poddano konsultacjom z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Nr XXXI/63/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r. i Nr XLII/27/2018 z dnia 17 kwietnia 2018 r.

<sup>15</sup> Postulowano kontynuację dotychczasowych działań na rzecz osób bezdomnych.

<sup>16</sup> Nr XXXI/63/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r. i Nr XLII/27/2018 z dnia 17 kwietnia 2018 r.

<sup>17</sup> Nr XXIII/99/2016 z dnia 29 sierpnia 2016 r., dalej „Program”.

<sup>18</sup> Priorytet III. Przeciwdziałanie i łagodzenie skutków bezdomności.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., dalej: „ustawy o dppiw”.

Program uwzględniał diagnozy zawarte w Strategii. Określono w nim tryb i metody identyfikowania osób bezdomnych, oferowane formy wsparcia, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, harmonogram realizacji programu, monitorowanie, ewaluację, określono finansowanie oraz mierniki skuteczności zastosowanych rozwiązań.

(akta kontroli str. 90-168; 237-262)

## **Programy dotyczące działań na rzecz osób bezdomnych**

W badanym okresie na terenie właściwości MOPR realizowano kilka programów dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych, w tym:

- Oddłużenie<sup>20</sup>;
- Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa<sup>21</sup>;
- Nowa Droga (program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności<sup>22</sup>);
- „Pokonać Bezdomność”<sup>23</sup>;
- Projekt „100 na 100”<sup>24</sup>;
- Program „Aktywizacja i Integracja”<sup>25</sup>.

(akta kontroli str. 774-776; 1225)

## **Formy udzielania schronienia**

Na terenie miasta Włocławka zapewniono udzielanie schronienia w formie schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni. Powyższe usługi Miasto przekazało do realizacji organizacji pozarządowej Caritas Diecezji Włocławskiej.

Umowy w sprawie realizacji zadania publicznego przez Caritas Diecezji Włocławskiej zawierał Prezydent Włocławka. Zakres przedmiotowy umów obejmował zakwaterowanie w schronisku dla kobiet (ok. 10%) i mężczyzn (ok. 90%) z jednym gorącym posiłkiem, zaopatrzenie w odzież, obuwie i inne przedmioty osobistego użytku; zakwaterowanie w schronisku z usługami opiekuńczymi z trzema posiłkami, w tym jeden gorący, zaopatrzenie w odzież, obuwie i inne przedmioty osobistego użytku, z całodobową pomocą w samodzielnej egzystencji, z opieką pielęgniarską i dostępem do opieki lekarskiej i rehabilitacyjnej w ramach NFZ; pobyt w ogrzewalni z dostępem do urządzeń sanitarnych i opieką jednej osoby; zapewnienie zabiegów sanitarno-higienicznych przez cały okres trwania umowy.

<sup>20</sup> Program realizowany od 16 lipca 2016 r. do 31 grudnia 2018 r., finansowany przez PUP we Włocławku. W realizacji programu uczestniczyli PUP, MOPR i AZK. Koszty realizacji wyniosły 101,4 tys. zł w 2016 r.; 268,9 tys. zł w 2017 r. oraz 222,6 tys. zł w 2018 r.

<sup>21</sup> Program realizowany od 1 sierpnia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r., finansowany przez Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym. W realizacji uczestniczyli Caritas Diecezji Włocławskiej, MOPR i PKPS we Włocławku. Program obejmował pomoc nie tylko osobom bezdomnym. Koszty realizacji wyniosły 2 180,0 tys. zł w 2016 r.; 4 425,8 tys. zł w 2017 r. i 2 219,2 tys. zł w 2018 r. W realizacji programu uczestniczyło 5 981 osób, w tym 180 osób bezdomnych w 2016 r.; 5 860 osób, w tym 180 osób bezdomnych w 2017 r. i 4 600 osób, w tym 180 osób bezdomnych w 2018 r.

<sup>22</sup> Program realizowany od 12 września do 31 grudnia 2016 r., finansowany przez budżet państwa. W realizacji uczestniczyli Caritas Diecezji Włocławskiej i MOPR (rekrutacja uczestników). Koszty realizacji wyniosły, 71,8 tys. zł. Uzyskany efekt, to zwiększenie samodzielności 8 osób bezdomnych, poprzez realizację kompleksowego programu wsparcia w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej w mieszkaniach wspieranych poprzez poradnictwo zawodowe, psychologiczne, prace socjalną, warsztaty zarządzania budżetem domowym.

<sup>23</sup> Program realizowany w listopadzie i grudniu 2018 r., finansowany przez budżet państwa. W realizacji uczestniczył Caritas Diecezji Włocławskiej. Koszty realizacji wyniosły 240,0 tys. zł (dostosowanie placówki do standardów schronisk dla bezdomnych).

<sup>24</sup> Program realizowany od sierpnia do grudnia 2018 r., finansowany przez Caritas Polska. W realizacji uczestniczył Caritas Diecezji Włocławskiej. Środki na jego realizację w wysokości 20,0 tys. zł przeznaczono na wykonanie chodników wokół schroniska i budowę altany.

<sup>25</sup> Program realizowany w latach 2016-2017 w październiku i listopadzie, finansowany przez PUP, MOPR, Stowarzyszenie Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych "SUKCES". W realizacji uczestniczył MOPR i PUP. Koszty realizacji wyniosły odpowiednio 21,7 tys. zł i 18,7 tys. zł. Celem programu było zwiększenie aktywności uczestników, poprawa ich gotowości do zatrudnienia oraz ograniczenie stopnia oddalenia od rynku pracy.



Zawarcie umów poprzedzał otwarty konkurs ofert, ogłaszany przez Urząd Miasta Włocławka. Elementem ofert i umów była kalkulacja kosztów. Zapisy umów zabezpieczały interesy Miasta Włocławek przy zleceniu zadania. Zawarte umowy gwarantowały zapewnienie schronienia planowanej liczbie osób bezdomnych<sup>26</sup>.

Okres obowiązywania umów z Caritas Diecezji Włocławskiej, dotyczących opieki nad osobami bezdomnymi, wynosił od sześciu do 27 miesięcy.

Umowy z Caritas Diecezji Włocławskiej w sprawie udzielania schronienia osobom bezdomnym nie wymagały publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Rada Miasta wyraziła zgodę na zawarcie ww. umów.

(akta kontroli str. 364-387; 793-842; 1021-1023)

Dyrektor Ośrodka podał, że podstawą prognozy była analiza liczby osób przebywających w schroniskach dla osób bezdomnych (z wyłączeniem schroniska z usługami opiekuńczymi) w okresie ostatnich 2 lat przed ogłoszeniem konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania zapewnienia schronienia. Prognozowanie liczby osób bezdomnych, którym należało zapewnić miejsce w schronisku z usługami opiekuńczymi, uzależnione było od możliwości finansowych Gminy.

