



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.027.06.2018

Jadwiga Drzycimska
Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Osielsku

ul. Centralna 6a, 86-031 Osielsko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Osielsku ¹ ul. Centralna 6a, 86-031 Osielsko
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jadwiga Drzycimska, Kierownik GOPS, od 3 kwietnia 2017 r. Poprzednio, tj. od 15 stycznia 2001 r. do 1 kwietnia 2017 r., Kierownikiem GOPS była Urszula Majewska.
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Działania ośrodka pomocy społecznej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2016-2018. Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również działania i zdarzenia z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/217/2018 z 17 grudnia 2018 r. oraz nr LBY/51/2019 z 14 marca 2019 r. (akta kontroli str. 1-10, 633)

¹ Dalej: „GOPS” lub „Ośrodek”.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

GOPS znał i na bieżąco uaktualniał wiedzę na temat liczby osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, przebywających na terenie Gminy Osielsko⁴, współpracując w tym zakresie z Policją i środowiskiem lokalnym. Diagnozowano potrzeby tych osób i udzielano im wsparcia, stosując adekwatne narzędzia pracy socjalnej. Oprócz przyznawania pieniężnych i niepieniężnych świadczeń socjalnych, Ośrodek zachęcał do poszukiwania pracy, zapewniał zainteresowanym nieodpłatne poradnictwo prawne i psychologiczne oraz konsultacje z terapeutą uzależnień. W ocenie NIK, działania te były prawidłowe, aktywizowały osoby bezdomne i przyczyniały się do ich usamodzielniania się.

W okresie objętym kontrolą GOPS nie zapewnił na terenie Gminy możliwości skorzystania przez osoby bezdomne z form schronienia przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ oraz nie uniknął nieprawidłowości związanych ze zlecaniem tej usługi podmiotom zewnętrznym. Osoby bezdomne z terenu Gminy trafiały do schronisk bez wiedzy Ośrodka, który nie posiadał stosownych umów z prowadzącymi je organizacjami pozarządowymi. Nie organizowano otwartych konkursów ofert w celu wyłonienia podmiotów, które świadczyłyby usługi wobec osób bezdomnych, ani nie korzystano z możliwości przeprowadzenia w tej sprawie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Konsekwencją braku umów z podmiotami prowadzącymi schroniska był brak nadzoru nad prawidłowością realizacji zlecanych tym podmiotom zadań i wydatkowania na ten cel środków publicznych.

Ośrodek bezzasadnie odstąpił od samodzielnego przeprowadzania wywiadów środowiskowych z osobami trafiającymi do schronisk bądź też zlecenia takich wywiadów właściwym miejscowo ośrodkom pomocy społecznej, bez zastrzeżeń akceptując wywiady przeprowadzane, pomimo braku podstaw prawnych, przez pracowników socjalnych tych placówek. Z osobami przebywającymi w schroniskach nie zawierano też wymaganych kontraktów socjalnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania GOPS podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym, zmierzające do ich usamodzielniania

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie ze Statutem GOPS⁷, do zadań Ośrodka należała m.in. realizacja zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, w tym:

- a) udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania m.in. osobom bezdomnym;
- b) udzielanie zasiłku celowego na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne m.in. osób bezdomnych;
- c) praca socjalna;

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

⁴ Dalej: „Gmina”.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm., dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

⁶ 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.

⁷ Przyjętym uchwałą Nr VII/55/08 Rady Gminy Osielsko z dnia 29 września 2008 r.

d) sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym.

(akta kontroli str. 11-20)

W Regulaminie Organizacyjnym GOPS⁸ nie wyodrębniono komórki organizacyjnej bądź stanowiska realizującego zadania związane ze zjawiskiem bezdomności. Zadania te mieściły się w szerszych kategoriach działań z zakresu pomocy społecznej, takich jak: a) współpraca z rodzinami i osobami ubiegającymi się o pomoc społeczną, rozwiązywanie problemów w środowiskach i podejmowanie kroków zaradczych; b) prowadzenie analizy zjawisk społecznych mających wpływ na rodzaj udzielonej pomocy; c) współpraca z organizacjami społecznymi na terenie gminy, szkołami, Policją, a także terapeutami, prawnikiem i psychologiem działającego przy GOPS Rodzinnego Punktu Konsultacyjnego w celu lepszego rozeznania potrzeb w zakresie pomocy społecznej; d) przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w terenie; e) prowadzenie postępowań w sprawie udzielania świadczeń socjalnych oraz kontrola prawidłowości ich wykorzystywania; f) prowadzenie pracy socjalnej i zawieranie kontraktów socjalnych; g) pobudzanie społecznej aktywności w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin i środowisk społecznych; h) przygotowywanie i występowanie z wnioskami o skierowanie do domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia i innych placówek zapewniających niezbędną pomoc; i) zgłaszanie uprawnionych klientów do ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Analogiczne zapisy zawarto w zakresach obowiązków wszystkich pracowników socjalnych.

(akta kontroli str. 21-56)

Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, niewyznaczenie pracowników, którzy mieliby się specjalizować w pracy z osobami bezdomnymi, wynikało z ograniczonych zasobów kadrowych Ośrodka, niewielkiej skali zjawiska bezdomności w Gminie, a także z przyjęcia założenia, że każdy pracownik socjalny winien radzić sobie z pracą we wszystkich typach środowisk.

(akta kontroli str. 605-618)

W latach 2016-2018 Ośrodek zatrudniał w pełnym wymiarze czasu pracy sześciu pracowników socjalnych, co spełniało wymogi art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej⁹.

(akta kontroli str. 57-91)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że ze względu na niewielką skalę zjawiska bezdomności w Gminie GOPS nie opracował odrębnych procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania wobec osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 605-618)

W latach 2016-2018 pracownicy socjalni Ośrodka nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu pomocy osobom bezdomnym i nie brali udziału w międzyinstytucjonalnych grupach wsparcia. Kierownik GOPS wyjaśniła, że Ośrodek nie spotkał się z ofertą szkoleń nakierowanych na pracę socjalną z osobami bezdomnymi. W 2016 r. wszyscy pracownicy socjalni wzięli udział w zorganizowanym przez GOPS

⁸ Ustalonym zarządzeniem Nr 7/14 Kierownika GOPS z dnia 1 października 2014 r.