(akta kontroli str. 1132-1155)

W okresie objętym kontrolą liczba korzystających z różnych form schronienia wyniosła 877 osób, w tym przebywających: w schronisku 594 osób<sup>27</sup>, w schronisku z usługami opiekuńczymi 58 osób<sup>28</sup> i w ogrzewalni 225 osób<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 1530)

## **Spełnianie standardów w placówkach zapewniających schronienie osobom niepełnosprawnym na terenie Miasta Włocławek**

Miasto Włocławek powierzyło realizację zadania zapewnienia osobom bezdomnym schronienia (schronisko, schronisko z usługami opiekuńczymi, ogrzewalnia) podmiotowi, który spełniał określone prawem standardy.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny we Włocławku skontrolował obiekty należące do Caritas Diecezji Włocławskiej: schroniska dla osób bezdomnych kobiet i mężczyzn i schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi we Włocławku, przy ul. Prymasa Stanisława Karnkowskiego 7 (30 października i 13 listopada 2018 r.) oraz schroniska dla osób bezdomnych we Włocławku, przy ul. Płockiej 2 (5 i 14 listopada 2018 r.). Zakres przedmiotowy kontroli obejmował przestrzeganie przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne w obszarze bieżącego stanu sanitarnego, utrzymania czystości, przestrzeganie przepisów określających wymagania dotyczące schronisk dla bezdomnych oraz przestrzeganie wymagań określonych w art. 5 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>30</sup>. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

Wymienione placówki były także objęte audytami i wizytowane przez pracowników Ośrodka, w tym: audyt z 25 października 2016 r., wizytacja z 24 marca 2017 r. i audyt z 24 maja 2018 r. Nie wykazały one nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 308-357; 777-788)

<sup>26</sup> Miastu Włocławek oferowano 140 miejsc w schronisku dla osób bezdomnych i 15 miejsc dla osób wymagających opieki.

<sup>27</sup> W 2016 r. – 203 osoby; w 2017 r. – 209 osób i w 2018 r. 182 osoby.

<sup>28</sup> Odpowiednio 15, 17 i 26 osób.

<sup>29</sup> MOPR oferował pobyt dla osób bezdomnych w schronisku z usługami opiekuńczymi od 2016 r. Odpowiednio 130, 78 i 17 osób.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2018 r. poz.1446, ze zm.

## Kontrakty socjalne

Szczegółowe badanie dokumentacji 30 osób bezdomnych<sup>31</sup> wykazało, że:

- wszystkie wywiady środowiskowe zostały przeprowadzone przez pracownika socjalnego właściwego ops, a w razie potrzeby były aktualizowane;
- podczas wywiadu środowiskowego skompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania świadczenia:
- wywiady zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej wnioskodawcy;
- wywiady środowiskowe zawierały diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie do zasadności ubiegania się o przyznanie świadczenia;
- zebrane w trakcie wywiadów materiały i dowody oraz oceny sytuacji osób bezdomnych zostały uwzględnione przez pracownika socjalnego w kontrakcie socjalnym;
- w 11 przypadkach osoby bezdomne przebywały w schronisku bez podpisania kontraktu socjalnego (szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”);
- kontrakty socjalne podpisywano przed wydaniem decyzji kierującej do schroniska, po wcześniejszym przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego;
- kontrakty socjalne sporządzali i podpisywali pracownicy socjalni właściwego ops (tj. gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej);
- zawarte z osobami bezdomnymi kontrakty opracowywano zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 108 ustawy o ps;
- w kontraktach wskazywano, kto będzie ich realizatorem, oraz kto będzie współpracował z osobą bezdomną przy realizacji celów i postanowień kontraktów;
- osoby bezdomne uczestniczyły w opracowywaniu kontraktów socjalnych;
- kontrakty podpisane przez osoby bezdomne zostały opracowane rzetelnie, z uwzględnieniem ich potrzeb;
- wobec osób bezdomnych stosowano działania mające na celu przywrócenie wiary w siebie, odbudowanie poczucia własnej wartości, czy też ujawnienie talentów i pasji;
- w kontraktach określano terminy realizacji zaplanowanych zadań; 14 kontraktów zrealizowano terminowo; trzy okresowo realizowano nieterminowo; w czterech przypadkach osoby bezdomne nie zgłosiły się na systematyczne i końcowe ewaluacje realizowanych zadań;
- kontrakty były zawierane na czas przebywania osób bezdomnych w schronisku;
- decyzje administracyjne o przyznaniu pobytu w schronisku wydawano po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego;
- decyzje o skierowaniu do schroniska zostały wydane z zachowaniem terminów wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>32</sup>;
- decyzje wydawały osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Prezydenta;
- decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 Kpa oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

(akta kontroli str. 1216-1220; 1531)

Ogółem:

- z osobami bezdomnymi podpisano 426 kontraktów socjalnych<sup>33</sup>;

<sup>31</sup> Po 10 osób z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm., dalej: „Kpa”.

- Ośrodek wydał osobom bezdomnym 1 550 decyzji kierujących do schroniska<sup>34</sup>;
- 32 osoby usamodzielnily się<sup>35</sup>;
- nie odnotowano przypadków osób bezdomnych, wobec których zrezygnowano z wymogu zawarcia kontraktu socjalnego w sytuacjach nagłych;
- z 9 osobami bezdomnymi zawarto więcej niż jeden kontrakt socjalny<sup>36</sup>;
- w 16 przypadkach osoba bezdomna odmówiła zawarcia kontraktu socjalnego<sup>37</sup>; w 44 przypadkach doszło do zerwania kontraktu z powodu niedotrzymywania jego postanowień; w 29 przypadkach skutkowało to odmową przyznania świadczenia<sup>38</sup>; w 129 przypadkach uchYLENIEM decyzji o przyznaniu świadczenia<sup>39</sup>;
- nie stwierdzono przypadków, aby z osobami bezrobotnymi podpisano kontrakt socjalny, na podstawie skierowania Powiatowego Urzędu Pracy we Włocławku.

(akta kontroli str. 1216-1220; 1224; 1531)

Zastępca Dyrektora MOPR podała:

- w sprawie różnicy w liczbie zawartych kontraktów w poszczególnych latach objętych kontrolą i wydanych przez MOPR decyzji kierujących osoby bezdomne do schroniska: na ogół kontrakty socjalne zawierane są na okres pobytu w schronisku, występują jednak przypadki zawierania kontraktu na czas realizacji terapii odwykowej. Kontrakty te były przedłużane do czasu realizacji ich postanowień, a od czasu zmiany w przepisach przedłużane są na okres pobytu w schronisku. Decyzje natomiast wydawane są na krótkie okresy, tj. od 3 do 6 miesięcy. Przy przedłużaniu pobytu w schronisku nie zawierano nowego kontraktu socjalnego, ponieważ obowiązywał wcześniej zawarty;
- w sprawie wpływu realizacji kontraktów socjalnych na usamodzielnienie osób bezdomnych: realizacja kontraktów socjalnych przyczynia się do usamodzielnienia osób bezdomnych. Nie jest to proces łatwy, ponieważ wymaga długiego czasu. Wiele osób bezdomnych przerywa terapię, ale w wyniku kontraktu socjalnego powraca do niej. Sukcesem jest utrzymywanie abstynencji przez osoby bezdomne. W wyniku kontraktu socjalnego ok. 35 osób bezdomnych przebywających w schronisku utrzymuje abstynencję. Naprawa więzi rodzinnych jest najtrudniejszym, po uzależnieniach, problemem do rozwiązania. Rodziny wierzą w poprawę dopiero, kiedy osoba bezdomna nie pije i podejmuje pracę. Niemniej jednak są to pojedyncze przypadki;
- w sprawie powrotu osób usamodzielnionych do bezdomności: taka sytuacja zdarzyła się w okresie kontrolowanym jeden raz. Osoba usamodzielniona powróciła do bezdomności z uwagi na pogorszenie stanu zdrowia (zaburzenia psychiczne). Wynajęła mieszkanie, ale z uwagi na brak kontroli nad przyjmowaniem leków jej stan zdrowia uległ pogorszeniu. Konflikty z innymi lokatorami budynku spowodowały utratę mieszkania i powrót do schroniska;
- w sprawie przyczyn zawarcia z dziewięcioma osobami bezdomnymi więcej niż jednego kontraktu socjalnego: osoby te zerwały kontrakty i opuściły schronisko. Przy kolejnym powrocie do schroniska należało zawrzeć z nimi kolejny kontrakt. Są to osoby głęboko uzależnione od alkoholu i nie przyznają się do swojego nałogu. Nie chcą dostosować się do proponowanych zmian w trybie życia.

(akta kontroli str. 1280-1283)

<sup>33</sup> W 2016 r. – 122; w 2017 r. – 151 i w 2018 r. – 153.

<sup>34</sup> Odpowiednio: 504; 535 i 511.

<sup>35</sup> Odpowiednio: 9; 13 i 10.

<sup>36</sup> Odpowiednio: 2; 5 i 2.

<sup>37</sup> Odpowiednio: 4; 6 i 6.

<sup>38</sup> Odpowiednio: 5; 7 i 17.

<sup>39</sup> Odpowiednio: 38; 39 i 52.

## **Przeprowadzenie wywiadów środowiskowych i wydawanie decyzji administracyjnych**

W latach objętych kontrolą wydano 1 550 decyzji administracyjnych dotyczących udzielenia schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, w tym 91 dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi<sup>40</sup>. Wszystkie decyzje wydano na wniosek osoby zainteresowanej. Decyzje zostały wydane przez właściwą gminę. Nie stwierdzono przeniesienia właściwości miejscowej z gminy ostatniego miejsca zameldowania na gminę miejsca pobytu w sytuacjach nagłych mogących stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia osoby ubiegającej się o świadczenie.

(akta kontroli str. 1216-1220; 1222)

W kontekście definicji osoby bezdomnej zawartej w art. 6 pkt. 8 ustawy o ps, w kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków problemów interpretacyjnych i sporów o właściwość miejscową przy rozpatrywaniu spraw.

(akta kontroli str. 1132-1136)

Na próbie dziewięciu spraw osób, z którymi podpisano więcej niż jeden kontrakt socjalny, ustalono że wszystkie kontrakty:

- zostały podpisane przed wydaniem decyzji MOPR kierującej do schroniska i po wcześniejszym przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego;
- zostały sporządzone i podpisane przez pracownika socjalnego właściwego ops (tj. gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej);
- zostały opracowane zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 108 ustawy o ps oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego<sup>41</sup>;
- zawierały wskazanie, kto będzie ich realizatorem oraz kto będzie współpracował z osobą bezdomną w wypełnianiu celów i postanowień tych kontraktów;
- zostały opracowane rzetelnie (poprzedzone diagnozą problemów) i uwzględniały potrzeby osób bezdomnych.

Osoby bezdomne uczestniczyły w opracowywaniu kontraktów socjalnych, artykułując swoje potrzeby i oczekiwania, stosowano wobec nich działania mające na celu przywrócenie wiary w siebie, odbudowanie poczucia własnej wartości, czy też ujawnienie talentów i pasji. W kontraktach określono terminy realizacji zaplanowanych zadań, a także dokonywano systematycznych i końcowych ewaluacji realizowanych zadań. Kontrakty zawierano na okresy dłuższe niż rok.

(akta kontroli str. 1531)

## **Indywidualne programy wychodzenia z bezdomności**

Przy udzielaniu pomocy osobom bezdomnym MOPR nie stosował indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności jako narzędzia pracy socjalnej.

(akta kontroli str. 1216-1220)

Zastępca Dyrektora MOPR podała, że aktualnie w pracy socjalnej z osobami bezdomnymi stosuje się kontrakt socjalny. Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności realizowany był w oparciu o rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad opracowywania programu wychodzenia z bezdomności oraz zakresu i sposobu jego realizacji.<sup>42</sup> Stosowany był w sytuacji konieczności zapewnienia osobie bezdomnej

<sup>40</sup> W 2016 r. – 22; w 2017 r. – 28 i w 2018 r. – 41.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 126, poz. 1390.

świadczeń zdrowotnych. Akt ten został uchylony z dniem 1 maja 2004 r., tak więc i wzór IPWzB nie ma podstaw prawnych.

Gdy osoba bezdomna nie posiada prawa do świadczeń opieki zdrowotnej, wydawane są decyzje potwierdzające jej prawo do tych świadczeń na podstawie art. 54 ust. 1-4 i 6-8 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych<sup>43</sup>, po przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym. Zawarcie kontraktu socjalnego również wymaga diagnozy i określenia zadań każdej ze stron kontraktu.

(akta kontroli str. 1132-1155)

## Formy udzielania pomocy osobom bezdomnym

MOPR udzielał wsparcia osobom bezdomnym w następujących formach: pobyt w schronisku i schronisku z usługami opiekuńczymi<sup>44</sup> oraz ogrzewalni<sup>45</sup>; zasiłek okresowy<sup>46</sup>, zasiłek stały<sup>47</sup>; zasiłek celowy<sup>48</sup>; posiłki dla bezdomnych<sup>49</sup>, składki zdrowotne<sup>50</sup>; pobyt w domu pomocy społecznej<sup>51</sup>; zaopatrzenie w niezbędną odzież<sup>52</sup> i dożywiania<sup>53</sup>.

Ogrzewalnia była czynna od 1 października do 30 kwietnia w godzinach od 18:00 do 8:00 dnia następnego, siedem dni w tygodniu.

(akta kontroli str. 364-387; 793-842; 1028-1119; 1225; 1276; 1530; 1622-1632)

Prezydent Włocławka podał, że nie występowały w kontrolowanym okresie przypadki wykupu mieszkań zapobiegającemu bezdomności rodzin i ich rozdzielaniu.

W wyniku licytacji komorniczej w 2017 r. miasto wykupiło nieruchomość za kwotę 443,0 tys. zł na tworzenie mieszkań chronionych.

(akta kontroli str. 1585-1586)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek wydał 1 550 decyzji na pobyt w schronisku<sup>54</sup> i 4 328 decyzji na inne formy pomocy osobom bezdomnym<sup>55</sup>. Decyzji odmawiających pobytu w schronisku nie było. Innych świadczeń osobom bezdomnym odmówiono w 26 przypadkach.