⁹ Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami MRPIPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach, w latach 2016, 2017 i 2018 jeden pracownik socjalny GOPS przypadł na odpowiednio 44, 48 i 40 rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną (wymóg ustawy – jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących).

trzydniowym warsztacie superwizyjnym, przeprowadzonym przez psychologa z Gabinetu Psychologicznego GENESIS w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 605-618)

1.2. W ocenie Kierownika GOPS, Ośrodek znał liczbę osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy. Źródłem wiedzy w tym zakresie było rozeznanie własne oraz informacje otrzymywane od policjantów dzielnicowych, sołtysów, księży i mieszkańców Gminy, tj. środowiska lokalnego. Według dalszych wyjaśnień, w latach 2016-2018 wszystkie osoby bezdomne potrzebujące wsparcia otrzymały pomoc zgodnie z potrzebami. Spośród ogółem 18 zidentyfikowanych w tym okresie osób bezdomnych, cztery zgłosiły się do GOPS z inicjatywy własnej bądź pracownika socjalnego, osiem zostało zgłoszonych przez schroniska, a w sześciu przypadkach o prawdopodobnej bezdomności mieszkańca Gminy poinformowała inna osoba bądź instytucja.

(akta kontroli str. 605-618)

W GOPS nie przyjęto uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i diagnozowania potrzeb osób bezdomnych, w szczególności w zakresie wspierania ich w życiowym usamodzielnieniu. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że faktyczne potrzeby tych osób diagnozowano na bieżąco, przede wszystkim w oparciu o aktualizację wywiadów środowiskowych, a świadczenia przyznawano w ramach rozwiązań dopuszczanych przez ustawę o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 605-618)

W latach 2016-2018 Ośrodek zidentyfikował ogółem 37 mieszkańców Gminy (10 rodzin)¹⁰ potencjalnie zagrożonych bezdomnością z uwagi na długotrwałe zaleganie z opłatami za czynsz i możliwość eksmisji z zajmowanych lokali mieszkalnych. Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, informacje o takich osobach uzyskiwano z Urzędu Gminy, wywiadów środowiskowych przeprowadzanych przez pracowników socjalnych oraz ze środowiska lokalnego. Wyżej wymienionych informowano o możliwości: a) złożenia wniosku o przydział lokalu socjalnego z zasobów Gminy; b) wnioskowania o świadczenia z pomocy społecznej; c) wnioskowania o przyznanie dodatku mieszkaniowego; d) skorzystania z pomocy udzielanej przez Rodzinny Punkt Konsultacyjny (radca prawny, psycholog, terapeuta uzależnień).

(akta kontroli str. 605-618)

Ośrodek nie opracował w formie odrębnego dokumentu diagnozy sytuacji osób bezdomnych na terenie Gminy. Kierownik GOPS wyjaśniła, że wystarczające były zapisy zawarte w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, gdzie problematyka ta znalazła adekwatne do potrzeb odzwierciedlenie.

Według dalszych wyjaśnień, Ośrodek starał się monitorować sytuację i losy osób, którym udało się wyjść z bezdomności. Z posiadanych informacji wynikało, że w latach 2016-2018 z bezdomności wyszły trzy osoby (dwie w 2017 r. i jedna w 2018 r.), spośród których dwie wyjechały do pracy za granicę i jedna, po otrzymaniu spadku, wybudowała własny dom.

(akta kontroli str. 605-618)

1.3. GOPS nie prowadził sformalizowanej współpracy z innymi podmiotami w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym. Kierownik Ośrodka podała, że w okresie jesienno-zimowym pracownicy socjalni wspólnie z policjantami dzielnicowymi wielokrotnie odwiedzają znane im miejsca pobytu takich osób, celem sprawdzenia ich bieżącej sytuacji życiowej i ewentualnego udzielenia doraźnej

¹⁰ W 2016 r. – 9 osób (3 rodziny), w 2017 r. – 8 osób (2 rodziny), w 2018 r. – 20 osób (5 rodzin).

pomocy. Według dalszych wyjaśnień, dwóch pracowników socjalnych od 2017 r. wchodziło w skład Społecznej Komisji Mieszkaniowej przy Urzędzie Gminy, będącej ciałem opiniodawczym Wójta w sprawach związanych z przyznawaniem lokali socjalnych i komunalnych. Ponadto, w 2016 r. GOPS został zaangażowany w realizację zadania zleconego przez Urząd Gminy Fundacji „Czas Nadziei im. Jana Pawła II” w Osielsku, polegającego na przygotowaniu paczek żywnościowych dla potrzebujących mieszkańców Gminy. Zadaniem Ośrodka było typowanie beneficjentów i wydawanie im „skierowań do otrzymania pomocy żywnościowej”. Paczki otrzymały 242 rodziny, w tym pięć osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy i trzy rodziny zagrożone bezdomnością.

(akta kontroli str. 605-618)

Stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹, Rada Gminy Osielsko przyjęła roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2016, 2017 i 2018¹². Programy zawierały wszystkie obligatoryjne elementy wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy o dppow. Wśród zadań priorytetowych, które miały być przedmiotem współpracy, nie została wskazana działalność na rzecz osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością.

(akta kontroli str. 92-112)

Wójt Gminy, zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o dppow, przedstawił Radzie Gminy sprawozdania z realizacji programów współpracy z organizacjami pozarządowymi za lata 2016 i 2017¹³.

(akta kontroli str. 113-133)

1.4. W „Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Osielsko na lata 2007-2017”¹⁴ bezdomność została wymieniona jako jeden z 13 powodów przyznawania świadczeń socjalnych. Wskazano, że w związku ze wzrostem liczby bezdomnych rosną wydatki na opłacenie ich pobytu w schroniskach. Za cel strategiczny na lata 2007-2017 przyjęto aktywne usamodzielnianie środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zapobieganie powstawaniu takich środowisk. Jednym z celów operacyjnych było zapobieganie bezdomności, realizowane poprzez: pomoc w opłacaniu czynszów za mieszkanie, informowanie o dodatkach mieszkaniowych, budowę mieszkań socjalnych, adaptację istniejących obiektów na mieszkalne oraz opłacanie pobytu w schroniskach i noclegowniach. W Strategii nie zawarto obowiązku sporządzania sprawozdań z jej realizacji. W okresie obowiązywania Strategia nie była aktualizowana.