(akta kontroli str. 1222)

Zastępca Dyrektora MOPR podała:

- w sprawie przyczyn wydania decyzji negatywnych w zakresie przyznania innych świadczeń niż schronienie: odmowa przyznania świadczenia osobie bezdomnej innego niż schronienie dotyczyła świadczeń pieniężnych. Powodem odmowy było niedotrzymanie postanowień zawartego kontraktu socjalnego, tj. niezgłoszenie się na terapię odwykową, brak aktywności w poszukiwaniu pracy, itp.;
- w sprawie ubiegania się przez te osoby o pomoc w innej formie: osoby bezdomne, którym odmówiono pomocy w formie świadczeń pieniężnych (zasiłek okresowy) nie zwracały się o inne formy pomocy. Osoby te poza schronieniem miały również zapewniony gorący posiłek;

<sup>43</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1510, ze zm.

<sup>44</sup> W 2016 r. – 221 osób, w 2017 r. – 230 osób i w 2018 r. – 219 osoby, w tym w schronisku z usługami opiekuńczymi odpowiednio 12, 19 i 26 osób.

<sup>45</sup> Odpowiednio 130; 78 i 17 osób.

<sup>46</sup> Odpowiednio 303,8 tys. zł; 248,1 tys. zł i 208,1 tys. zł, 122, 132 i 111 osób.

<sup>47</sup> Odpowiednio 338,1 tys. zł; 381,6 tys. zł i 384,7 tys. zł, 67, 70 i 65 osób.

<sup>48</sup> Odpowiednio 6,8 tys. zł; 9,0 tys. zł i 12,0 tys. zł, 35, 50 i 50 osób.

<sup>49</sup> Odpowiednio 277,4 tys. zł; 265,1 tys. zł i 304,0 tys. zł.

<sup>50</sup> Odpowiednio 29,8 tys. zł; 34,3 tys. zł i 3,5 tys. zł.

<sup>51</sup> Odpowiednio 398,5 tys. zł; 577,1 tys. zł i 567,9 tys. zł, 12, 4 i 5 osób.

<sup>52</sup> W 2017 r. dwie osoby.

<sup>53</sup> Odpowiednio 277,4 tys. zł, 265,1 tys. zł i 304,0 tys. zł, 202, 264 i 222 osoby.

<sup>54</sup> Odpowiednio 504; 535 i 511.

<sup>55</sup> Odpowiednio 1 651; 1 395 i 1 282.

– w sprawie pomocy, jaką w zamian zaoferował MOPR: osoby bezdomne kierowane do schroniska poza zapewnieniem schronienia mają zapewnione również posiłki. Pomoc finansowa głównie w formie zasiłku okresowego uzależniona jest od realizacji postanowień kontraktu socjalnego. W przypadku nierealizowania kontraktu socjalnego pomoc w formie zasiłku okresowego była odmawiana lub wstrzymywana;

– w sprawie podejmowanych przez MOPR działań wobec osób bezdomnych, ukierunkowanych na skuteczne udzielanie pomocy, ich trwałe usamodzielnienie oraz zapobieganie powrotowi do bezdomności: w ramach pracy socjalnej osoby bezdomne były informowane o realizowanych na terenie miasta projektach i zadaniach prowadzonych przez inne podmioty w zakresie aktywizacji zawodowej, w tym o kursach i szkoleniach zawodowych, oraz mobilizowane do samodzielnego podejmowania działań, w tym szczególnie składania wniosków do PUP o kursy zawodowe, szkolenia, podjęcia terapii w związku z uzależnieniem od alkoholu, środków psychoaktywnych w Poradni Terapii Uzależnień.

(akta kontroli str. 1132-1136; 1280-1283)

Terminy realizacji zaplanowanych w ramach pracy socjalnej zadań związane były z opracowanymi dla osób bezdomnych kontraktami socjalnymi. Kontrakty podlegały okresowym ocenom, dokonywano systematycznych i końcowych ewaluacji.

W badanym okresie 16 osób odmówiło zawarcia kontraktu socjalnego, natomiast 44 osoby nie dotrzymały postanowień zawartego kontraktu i został on zerwany.

(akta kontroli str. 1221)

Sposób realizacji pracy socjalnej wobec osób bezdomnych zawierała dokumentacja kontraktów socjalnych. Szczegółowy sposób postępowania przy oddzielaniu pomocy w formie schronienia, posiłku opisywały opracowane w Ośrodku karty usług: PS 08 Przyznanie pomocy w formie schronienia; PS 07 Przyznanie pomocy w formie gorącego posiłku.

(akta kontroli str. 770-773; 1326-1441)

Zastępca Dyrektora MOPR podała:

– w sprawie lokali socjalnych, mieszkań chronionych, komunalnych dla rodzin zagrożonych bezdomnością: w kontrolowanym okresie były przypadki przyznawania lokali mieszkalnych w 2016 r. – 13 rodzin, w 2017 r. – 17 i w 2018 r. - 18. Aktualnie gmina nie posiada mieszkań chronionych dla osób zagrożonych bezdomnością. Mieszkaniem treningowymi dla osób bezdomnych dysponuje Caritas Diecezji Włocławskiej;

– w sprawie podejmowanych działań ułatwiających korzystanie przez osoby bezdomne z pełni praw obywatelskich: w okresie objętym kontrolą, jak również wcześniej nie stwierdzono przypadków ograniczania praw obywatelskich osobom bezdomnym. W związku z powyższym nie zachodziła konieczność podejmowania działań w tym zakresie;

– w sprawie prowadzenia porad prawnych dla osób bezdomnych oraz wsparcia psychologicznego: na terenie miasta od stycznia 2016 r. funkcjonowało od 4 do 5 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Pracownicy MOPR zatrudnieni w Sekcji Specjalistycznej Pomocy Rodzinie i Interwencji Kryzysowej udzielali poradnictwa prawnego oraz psychologicznego. Jednakże w okresie kontrolowanym żadna osoba bezdomna nie korzystała z pomocy psychologa. Poradnictwo psychologiczne dla osób bezdomnych prowadzone było przez Caritas Diecezji Włocławskiej w ramach realizowanych projektów pt. „Nowa Droga”, „Pokonać bezdomność”;

– w sprawie nowych form i metod działania wobec osób bezdomnych: MOPR od szeregu lat prowadzi kompleksowe działania na rzecz osób bezdomnych. Działania te realizowane są wg modelu Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności

wypracowanego w ramach Projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej w zadaniu 4 w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi”.

– nowe formy wsparcia osób bezdomnych, w tym streetworking, są zapisane do realizacji w Miejskim Programie Rozwiązywania Problemu i Łagodzenia Skutków Bezdomności na lata 2016-2020.

System wsparcia dla osób bezdomnych na terenie miasta tworzą następujące podmioty: NGO (świadczące usługi dla osób bezdomnych – pomoc doraźna, placówki noclegowe), służby mundurowe (Straż Miejska, Policja – w wymiarze interwencji), jednostki ochrony zdrowia (w wymiarze pomocy interwencyjnej, leczenia uzależnień), Urząd Pracy (w wymiarze integracji – aktywizacji zawodowej), Klub Integracji Społecznej.