(akta kontroli str. 134-161)

Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, realizując cel operacyjny Strategii dotyczący zapobiegania bezdomności, w latach 2016-2018 Ośrodek: a) udzielił 15 rodzinom pomocy w formie zasiłku celowego na opłacenie zaległego czynszu poprzez przekazanie środków bezpośrednio na konto właściwego zarządcy lokalu mieszkalnego; b) opłacał pobyt dziewięciu osób w schroniskach dla bezdomnych; c) informował potencjalnie zainteresowanych o możliwości ubiegania się o dodatek mieszkaniowy. Według dalszych wyjaśnień, w ww. latach GOPS przyznał dodatki

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., dalej: „ustawa o dppow”.

¹² Program na 2016 r. przyjęto uchwałą z dnia 1 grudnia 2015 r., program na 2017 r. – uchwałą z dnia 22 listopada 2016 r., program na 2018 r. – uchwałą z dnia 21 listopada 2017 r.

¹³ Przyjęte zarządzeniami Wójta Gminy, odpowiednio z dnia 31 maja 2017 r. i z dnia 29 maja 2018 r.

¹⁴ Przyjętej uchwałą Rady Gminy z dnia 29 marca 2007 r., dalej: „Strategia”.

mieszkańców odpowiednio 81, 70 i 90 rodzin, w tym odpowiednio dwóm, trzem i ośmiu rodzinom zagrożonym bezdomnością.

(akta kontroli str. 605-618)

„Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Osielesko na lata 2018-2028” została przyjęta 6 listopada 2018 r.¹⁵, w związku z czym jej założenia tylko w nieznacznym stopniu były realizowane w okresie objętym niniejszą kontrolą. Problem bezdomności włączono do obszaru „marginalizacja społeczna”¹⁶. Za jeden z czterech celów strategicznych na lata 2018-2028 przyjęto integrację społeczną, w ramach której jednym z celów operacyjnych były działania ratunkowe, m.in. w stosunku do bezdomnych. Działania te miały być realizowane poprzez: a) zabezpieczanie w budżetach niezbędnych środków finansowych na pomoc dla potrzebujących i utrzymanie działalności usługowej; b) współdziałanie z powiatowym urzędem pracy i agencjami ds. zatrudnienia oraz instytucjami szkolącymi w aktywizowaniu do pracy osób bezrobotnych; c) podejmowanie działań w celu zmiany postaw osób ubogich z biernej na aktywną i zwiększenia ich odpowiedzialności za własne życie, m.in. poprzez zawieranie kontraktów socjalnych; d) modernizację i zwiększenie liczby lokali socjalnych jako działanie profilaktyczne wobec osób zagrożonych bezdomnością. Jako wskaźniki realizacji ww. działań przyjęto m.in. wartość środków przeznaczonych przez GOPS na zmniejszenie skutków ubóstwa, liczbę szkoleń i liczbę osób przeszkolonych w zakresie wdrażania kontraktów socjalnych oraz liczbę lokali socjalnych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 162-232)

Strategia na lata 2018-2028 zawierała wszystkie elementy wymienione w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Nie zapisano w niej konieczności współdziałania na rzecz osób bezdomnych z innymi organami, organizacjami pozarządowymi, zakładami opieki zdrowotnej bądź policją.

(akta kontroli str. 134-232)

Według wyjaśnienia Wójta Gminy: a) powodem opóźnienia w zatwierdzeniu Strategii na lata 2018-2028 było stanowisko radnych z Komisji Rozwoju Gospodarczego Rady Gminy, którzy uznali za niezbędne ujęcie w tym opracowaniu danych statystycznych za 2017 r. Dane te zostały upublicznione przez GUS dopiero we wrześniu 2018 r., a ich implementacja wymagała dodatkowego czasu; b) Wojewoda Kujawsko-Pomorski¹⁷ nie zgłaszał uwag i zastrzeżeń do przekazanych mu dwóch uchwał w sprawie strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Według wyjaśnień Kierownika GOPS, Ośrodek nie koordynował realizacji strategii w zakresie celów i zadań dotyczących zapobiegania bezdomności i udzielania pomocy osobom bezdomnym, gdyż był jedynym realizatorem tych zadań.

(akta kontroli str. 609-618, 620-624, 646)

1.5. W opracowanych przez GOPS ocenach zasobów pomocy społecznej za lata 2016 i 2017 podano liczbę rodzin zdiagnozowanych jako bezdomne i łączną liczbę osób w tych rodzinach: w roku oceny, w dwóch latach poprzedzających ocenę oraz prognozowaną liczbę rok po ocenie. I tak:

- a. w ocenie za 2016 r. podano, że w 2014 r. było 13 takich rodzin (a w nich 13 osób), w 2015 r. – 15 rodzin i 15 osób, w roku oceny – 14 rodzin i 18 osób;
- b. w ocenie za 2017 r. podano: w 2015 r. – 15 rodzin i 15 osób, w 2016 r. – 14 rodzin i 18 osób, w roku oceny – 18 rodzin i 18 osób.

¹⁵ Uchwałą Nr IX/86/2018 Rady Gminy z dnia 6 listopada 2018 r.

¹⁶ Obszar ten obejmował bezrobocie, ubóstwo, bezdomność i uzależnienia.

¹⁷ Dalej: „Wojewoda”.

Liczba rodzin i ich członków prognozowana na rok po ocenie była każdorazowo identyczna z wykazaną w roku oceny.

W podobnym układzie, poszerzonym o statystykę z czterech lat poprzedzających rok oceny, przedstawiono dane dotyczące udzielonej pomocy z powodu bezdomności. Podano liczbę rodzin, którym udzielono pomocy, liczbę przyznanych świadczeń oraz obliczono tzw. wskaźnik pomocy z powodu bezdomności.

(akta kontroli str. 233-404)

W ww. ocenach zasobów nie sformułowano rekomendacji odnoszących się bezpośrednio do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Oceny zasobów zostały opracowane w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, z uwzględnieniem wszystkich realizowanych zadań pomocy społecznej i zawierały wszystkie elementy wymagane art. 16a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 233-404)

1.6. W sprawozdaniach z działalności GOPS za lata 2016, 2017 i 2018 nie określono potrzeb związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy osobom bezdomnym lub zagrożonym bezdomnością. Wszystkie potrzeby w zakresie pomocy społecznej ujmowano – zgodnie z klasyfikacją budżetową – w projektach planów finansowych GOPS na kolejne lata. W odniesieniu do usług świadczonych osobom bezdomnym, w planach wyodrębniano kwoty zaplanowane w rozdziale 85214 na opłacenie pobytu w schroniskach.

(akta kontroli str. 405-431, 553-586)

1.7. W Gminie w badanym okresie nie opracowano i nie realizowano lokalnych programów osłonowych na rzecz osób bezdomnych, ponieważ – jak wyjaśniła Kierownik GOPS – nie był to problem dominujący na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 605-618)

1.8. W latach 2016-2018 Ośrodek nie aplikował w zewnętrznych programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych. Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, nie widziano takiej konieczności z uwagi na niewielką skalę zjawiska bezdomności w Gminie oraz wystarczające środki na finansowanie działań wobec tej grupy osób. Według dalszych wyjaśnień, informacje o możliwości uczestniczenia w takich programach były dostępne na stronach internetowych Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 605-618, 634)

1.9. Gmina nie prowadziła na swoim terenie żadnej placówki zapewniającej schronienie w formach ustawowych, tj. schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni lub ogrzewalni. Nie zawierała w tej sprawie porozumień administracyjno-prawnych z innymi gminami, które prowadziły lub zlecały prowadzenie takich placówek. GOPS, do końca listopada 2018 r., nie zawierał żadnych umów z organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania dotyczące udzielania tymczasowego schronienia. Decyzje administracyjne w sprawie kierowania osób bezdomnych do schronisk¹⁸ wydawane były – jak poinformowała Kierownik Ośrodka – na podstawie uprzednich uzgodnień telefonicznych z prowadzącymi je podmiotami.

W przypadku ośmiu spośród dziewięciu osób bezdomnych skierowanych w latach 2016-2018 przez GOPS na czasowy pobyt w schronisku, prowadząca je organizacja pozarządowa jako pierwsza poinformowała Ośrodek, że taka osoba już przebywa

¹⁸ Znajdujących się w innych gminach, w dwóch przypadkach poza terenem Województwa.

w jej schronisku, przesyłając jednocześnie wymaganą dokumentację (w tym wywiad środowiskowy i wniosek podopiecznego o formalne skierowanie do schroniska). Wydana następnie przez GOPS decyzja sankcjonowała trwający już pobyt. Wymienione osoby od lat nie zamieszkiwały i nie przebywały na terenie Gminy, w związku z czym Ośrodek nie posiadał wiedzy o ich bezdomności.

(akta kontroli str. 57-91, 432-530)

W grudniu 2018 r. bez przeprowadzenia konkursu ofert GOPS podpisał dwie umowy z organizacjami pozarządowymi, faktycznie prolongujące długotrwały już pobyt dwóch osób bezdomnych w prowadzonych przez te organizacje schroniskach¹⁹.

W dniu 1 grudnia 2018 r. zawarto umowę z Kujawsko-Pomorskim Stowarzyszeniem Pomocy Bliźniemu „JUDYM” w Kołaczkwie dotyczącą pobytu bezdomnego T.R. w prowadzonym przez ten podmiot schronisku z usługami opiekuńczymi „KATARZYŃKA” w Synogaci²⁰, na czas określony od 1 grudnia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. Poprzednio, od 4 stycznia 2016 r., ww. osoba przez cały czas przebywała w innych schroniskach Stowarzyszenia „JUDYM”, tj. w Kołaczkwie²¹ i w Budziszawie²². Zgodnie z umową:

- a. schronisko zapewniało m.in.: całodobowy pobyt; zakwaterowanie w pokoju na parterze (z oknem, szafą, stołem, krzesłami i szafkami osobistymi; wyżywienie (trzy posiłki dziennie, w tym jeden gorący), dostęp do pomieszczenia umożliwiającego przygotowanie we własnym zakresie gorącego napoju (w tym nieograniczony dostęp do herbaty); dostęp do prysznicy, pomoc w zabiegach higienicznych i ubieraniu się; pomoc w załatwianiu spraw osobistych; dostęp do usług podstawowej opieki zdrowotnej oraz umożliwienie wykupu leków; możliwość wymiany odzieży, jej prania i suszenia; podstawowe środki czystości (w miarę możliwości); personel opiekuńczy (w ciągu dnia jeden opiekun na 15 osób, w porze nocnej jeden opiekun na cały obiekt); możliwość korzystania z pokoju spotkań indywidualnych (z dostępem do komputera i internetu) oraz ze świetlicy z telewizorem; informowanie o dostępnych formach pomocy; usługi aktywizacyjne ukierunkowane na wzmocnienie aktywności społecznej, uzyskanie samodzielności życiowej i wyjście z bezdomności;
- b. dzienny koszt pobytu w placówce wynosił: do końca 2018 r. – 45,00 zł, w 2019 r. – 50,00 zł.

28 grudnia 2018 r. GOPS podpisał umowę ze Stowarzyszeniem na Rzecz Bezdomnych Dom Modlitwy „AGAPE” w Borowym Młynie²³ w sprawie pobytu bezdomnej M.P. w schronisku z usługami opiekuńczymi w Nowym Stawie²⁴, na czas określony od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Osoba ta przebywała w ww. schronisku od 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z umową:

- a. zleceniobiorca zapewniał: prowadzenie z mieszkańcami pracy socjalnej polegającej w szczególności na motywowaniu osób z problemem uzależnienia do podjęcia terapii odwykowej oraz zachęcaniu do podejmowania aktywności zawodowej i społecznej; całodobowy pobyt; wyżywienie (trzy posiłki dziennie, w tym jeden gorący), możliwość wymiany odzieży, jej prania i suszenia; podstawowe środki higieny osobistej; właściwe warunki socjalno-bytowe, w tym dostęp do pomieszczeń sanitarnych; dostęp do informacji o możliwych formach pomocy; bieżące wsparcie i pomoc osobom tego wymagającym; pomoc

¹⁹ Pozostałe osoby bezdomne skierowane przez GOPS do schronisk, opuściły te placówki wcześniej, po krótkotrwałym, kilkumiesięcznym pobycie.

²⁰ Gmina Wierzbinek, powiat koniński, województwo wielkopolskie (108 km od Osieleska).

²¹ Gmina Szubin, województwo kujawsko-pomorskie (39 km od Osieleska).

²² Gmina Bytoń, powiat radziejowski, województwo kujawsko-pomorskie (96 km od Osieleska).

²³ Gmina Ryjewo, powiat kwidziński, województwo pomorskie.

²⁴ Gmina Nowy Staw, powiat malborski, województwo pomorskie (149 km od Osieleska).