(akta kontroli str. 1132-1136; 1139-1145)

### **Upowszechnianie informacji o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym.**

Ośrodek, stosownie do art. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>56</sup>, udostępniał informacje o możliwości uzyskania pomocy przez osoby bezdomne, w szczególności w Biuletynie Informacji Publicznej. Wskazywały one m.in., kto może uzyskać pomoc; procedurę ubiegania się o pomoc; dokumenty niezbędne do złożenia wniosku.

Ponadto osoby bezdomne były informowane przez terenowych pracowników socjalnych o miejscu udzielenia pomocy. W 2014 r. opracowano i upowszechniono Włocławski Informator Wspierania Osób Bezdomnych. Informator został przekazany do schroniska dla osób bezdomnych do użytku dla jego mieszkańców oraz do instytucji, które w codziennej pracy spotykają się z osobami bezdomnymi. W 2019 r. planowane jest wydanie aktualizacji broszury. Społeczność lokalna Miasta od szeregu lat informowana jest za pośrednictwem plakatów rozwieszanych w placówkach służby zdrowia, w Straży Miejskiej, Urzędzie Miasta o miejscach udzielania pomocy osobom bezdomnym. Plakaty od kilku lat drukuje i przesyła Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.

(akta kontroli str. 767-768)

### **Ocena skuteczności wsparcia udzielonego osobom bezdomnym**

Oceny skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym dokonano sporządzając roczne oceny zasobów pomocy społecznej. Analiza ta obejmowała monitoring i ewaluację tych usług. Wskaźnikami oceny były: liczba osób bezdomnych, liczba oraz kwota świadczeń przyznanych tym osobom. Wyniki analiz były podstawą do formułowania rekomendacji dla przyszłych działań Ośrodka. W efekcie podjętych przez MOPR działań odpowiednio dziewięciu; 13 i 10 osobom bezdomnym udało się pokonać problemy związane z bezdomnością, w tym uzyskać samodzielność życiową oraz wyjść z bezdomności.

(akta kontroli str. 122; 424-499)

### **Opłaty za udzielenie schronienia**

Rada Miasta Włocławka w drodze uchwał ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności w schroniskach<sup>57</sup>. Ośrodek przyznawał zasiłki celowe na pokrycie

<sup>56</sup> Dz. U. z 2018, poz.1330 ze zm.

<sup>57</sup> Uchwały Rady Miasta Włocławek ws ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za świadczenia w formie pobytu w ośrodkach wsparcia nr XXI/129/2012 z 30 kwietnia 2012 r. i nr XXIII/98/2016 z 29 sierpnia 2016 r.

kosztów pobytu w schronisku i przekazywał je bezpośrednio na konto danego schroniska. Liczba tego typu przypadków wynosiła w 2016 r. – 17; w 2017 r. – dwa i w 2018 r. – pięć. Łącznie w ten sposób wypłacono 99,9 tys. zł zasiłków celowych.

Wypłacanie zasiłków celowych bezpośrednio podmiotowi prowadzącemu placówkę opiekuńczą było przedmiotem kontroli Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Opłaty za pobyt w schronisku osoby bezdomne wnosili do MOPR, zgodnie z decyzją o odpłatności.

Do wnoszenia opłat zobowiązane były w 2016 r. – 24 osoby; w 2017 r. – 30 i w 2018 r. – 30<sup>58</sup>.

Zwolnionych częściowo lub w całości z opłat było odpowiednio 179; 179 i 152 osoby. Podstawą zwolnień były wydane postanowienia. Zwolnienia wynikały z przyjętego kryterium dochodowego.

Naliczanie opłat, zwalnianie częściowe i całkowite było zgodne z art. 97 ust. 1 ustawy o ps i uchwałą Rady Miasta<sup>59</sup>. Przychody z tytułu opłat za pobyt w schronisku wyniosły odpowiednio 13,0 tys. zł, 34,3 tys. zł i 29,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 843-848; 1227-1232)

Analiza dokumentacji 30 wybranych losowo spraw (po 10 z każdego roku) wykazała że:

- 23 osoby regulowały zobowiązania z tytułu pobytu w schronisku nieterminowo;
- 15 stycznia 2019 r. zaległe należności MOPR z powyższego tytułu wynosiły od 14,30 zł do 8 306,00 zł, łącznie 26,8 tys. zł;
- działania windykacyjne polegały na wydaniu decyzji administracyjnej o zwrocie należnych opłat za pobyt w schronisku, decyzji o rozłożeniu zadłużenia na raty, kontaktach pracownika socjalnego z dłużnikiem w celu dobrowolnej spłaty, egzekucji poprzez właściwy Urząd Skarbowy;
- w 12 przypadkach właściwa komórka organizacyjna MOPR nie wydała wnioskowanej decyzji o zwrocie należnych kosztów z tytułu pobytu w schronisku (27,3 tys. zł);
- w dwóch przypadkach odstąpiono od żądania zwrotu<sup>60</sup>;
- wysokość opłat określona w decyzjach była zgodna z postanowieniami uchwały Rady Miasta Włocławek oraz art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o ps

(akta kontroli str. 1230-1233; 1587-1592)

Zastępca Dyrektora MOPR podała:

– w sprawie decyzji o zwrocie należnych kosztów z tytułu pobytu w schronisku: w czterech przypadkach osoby bezdomne nie przebywały w schronisku i brak było informacji o ich aktualnym miejscu pobytu; w trzech przypadkach były podejmowane skuteczne działania w celu spłaty zadłużenia; w dwóch przypadkach dłużnik przedłożył zobowiązanie w formie oświadczenia o spłacie zadłużenia w ratach od lutego 2019 r.; w jednym przypadku przeprowadzono rozmowę zobowiązującą do zapłaty, dłużnik zadeklarował częściową spłatę zadłużenia do 31 marca 2019 r.; w jednym przypadku dłużnik częściowo spłacił należność 14 sierpnia 2018 r., ze względu na chorobę psychiczną jest z nim utrudniony kontakt; w jednym przypadku w dniu przyjęcia osoby bezdomnej do schroniska dochód ustalono w oparciu o dokumenty ze sprzedaży mieszkania, środki za sprzedaż mieszkania zostały skradzione, w lutym umorzono sprawę z powodu niewykrycia sprawcy, zostało

<sup>58</sup> Dotyczy wszystkich osób bezdomnych.

<sup>59</sup> Ustaleń dokonano po analizie losowo wybranej próby 30 spraw osób bezdomnych.