- mieszkańcom w sytuacjach zagrażających ich życiu i zdrowiu poprzez umożliwienie pierwszego kontaktu z lekarzem lub placówkami służby zdrowia; zapewnienia podstawowych leków przeciwbólowych i przeciw przeziębieniom; zapewnienia pomocy psychologicznej i prawnej; współpracy z GOPS, w tym przy realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności;
- b. Ośrodek zobowiązał się m.in. do: objęcia osoby kierowanej do placówki indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności; pokrycia kosztów wyrobienia niezbędnych dokumentów; pokrycia kosztów zakupu niezbędnych leków i środków medycznych, jeśli podopieczny nie będzie w stanie ich zakupić we własnym zakresie;
- c. dzienny koszt pobytu w schronisku wynosił 60,00 zł.

Zapisy obydwu umów zabezpieczały interesy GOPS w zakresie zlecanego zadania. Według wyjaśnienia Kierownika Ośrodka, ustalone w umowach koszty pobytu w schroniskach przyjęto – bez negocjacji – w wysokościach określonych przez organizacje pozarządowe, uznając, że ceny osobodnia są korzystne (dwukrotnie niższe od stawek obowiązujących w domach pomocy społecznej).

(akta kontroli str. 531-539, 634)

W okresie objętym kontrolą w placówkach udzielających schronienia przebywało – w różnych terminach – dziewięć osób skierowanych przez GOPS, w tym osiem skierowanych pierwszorazowo w 2016 r. i jedna przed 2016 r. W rozbiciu na lata kalendarzowe GOPS sfinansował okresowe schronienie: w 2016 r. – dziewięciu osobom, w 2017 r. – czterem, w 2018 r. – dwóm. Siedem osób przebywało w zwykłych placówkach, a dwie osoby początkowo w zwykłych, a następnie w schroniskach świadczących usługi opiekuńcze. Oprócz ww. schronisk w Synogaci, Kołaczkowie, Budziszławi i Nowym Stawie, w których przebywały – w różnych okresach – dwie osoby, pozostałych skierowano do: Schroniska dla Bezdomnych Kobiet z Dziećmi w Gdańsku²⁵, prowadzonego przez Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „PROMETEUSZ” (pięć osób); Toruńskiego Domu dla Osób Bezdomnych i Najuboższych „MONAR-MARKOT” w Toruniu²⁶ prowadzonego przez Stowarzyszenie „MONAR” (jedna osoba); Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn w Grudziądzu²⁷ prowadzonego przez Koło Grudziądzkie Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta (jedna osoba).

(akta kontroli str. 57-91, 432-470)

1.10. Ośrodek nie posiadał dokumentacji potwierdzającej, że placówki, w których umieszczano osoby bezdomne z terenu Gminy, spełniały określone prawem standardy. Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, dane w tym zakresie pozyskiwano w trakcie rozmów telefonicznych z pracownikami tych placówek.

Z informacji uzyskanych przez GOPS w czasie niniejszej kontroli od dwóch organizacji pozarządowych zapewniających obecnie schronienie dwóm osobom bezdomnym pochodzącym z terenu Gminy, wynikało, że: a) schronisko z usługami opiekuńczymi „KATARZYŃKA” w Synogaci spełniało wszystkie standardy określone w rozporządzeniu 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 ogrzewalni²⁸; b) schronisko z usługami opiekuńczymi w Nowym Stawie nie spełniało norm określonych w ww. rozporządzeniu, dotyczących: liczby miejsc w placówce, liczby zatrudnionych pracowników socjalnych, liczby osób

²⁵ W odległości 166 km od Osielska.

²⁶ W odległości 53 km od Osielska.

²⁷ W odległości 66 km od Osielska.

²⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 896.

zakwaterowanych w jednym pomieszczeniu mieszkalnym, minimalnej powierzchni przypadającej na jedną osobę w pomieszczeniu mieszkalnym, zapewnienia dostępu do odpowiednio wyposażonego pomieszczenia kuchennego umożliwiającego samodzielne przygotowanie posiłku i gorącego napoju, wyposażenia sanitaratów²⁹.

(akta kontroli str. 605-618, 647-655)

1.11. GOPS nie zawierał kontraktów socjalnych z osobami kierowanymi do placówek zapewniających schronienie. Z dostępnej w Ośrodku dokumentacji wynikało, że w dwóch przypadkach takie kontrakty zostały podpisane z osobami bezdomnymi przez pracowników socjalnych schronisk, w których przebywały te osoby, już po wydaniu przez GOPS decyzji o skierowaniu do placówki.

(akta kontroli str. 540-544)

1.12. Udzielenie pomocy osobie bezdomnej w formie zapewnienia schronienia następowało każdorazowo po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego lub – w przypadku prolongaty pobytu w schronisku – aktualizacji wywiadu i wydaniu decyzji administracyjnej. W latach 2016-2018 Kierownik GOPS wydała w tej sprawie 18 decyzji (dziewięć w 2016 r., sześć w 2017 r. i trzy w 2018 r.), w tym trzy pierwszorazowe i 15 przedłużających pobyt. Jedna decyzja pierwszorazowa dotyczyła pięciu osób – matki z czworgiem nieletnich dzieci, a każdą z dwu pozostałych wydano dla jednej osoby. Wszystkie decyzje (18) dotyczyły umieszczenia w zwykłym schronisku, gdyż dwie placówki świadczące usługi opiekuńcze, w których przebywały dwie osoby bezdomne skierowane przez GOPS, uzyskały taki status dopiero w II półroczu 2018 r., a Ośrodek na tę okoliczność nie wydał decyzji zmieniających decyzje dotąd obowiązujące. Wszystkie decyzje zostały wydane na pisemny wniosek osoby bezdomnej, tj. na podstawie art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Nie było przypadków kierowania do schronisk osób bezdomnych ostatnio zameldowanych na terenie Gminy Osielesko przez inne gminy, tj. z przeniesieniem właściwości miejscowej na podstawie art. 101 ust. 3, 4 i 5 ustawy o pomocy społecznej.

Analiza dokumentacji związanej z wydaniem wszystkich 18 decyzji wykazała, że: a) w przypadku każdej osoby bezdomnej, przed wydaniem decyzji o skierowaniu do schroniska przeprowadzono wywiad środowiskowy lub jego aktualizację; b) siedem wywiadów zostało przeprowadzonych przez ośrodki pomocy społecznej gmin, na terenie których znajdowały się schroniska, a 11 przez pracownika socjalnego schroniska; c) wywiady zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej³⁰, diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie do zasadności ubiegania się o przyznanie świadczenia; d) 16 wywiadów przeprowadzono w dniu złożenia wniosku o pomoc, jeden – po upływie jednego dnia, jeden – po upływie 12 dni; e) wszystkie decyzje o skierowaniu do schroniska zostały wydane przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Wójta Gminy, z zachowaniem terminów wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

²⁹ Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 700), podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie tej ustawy ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, niespełniające standardów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 48a ust. 14 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, są obowiązane dostosować do tych standardów ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, do dnia 31 grudnia 2020 r.