<sup>60</sup> Powodem wydania decyzji o odstąpieniu od żądania zwrotu należnych kosztów za pobyt w schronisku dla bezdomnych było w jednym z przypadków otrzymywanie świadczenia emerytalnego po potrąceniach komorniczych w wys. 0,5 tys. zł miesięcznie, w drugim przypadku umieszczenie osoby bezdomnej w DPS.



wszczęte postępowanie w sprawie ustalenia wysokości należności za pobyt w schronisku, sprawa jest w toku załatwiania; w jednym przypadku wydano decyzję 28 czerwca 2018 r. o rozłożeniu na zobowiązania na raty, z uwagi na brak wpłat sprawa została przekazana do egzekucji komorniczej w styczniu 2019 r. (wpłata 400,00 zł), dłużnik jest osobą niepełnosprawną, oczekuje na umieszczenie w DPS;  
– w sprawie odstąpienia od żądania zapłaty należności: osoba otrzymywała świadczenia emerytalne po potrąceniach komorniczych w wysokości 500,00 zł, w drugim przypadku osobę bezdomną przeniesiono do domu pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 1587-1592)

## **Koszty ponoszone przez Ośrodek w związku z zapewnieniem schronienia**

Koszty związane z zapewnieniem osobom bezdomnym schronienia ponosił Urząd Miasta Włocławka. Wynosiły one w odniesieniu do schroniska dla kobiet i mężczyzn 549,6 tys. zł w 2016 r.; 581,0 tys. zł w 2017 r. i 509,2 tys. zł w 2018 r.

Utrzymanie schroniska dla kobiet i mężczyzn z usługami opiekuńczymi wynosiło odpowiednio: 45,6 tys. zł, 132,1 tys. zł i 157,6 tys. zł, ogrzewalni: 6,0 tys. zł; 30,0 tys. zł i 36,0 tys. zł. Razem koszty wyniosły odpowiednio 601,2 tys. zł, 743,2 tys. zł i 702,7 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, MOPR ponosił koszty udzielenia schronienia 23 mieszkańcom Włocławka, skierowanym do schronisk, położonych na terenie innych gmin, zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy o ps. Wyniosły one odpowiednio 70,2 tys. zł (16 przypadków); 7,9 tys. zł (dwa przypadki) i 21,8 tys. zł (pięć przypadków)<sup>61</sup>.

(akta kontroli str. 1226; 1229)

W kontrolowanym okresie MOPR nie ponosił kosztów zapewnienia schronienia osobom bezdomnym z terenu innych gmin i nie występował o zwrot poniesionych kosztów. Nie było również przypadków, aby Ośrodek zwracał koszty innym ops z tytułu zapewnienia schronienia osobom bezdomnym z terenu miasta Włocławek.

(akta kontroli str. 1524-1527)

## **Wielkość środków przeznaczanych na świadczenia na rzecz osób bezdomnych**

Coroczne wykazy potrzeb, przygotowywane przez Ośrodek nie zawierały szczegółowych zadań dotyczących świadczeń dla osób bezdomnych, a także kwot w tym zakresie.

(akta kontroli str. 424-735)

Wydatki Ośrodka w projektach budżetów wynosiły 69 722,2 tys. zł na 2016 r.; 127 152,8 tys. zł na 2017 r. i 130 847,1 tys. zł na 2018 r. Kwoty wydatków uchwalonych budżetów odpowiadały złożonym projektom.

Wydatki zrealizowane wyniosły odpowiednio 129 307,4 tys. zł (185,5% pierwotnie uchwalonej kwoty); 145 027,6 tys. zł (114,1%) i 145 458,5 tys. zł (111,2%).

Ewidencja księgową prowadzoną przez Ośrodek na etapie planowania nie wyodrębniała wydatków związanych z udzielaniem pomocy osobom bezdomnym.

Udział wydatków poniesionych w związku z realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych w wydatkach ogółem MOPR wynosił ok. 1%.

Wydatki na świadczenia dla osób bezdomnych finansowane były w ramach poniższych rozdziałów: 85216 – zasiłki stałe; 85214 – zasiłki okresowe, zasiłki

<sup>61</sup> Dotyczy przyznanych zasiłków celowych przekazywanych podmiotom z terenu innych gmin.

celowe; 85213 – składki na ubezpieczenie zdrowotne osób bezdomnych pobierających zasiłek stały; 85295 – posiłki za 2016 r.; 85230 – posiłki od 2017 r. Wydatki na pokrycie kosztów zapewnienia schronienia finansowane były bezpośrednio z budżetu miasta w ramach rozdziału 85295 - środki przewidziane na realizację umowy z Caritas Diecezji Włocławskiej.

(akta kontroli str. 1276; 1524-1527)

W sprawie różnic pomiędzy kwotami ustalonymi w pierwszej wersji budżetu, a kwotami wykonanymi Główna Księgowa MOPR podała: od 2016 r. wprowadzono nowe zadanie pn. „Świadczenie wychowawcze 500+” i „Dodatek wychowawczy”. Ponadto wprowadzono rządowy program pn. „Dobry Start”.

Pierwotna wersja budżetu zawierała wstępne wysokości dotacji na realizację zadań własnych gminy, zadań zleconych powiatu i zadań rządowych powiatu, które w trakcie roku są zwiększane według rzeczywistych potrzeb wykazywanych w comiesięcznych sprawozdaniach dla Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszcy, w zakresie: zasiłków okresowych, zasiłków stałych, programu „Pomoc Państwa w zakresie dożywiania”, składek emerytalno-rentowych, zdrowotnych dla świadczeniobiorców pobierających niektóre świadczenia rodzinne i zasiłek stały, dodatku energetycznego, świadczenia i dodatku wychowawczego 500+, świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, świadczenia „Dobry Start”, opłaty składek zdrowotnych za dzieci przebywające w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, pomocy dla cudzoziemców, świadczenia z tytułu przyznania „Karty Polaka”.

W trakcie roku budżetowego następuje zwiększenie budżetu o programy i projekty finansowane z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu, w tym dofinansowywane z budżetu państwa, UE czy Funduszu Pracy.

(akta kontroli str. 360-387)

Ośrodek terminowo przekazał Wojewodzie, zgodne ze stanem faktycznym oraz prowadzoną dokumentacją, kompletne dane w zakresie udzielania tymczasowego schronienia, o których mowa w art. 48a ust. 11a ustawy o ps, w tym dodatkowe sprawozdanie o schronisku z usługami opiekuńczymi.

(akta kontroli str. 849-890; 1193-1195)

## **Podejmowane przez Ośrodek działania w ramach zadań dotyczących osób bezdomnych, wskazanych w KPPUiWS**

Zastępca Dyrektora MOPR podała: MOPR znał przyjęty przez Radę Ministrów „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej Integracji.” Zadania opisane w Priorytecie V. Zapobieganie niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności nie są bezpośrednio skierowane do ośrodków pomocy społecznej. Zadania te nie należą do kompetencji MOPR. Niemniej jednak są wskazówką do podejmowania działań na rzecz osób bezdomnych, byłych mieszkańców miasta oraz rozwiązywania problemu bezdomności.