³⁰ Określone w § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 712) – uchylonego z dniem 11 września 2016 r. oraz § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788).

postępowania administracyjnego³¹ i 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 (art. 109 ustawy o pomocy społecznej).

Badana dokumentacja nie zawierała zapisów stwierdzających w sposób jednoznaczny, że osoba kierowana do placówki jest w pełni zdolna do samoobsługi i że jej stan nie zagraża zdrowiu i życiu innych osób. Kierownik GOPS wyjaśniła, że w jednym przypadku oceny w powyższym zakresie (pozytywnej) dokonał pracownik Ośrodka, na podstawie bezpośredniego kontaktu z wnioskodawcą, a w pozostałych przypadkach domniemywano, że dokonał jej pracownik socjalny schroniska bądź ośrodka pomocy społecznej przeprowadzającego/aktualizującego wywiad środowiskowy i że była ona również pozytywna.

Według dalszych wyjaśnień, brak jest formalnych wytycznych, jaką dokumentacją winien dysponować Ośrodek przed podjęciem decyzji w tym zakresie, a w obowiązującym wzorze wywiadu środowiskowego nie przewidziano zawierania takich informacji.

(akta kontroli str. 433-530, 600-601, 605-618)

1.13. Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, żadna z osób skierowanych w badanym okresie do schroniska nie została objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, ponieważ Ośrodek co do zasady podchodził do każdego przypadku indywidualnie i nie widział takiej potrzeby.

(akta kontroli str. 605-618)

1.14. W latach 2016, 2017 i 2018 osoby bezdomne z terenu Gminy skorzystały z następujących świadczeń socjalnych: a) zasiłek stały – odpowiednio 24, 35 i 36 decyzji; b) zasiłek okresowy – 57, 98 i 74; c) zasiłek celowy – 33, 40 i 30; d) posiłek w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – 8, 10 i 8³²; e) schronienie – 9, 6 i 3³³; f) opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne – po jednym świadczeniu w latach 2016 i 2017. Z różnych form wsparcia skorzystało ogółem 18 osób (odpowiednio 14, 18 i 9). Łączna wartość przyznanych świadczeń wyniosła odpowiednio 67,1 tys. zł, 89,6 tys. zł i 79,8 tys. zł. Wydano ogółem 73, 30 i 68 decyzji administracyjnych, w tym 3 negatywne³⁴ (w 2016 r.).

(akta kontroli str. 545, 620-624)

Według wyjaśnienia Kierownika GOPS: a) w latach 2016, 2017 i 2018 w zasobie Gminy znajdowało się odpowiednio 13, 13 i 12 lokali socjalnych, z których jeden został przydzielony w 2016 r. (osobie zajmującej go dotąd bezumownie), jeden w 2017 r., a pozostałe w latach wcześniejszych; w 2019 r., w związku z zakończeniem w roku poprzednim realizacji dedykowanej inwestycji budowlanej, przewidywane jest zwiększenie zasobu o kolejnych siedem lokali socjalnych bądź komunalnych, z których jeden (socjalny) został już wstępnie przyznany osobie bezdomnej; b) działania podejmowane wobec osób bezdomnych niekierowanych do schronisk, prowadzące do ich trwałego usamodzielnienia, polegały m.in. na: zapewnianiu regularnej pomocy finansowej (m.in. zasiłki celowe na zakup żywności, opału, odzieży, energii elektrycznej), motywowaniu do badań lekarskich

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: „Kpa”.

³² W kolejnych latach przyznano odpowiednio 909, 1 030 i 834 świadczenia rozumiane każdorazowo jako jeden gorący posiłek.

³³ W kolejnych latach przyznano odpowiednio 836, 860 i 728 świadczeń rozumianych każdorazowo jako jedna doba pobytu w schronisku.

³⁴ Dotyczyły tego samego wnioskodawcy, przebywającego w schronisku dla osób bezdomnych, któremu odmówiono wsparcia w formie zasiłku, uznając, że opłacany przez GOPS pobyt w schronisku z pełnym wyżywieniem w pełni zabezpieczał jej potrzeby bytowe.

oraz rejestrowania się w urzędzie pracy celem znalezienia zatrudnienia i otrzymania ubezpieczenia zdrowotnego, pomocy w uzyskaniu orzeczenia o niepełnosprawności, otrzymaniu lokalu socjalnego oraz podjęciu organizowanych przez Urząd Gminy prac społecznie użytecznych; c) działania GOPS ułatwiające korzystanie przez osoby bezdomne z pełni praw obywatelskich polegały na przyznawaniu zasiłków celowych na opłacenie wykonania fotografii potrzebnych do dowodu osobistego; d) Ośrodek zapewniał możliwość bezpłatnych porad specjalistów zatrudnionych w Rodzinnym Punkcie Konsultacyjnym – psychologa (pięć razy w miesiącu), prawnika (dwa razy w miesiącu) i terapeuty uzależnień (sześć razy w miesiącu); e) pracę socjalną z osobami bezdomnymi dokumentowano na drukach aktualizacji wywiadu środowiskowego³⁵; f) co do zasady nie określano terminów realizacji zadań zaplanowanych w ramach pracy socjalnej³⁶; g) GOPS nie stosował rozwiązań nowatorskich w pracy z osobami bezdomnymi.

(akta kontroli str. 605-618, 620-624)

W latach 2016-2018 Gmina zrealizowała jedno zadanie inwestycyjne zwiększające zasób lokali komunalnych i socjalnych, polegające na nadbudowie jednego piętra budynku mieszkalnego przy ul. Osiedlowej 1 w Bożenkowie. Koszt zadania wyniósł 877,4 tys. zł i obejmował opracowanie dokumentacji projektowej (15,7 tys. zł w 2016 r.) i roboty budowlane (16,8 tys. zł w 2017 r. i 844,9 tys. zł w 2018 r.).

(akta kontroli str. 620-624)

1.15. Ośrodek upowszechniał informacje o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym: a) na swojej stronie internetowej (m.in. zasady przyznawania poszczególnych świadczeń pomocy społecznej, pieniężnych i niepieniężnych, w tym schronienia); b) w siedzibie, poprzez umieszczenie w miejscu ogólnie dostępnym aktualnego wykazu schronisk, noclegowni, ogrzewalni i jadalni w województwie kujawsko-pomorskim, opracowanego przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.

(akta kontroli str. 546-552)

1.16. Według wyjaśnienia Kierownika GOPS:

a) oceny skuteczności wsparcia udzielanego osobom bezdomnym nieprzebywającym w schroniskach dokonywano na bieżąco, a za jej miarę uważano stopień realizacji kontraktu socjalnego (w jednym przypadku)³⁷ i stan realizacji ustaleń z pracownikiem socjalnym poczynionych przez osoby, z którymi nie zawarto takich kontraktów (w ośmiu przypadkach); przykładowo, osoby uczęszczające na spotkania z psychologiem lub terapeutą uzależnień były zobowiązywane do przedkładania właściwemu pracownikowi socjalnemu informacji o fakcie odbycia kolejnych wizyt;

b) Ośrodek prowadził bieżący monitoring świadczonych usług, którego wyniki były podstawą do odpowiedniego modyfikowania zakresu i rodzaju udzielanego wsparcia; przykładowo, w sytuacji stwierdzenia, że doszło do niewłaściwego

³⁵ GOPS nie opracował własnych wzorcowych dokumentów w tym zakresie, np. karty pracy socjalnej.

³⁶ Za wyjątkiem jednego przypadku zawarcia kontraktu socjalnego z osobą bezdomną nieprzebywającą w schronisku – przyjęte terminy zostały w tym przypadku dotrzymane.

³⁷ W badanym okresie GOPS zawarł jeden kontrakt socjalny z osobą bezdomną nieprzebywającą w schronisku: 9 października 2018 r. z L.S., obligując ją m.in. do aktywnego poszukiwania pracy i uczęszczania na terapię grupową dla osób uzależnionych od alkoholu. Dokonana przez pracownika socjalnego 28 grudnia 2018 r. okresowa ocena realizacji działań przyjętych w kontrakcie wykazała, że podopieczny realizował kontrakt zgodnie z ustaleniami i że nie wymaga on modyfikacji.

wykorzystania pomocy finansowej, dokonywano zmiany formy przyznanego świadczenia³⁸.

(akta kontroli str. 605-618, 635-645)

1.17. Zgodnie z przyjętymi w Gminie zasadami ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych³⁹: a) pomoc w formie schronienia poprzez przyznanie tymczasowego miejsca pobytu w schronisku przysługiwała nieodpłatnie osobom bezdomnym, których dochód nie przekraczał kwoty kryterium dochodowego określonego na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej; b) osobom bezdomnym, których dochód przekraczał wysokość ww. kryterium, pomoc miała być udzielana odpłatnie i obliczana według wzoru: $O = \left(\frac{Do}{Kd} - 1\right) \times 0,5 \times K$, gdzie O oznacza kwotę odpłatności za schronisko, Do – dochód osoby bezdomnej, Kd – kryterium dochodowe według ustawy o pomocy społecznej, K – koszt utrzymania w schronisku, 0,5 – stały współczynnik przeliczenia, 1 – stałą matematyczną pozwalającą proporcjonalnie zwiększać odpłatność; c) osobę bezdomną, na jej wniosek lub wniosek pracownika socjalnego, można zwolnić w całości lub w części z opłaty za pobyt w schronisku, gdy posiada ona udokumentowane wydatki związane ze stanem zdrowia lub zdarzeniem losowym oraz gdy wystąpiły szczególne okoliczności uzasadniające zwolnienie z odpłatności.

W badanym okresie GOPS nie przyznawał zasiłków celowych na pokrycie kosztów pobytu w schronisku.

(akta kontroli str. 57-91, 625-627)

1.18. Koszty poniesione przez Ośrodek w związku z zapewnianiem schronienia osobom bezdomnym dotyczyły wyłącznie pobytu w schroniskach osób ostatnio zameldowanych na pobyt stały na terenie Gminy i wynosiły: w 2016 r. 30,2 tys. zł, w 2017 r. 29,3 tys. zł, w 2018 r. 28,7 tys. zł. Środki przekazywano bezpośrednio na rachunki organizacji pozarządowych prowadzących schroniska. Wydatki na wymieniony cel ujmowano w rozdziale 85214 – *Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe*. W projektach planów finansowych GOPS ww. wydatki zostały zaplanowane w wysokości odpowiednio 20,0 tys. zł, 19,8 tys. zł i 30,0 tys. zł. Nie stwierdzono przypadków zwrotu przez osoby bezdomne ponoszonych przez Ośrodek kosztów zapewnienia schronienia.

(akta kontroli str. 405-431, 553-586)

1.19. Udział wydatków poniesionych w związku z realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych (tj. na zapewnienie schronienia, zasiłki i pozostałe świadczenia) w wydatkach ogółem Gminy wynosił: w 2016 r. – 0,096%, w 2017 r. – 0,118%, w 2018 r. – 0,078%. Dane dotyczące wydatków poniesionych na zapewnienie schronienia wykazane w sprawozdaniach MRPiPS za lata 2016, 2017 i 2018 (Dział 2B. *Udzielone świadczenia–zadania własne gmin*) były zgodne z kwotami wykazanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności Ośrodka (opracowanych na podstawie sprawozdań RB-28S z wykonania planu wydatków budżetowych GOPS).

(akta kontroli str. 57-91, 405-431, 587-592)

³⁸ Kontrola wykazała jeden przypadek (w 2017 r.) zmiany formy świadczenia dla osoby bezdomnej, spowodowany stwierdzeniem przez GOPS niewłaściwego wykorzystywania przyznanej pomocy pieniężnej. Podopieczny przeznaczał wypłacany mu zasiłek okresowy na zakup używek, sąd GOPS zmienił wydaną decyzję administracyjną w ten sposób, że przyznane środki finansowe przekazywano bezpośrednio na rachunek bankowy sklepu spożywczego, w którym podopieczny mógł wybierać potrzebne mu artykuły, do wysokości kwoty zasiłku. Dowodem transakcji była faktura, wystawiana każdorazowo przez sklep dla Ośrodka.

³⁹ Ustalonymi w uchwale Nr I/6/2019 Rady Gminy Osielsko z dnia 5 lutego 2019 r. (podjętej w czasie niniejszej kontroli).