MOPR nie otrzymywał wskazówek ani informacji w zakresie realizacji KPPUiWS. W zakresie realizacji KPPUiWS:

- w ramach Działania V.2. Zintegrowane działania na rzecz zapobiegania utraty mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności MOPR m.in. opracował i wdrożył Program „Oddłużenie” polegający na zapewnieniu pracy, w formie robót publicznych, osobom bezrobotnym posiadającym zadłużenia czynszowe, a część wynagrodzenia za pracę przekazywana była na konto AZK tytułem zadłużenia;

- w zakresie mieszkalnictwa wspieranego, w tym chronionego, MOPR inicjował tworzenie mieszkań chronionych – treningowych przez organizacje pozarządowe. W wyniku tych działań na terenie miasta zostało utworzonych siedem mieszkań chronionych – treningowych dla 16 osób bezdomnych;
- w ramach Działania V.4. Rozwiązywanie problemu bezdomności: MOPR opracował we współpracy z NGO „Miejski Program Rozwiązywania problemu i Łagodzenia Skutków Bezdomności na lata 2016-2020”; ponadto działania na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności zapisano w Strategii.

W zakresie współpracy instytucji działających na rzecz osób bezdomnych podjęto działania mające na celu zawarcie partnerstwa lokalnego na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 1277-1279)

### **Zmiany w systemie pomocy osobom bezdomnym dokonane od września 2016 r.**

Zastępca Dyrektora Ośrodka podała, że najkorzystniejszą zmianą wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni było wprowadzenie minimalnych standardów schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, co dało możliwość utworzenia schroniska zapewniającego pomoc osobom wymagającym częściowej pomocy innych osób i dało podstawy prawne dla istniejących placówek tego typu. Zmiana ta pozwoliła na zapewnienie schronienia osobom bezdomnym z dysfunkcjami zdrowotnymi, które uniemożliwiają samodzielne funkcjonowanie. Według wcześniejszych standardów ze wsparcia schronisk, noclegowni i ogrzewalni mogły korzystać jedynie osoby sprawne, zdolne do samoobsługi.

Wprowadzone zmiany powodują okresowe występowanie problemów wynikających z braku miejsc przy natychmiastowej konieczności zapewnienia pomocy w formie schronienia na terenie innej gminy. Przepisy wymagają bowiem podpisania porozumień, co w sytuacjach interwencyjnych może być niemożliwe. Brak możliwości przyznania zasiłku celowego na sfinansowanie pobytu osoby bezdomnej w schronisku na terenie innej gminy w praktyce jest znaczącym utrudnieniem, uniemożliwiającym zapewnienie schronienia.

(akta kontroli str. 1122-1131)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nie zapewniono dostępności do ogrzewalni w okresie od 1 października do 30 kwietnia siedem dni w tygodniu i 24 godziny na dobę w warunkach braku noclegowni, do czego zobowiązywały przepisy załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni<sup>62</sup>.

(akta kontroli str. 1622-1632)

Zastępca Dyrektora Ośrodka podała, że na terenie miasta funkcjonuje schronisko dla osób bezdomnych, które zapewnia schronienie osobom bezdomnym. W związku z powyższym zachodziła konieczność zapewnienia schronienia osobom bezdomnym w okresie jesienno-zimowym (przeciwdziałanie wyziębieniu organizmu

<sup>62</sup> Dz. U., poz. 953, dalej „rozporządzenie z 28 kwietnia 2017 r.”.

i utraty życia lub zdrowia), które z powodu stanu po spożyciu alkoholu nie mogły zostać przyjęte do schroniska. W ocenie MOPR funkcjonowanie ogrzewalni w godzinach od 18.00 do 8.00 w okresie od 1 października do 30 kwietnia zapewnia pomoc w stopniu wystarczającym. Przebywały tam osoby bezdomne posiadające aktualne decyzje na pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, wiedziały zatem, że z uwagi na stan po spożyciu alkoholu nie zostaną przyjęte do schroniska i zgłaszały się do ogrzewalni.

(akta kontroli str. 1620-1621)

NIK zauważa, że obowiązek dostępności do ogrzewalni wynika wprost z załącznika nr 3 do rozporządzenia z 28 kwietnia 2017 r. W warunkach braku noclegowni konieczne jest zapewnienie dostępności do ogrzewalni przez całą dobę w okresie jesienno-zimowym.

2. W schronisku dla bezdomnych przebywało 11 osób bez podpisania kontraktu socjalnego, co stanowiło naruszenie art. 48a ust. 2 ustawy o ps.

Zastępca Dyrektora Ośrodka podała, że przyczyną powyższego było znaczne obciążenie pracą pracowników socjalnych.

(akta kontroli str. 1216-1220; 1280-1283; 1524-1527)

3. Przyznane zasiłki celowe w łącznej kwocie 99,9 tys. zł przeznaczono na pokrycie kosztów pobytu w schronisku, a ponadto przekazywano bezpośrednio na konto danej placówki, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 2 ustawy o ps.

(akta kontroli str. 1227-1229; 1284-1301)

Zastępca Dyrektora Ośrodka podała, że art. 39 umożliwia przyznanie zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej. Według orzecznictwa NSA „niezbędna potrzeba to taka, bez zaspokojenia której osoba nie może egzystować, to potrzeba związana z codziennym funkcjonowaniem każdego człowieka i niezbędna do normalnej, godnej egzystencji na poziomie elementarnym”. Zapewnienie możliwości egzystowania w godnych warunkach, a takim jest zapewnienie środków na nocleg, mieści się – zdaniem Zastępcy Dyrektora – w tej definicji. We wnioskach osób bezdomnych, które wystąpiły o pomoc finansową w formie zasiłku celowego na opłacenie kosztów noclegów oraz posiłków w placówkach, wyraźnie wskazywano sposób przekazania przyznanego świadczenia, tj. proszono lub w kilku przypadkach wyrażono zgodę na przekazanie przyznanego świadczenia na konto placówki, w której przebywały.

(akta kontroli str. 1524-1527)

NIK zauważa, że zasiłek celowy na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o ps. jest przyznawany na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału i odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Niedopuszczalne jest zatem przekazywanie środków finansowych z przyznanego zasiłku celowego bezpośrednio na konto danej placówki, a nie osobie potrzebującej wsparcia. Stroną postępowania w tym przypadku powinna być zawsze osoba potrzebująca wsparcia i to ona bezpośrednio powinna otrzymywać to świadczenie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek był przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych, tj. posiadał wiedzę na temat problemu i skali bezdomności na terenie Miasta, posiadał właściwą kadrę oraz współpracował z innymi podmiotami w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym. Udzielenie schronienia w schronisku dla bezdomnych następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o ps, w wyniku wydania decyzji, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego oraz

w większości przypadków po podpisaniu kontraktu socjalnego. Osoby bezdomne otrzymywały wsparcie finansowe i pomoc w postaci działań ukierunkowanych na trwałe usamodzielnienie oraz zapobieganie powrotowi do bezdomności. W ramach pracy socjalnej osoby bezdomne były informowane o realizowanych na terenie Miasta projektach i zadaniach prowadzonych przez inne podmioty w zakresie aktywizacji zawodowej. MOPS zapewnił rzetelną informację o możliwych formach pomocy, którą zamieścił na swojej stronie BIP. Nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia godzin dostępności ogrzewalni do warunków braku noclegowni, przebywania w 11 przypadkach w schronisku osób bezdomnych bez podpisania kontraktu socjalnego oraz przyznania zasiłków celowych w łącznej kwocie 99,9 tys. zł na pokrycie kosztów pobytu w schronisku i przekazania ich bezpośrednio na konto danego schroniska zamiast osobie uprawnionej.

OBSZAR

## **2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych**

Opis stanu faktycznego

### **Nadzór MOPR nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych zleconych Caritas Diecezji Włocławskiej, kontrole wewnętrzne, zewnętrzne i skargi**

W okresie objętym kontrolą realizacja przez MOPR zadań na rzecz osób bezdomnych była kontrolowana<sup>63</sup> przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. Kontrola dotyczyła prawidłowości działań MOPR związanych z realizacją zadania własnego gminy o charakterze obowiązkowym, tj. udzielania schronienia osobom potrzebującym, ze szczególnym uwzględnieniem osób kierowanych do Schroniska w Nowym Jasieńcu. Działania Ośrodka oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami. Nieprawidłowości dotyczyły umieszczania w placówce o statusie schroniska osób niesamodzielnych, wymagających pomocy i opieki innej osoby. Ponadto we wszystkich przypadkach osoby skierowane do schroniska w Nowym Jasieńcu ponosiły odpłatność 70% swojego dochodu, choć ich dochód nie przekraczał kryterium dochodu osoby samotnie gospodarującej. W przypadkach objętych tą kontrolą pracownicy socjalni Ośrodka niewłaściwie realizowali pracę socjalną (pracy socjalnej nie prowadzono, brakowało właściwego opracowania kontraktu socjalnego oraz wsparcia osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej trudnej sytuacji życiowej, rodzinnej i mieszkaniowej). Dodatkowo przyznany tym osobom zasiłek celowy przekazywano bezpośrednio na konto schroniska, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 2 ustawy o ps. Zalecenia pokontrolne wykonano niezwłocznie. W latach 2016-2018 zespół kontroli i standardów jakości Ośrodka nie prowadził wewnętrznych kontroli lub audytów w zakresie działań na rzecz bezdomnych.

(akta kontroli str. 902-913; 1284-1301)

W badanym okresie MOPR skontrolował (wizytował)<sup>64</sup> oraz przeprowadził dwa postępowania audytowe w obiektach Caritas Diecezji Włocławskiej przyjmujących osoby bezdomne<sup>65</sup>. Przedmiotem kontroli było zapewnienie schronienia osobom bezdomnym z terenu miasta Włocławka oraz spełnianie wymaganych standardów. Audyty obejmowały badanie dokumentacji i ocenę infrastruktury lokalowej schroniska. Postępowania nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 308-357)

Ośrodek weryfikował sprawozdania (częściowe i końcowe) składane przez Caritas Diecezji Włocławskiej z realizacji zawartych z Prezydentem umów. Weryfikacja

<sup>63</sup> W dniach 14-15 czerwca 2018 r.

<sup>64</sup> 9 marca 2017 r.; czynności przeprowadzono na wniosek Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia publicznego Urzędu Miasta Włocławka.

<sup>65</sup> 14 i 15 września 2016 r. oraz 26 i 27 kwietnia 2018 r.

sprawozdań obejmowała ocenę wykonania zleconych zadań na podstawie art. 17 ustawy o dppiw.

(akta kontroli str. 1028-1119)

W okresie objętym kontrolą do MOPR wpłynęła jedna skarga osoby bezdomnej na pracownika, udzielającego pomocy skarżącemu. Postępowanie wyjaśniające nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1182-1192)

W sprawie kontroli wewnętrznej dotyczącej pomocy udzielanej osobom bezdomnym Dyrektor Ośrodka podał: na podstawie obowiązujących w MOPR od 2012 r. zasad funkcjonowania kontroli oraz procedury zarządzania ryzykiem każda komórka organizacyjna podlega nadzorowi i kontroli w zakresie realizacji zadań regulaminowych. W systemie bieżącej kontroli zarządczej, zgodnie z powyższym, zadania ustawowe i regulaminowe obejmujące wsparcie i pomoc osobom bezdomnym są na bieżąco kontrolowane przez: pracowników socjalnych współpracujących z osobami bezdomnymi, kierowników kierujących zadaniami w formie sprawdzania: rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz kwot przyznaných świadczeń pieniężnych i dożywiania.

Ponadto zadania MOPR na rzecz osób bezdomnych były przedmiotem audytu w ramach systemu zarządzania jakością wg standardów normy PN-EN ISO 9001:2009 8 października 2014 r. oraz kontroli wewnętrznej przeprowadzonej 15 kwietnia 2014 r. Monitoring zaleceń pokontrolnych został przeprowadzony 15 kwietnia 2015 r.

(akta kontroli str. 1521-1523; 1532-1584)

### **Koordinacja działań podejmowanych wobec osób bezdomnych we wszystkich obszarach pomocy społecznej**

Zastępca Dyrektora Ośrodka podała: koordynacja działań polegała na zbieraniu informacji o realizowanych zadaniach i formach wsparcia dla osób bezdomnych, na podstawie których możliwe było kierowanie osób bezdomnych do tych instytucji i organizacji pozarządowych. Ponadto polegała na organizowaniu cyklicznych spotkań z przedstawicielami instytucji i organizacji szczególnie w okresie jesiennym, celem omówienia wspólnych działań profilaktycznych ograniczających negatywne skutki prowadzonego przez bezdomnych koczowniczego trybu życia. Innym przejawem koordynacji działań jest inspirowanie do tworzenia nowych miejsc wsparcia dla osób bezdomnych. Przykładem współpraca z Caritas Diecezji Włocławskiej skutkująca zwiększeniem liczby miejsc w schroniskach, utworzenie schroniska z usługami, zwiększenie liczby mieszkań i miejsc w mieszkaniach chronionych treningowych, zapewnienie możliwości umycia się i ubrania osobom bezdomnym, które nie chcą przebywać w schronisku.

(akta kontroli str.1034-1055)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W MOPR sprawowano nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych zleconych innym podmiotom. Zadania te wykonywano poprzez wizytacje oraz audyty w podmiocie prowadzącym schronisko dla osób bezdomnych oraz ogrzewalnię. W zakresie kontroli wewnętrznej każda komórka organizacyjna podlegała nadzorowi i kontroli w zakresie realizacji zadań regulaminowych, a w systemie kontroli zarządczej zadania ustawowe i regulaminowe obejmujące

wsparcie i pomoc osobom bezdomnym były na bieżąco kontrolowane przez pracowników socjalnych oraz kierowników kierujących zadaniami.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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

1. Zapewnienie dostępności ogrzewalni w okresie jesienno-zimowym przez całą dobę, w warunkach braku noclegowni.
2. Przyjmowanie do schroniska osób bezdomnych po podpisaniu kontraktu socjalnego.
3. Przyznawanie zasiłków celowych zgodnie z kryteriami ustawowymi i ich wypłacanie osobie uprawnionej.

#### **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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz,        marca 2019 r.

Kontroler  
Karol Gromotka  
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....  
podpis

.....  
podpis