Według wyjaśnienia Kierownika GOPS: a) w latach 2016, 2017 i 2018 potrzeby finansowe zgłaszane przez Ośrodek do projektów uchwał budżetowych Gminy, w tym związane ze świadczeniem usług na rzecz osób bezdomnych, zostały w całości uwzględnione, w związku z czym nie było konieczności występowania o zwiększenia wydatków w trakcie roku budżetowego; b) konstrukcja sprawozdania Rb-28S nie pozwala na wyodrębnienie w nim wydatków na usługi na rzecz osób bezdomnych; c) środki przeznaczane przez Gminę na świadczenia dla osób bezdomnych są wystarczające i adekwatne do faktycznych potrzeb w tym zakresie.

(akta kontroli str. 605-618, 620-624)

1.20. GOPS poinformował Wojewodę: a) 10 lipca 2018 r., tj. przed upływem ustawowego terminu (10 sierpnia 2018 r.), że Gmina nie prowadzi żadnej placówki udzielającej schronienia w formach przewidzianych ustawą o pomocy społecznej; b) 8 stycznia 2019 r. o zawarciu 1 i 28 grudnia 2018 r. dwóch umów z organizacjami pozarządowymi w sprawie czasowego udzielenia schronienia dla dwóch osób bezdomnych w prowadzonych przez te organizacje schroniskach.

(akta kontroli str. 593-595, 628-632)

1.21. W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie podejmował działań w ramach zadań dotyczących osób bezdomnych, wskazanych w „Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”. Kierownik GOPS wyjaśniła, że założenia Programu były jej znane, jednakże z uwagi na niewielką skalę zjawiska bezdomności w Gminie nie widziano konieczności jego realizacji. Według dalszych wyjaśnień, GOPS nie otrzymał żadnej korespondencji z MRPiPS odnoszącej się do tego Programu .

(akta kontroli str. 605-618, 620-624)

1.22. W opinii Kierownika GOPS, zmiany w systemie pomocy osobom bezdomnym wprowadzone od września 2016 r. przyczyniły się do poprawy skuteczności udzielanego wsparcia. Na pokreślenie zasługuje wprowadzenie schronisk z usługami opiekuńczymi jako dodatkowego typu placówki, możliwość przyznania schronienia osobie bezdomnej oczekującej na miejsce w domu pomocy społecznej oraz rezygnacja z wymogu zawarcia kontraktu socjalnego z osobą umieszczaną w placówce w przypadkach niecierpiących zwłoki oraz szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie. Według dalszych wyjaśnień, zasadnym byłoby powołanie podmiotu koordynującego działania podejmowane przez organy i instytucje różnych szczebli, zaangażowane w niesienie pomocy osobom bezdomnym.

(akta kontroli str. 605-618)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

1. Ośrodek nie zabezpieczył możliwości uzyskania przez osoby bezdomne tymczasowego schronienia w jakichkolwiek formach przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej, np. poprzez zorganizowanie opieki na terenie Gminy w placówkach, o których mowa w art. 48a tej ustawy, jak również nie zlecił zapewnienia takiego schronienia podmiotom funkcjonującym poza Gminą.

Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, biorąc pod uwagę potencjalne potrzeby, nie widziano konieczności podpisywania porozumień w wymienionym zakresie i ponoszenia kosztów za samą gotowość do świadczenia określonych usług socjalnych.

NIK zauważa, że stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, udzielanie schronienia osobom tego pozbawionym należy do zadań własnych gminy

o charakterze obowiązkowym, a w związku z uzupełniającym się charakterem poszczególnych placówek i różnym zakresem świadczonych w nich usług, każda gmina powinna zapewnić możliwość udzielenia schronienia w każdej z form, nie tylko w zakresie wynikającym z rozeznaczonych potrzeb występujących w danym momencie na jej terenie, ale także biorąc pod uwagę potencjalne potrzeby, jakie mogą wystąpić w tym zakresie.

(akta kontroli str. 593-595, 605-618)

2. W latach 2016-2018 (do 30 listopada) GOPS umieścił dziewięć osób bezdomnych w schroniskach na terenie innych gmin, prowadzonych przez pięć organizacji pozarządowych, nie przeprowadzając konkursów ofert i nie zawierając z tymi podmiotami pisemnych umów bądź porozumień w sprawie zasad kierowania i pobytu w schroniskach. W grudniu 2018 r., ponownie bez konkursu ofert, Ośrodek podpisał dwie umowy z organizacjami pozarządowymi, faktycznie prolongujące długotrwały już pobyt dwóch osób bezdomnych w prowadzonych przez te organizacje placówkach. Stanowiło to naruszenie art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym zlecenie zadań z zakresu pomocy społecznej odbywa się w drodze konkursu ofert, do którego przeprowadzenia, stosownie do ust. 5 cyt. artykułu, stosuje się przepisy ustawy o dppow.

(akta kontroli str. 432-470)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że zgodnie z przyjętą praktyką GOPS kierował do schronisk osoby bezdomne na podstawie składanych przez nie wniosków. Pracownik socjalny GOPS, przed wydaniem decyzji przyznającej schronienie, ustalał telefonicznie z kierownikiem schroniska samą możliwość skierowania oraz czasokres i koszt pobytu. Te ustalenia nie były formalizowane poprzez zawieranie porozumień, ponieważ wytyczne w tym zakresie zostały wprowadzone dopiero w kwietniu 2017 r. i do chwili obecnej nie zostały usankcjonowane w formie aktu prawnego. W związku z powyższym nie widziano konieczności podpisywania porozumienia przed skierowaniem osoby bezdomnej do schroniska.

(akta kontroli str. 605-618)

3. W latach 2016-2018 Ośrodek wydał ogółem 18 decyzji administracyjnych w sprawie umieszczenia osoby bezdomnej w schronisku położonym w innej gminie, z czego w 11 przypadkach poprzedzający decyzję rodzinny wywiad środowiskowy (lub jego aktualizacja) został przeprowadzony przez pracownika socjalnego schroniska. Stanowiło to naruszenie art. 107 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym do przeprowadzania wywiadów upoważnieni są wyłącznie pracownicy socjalni ośrodków pomocy społecznej. Ponadto, stosownie do art. 25 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy, zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może obejmować przeprowadzania wywiadów środowiskowych.

Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, Ośrodek nie znajdował podstaw, by kwestionować rzetelność wywiadów przekazywanych przez schroniska.

(akta kontroli str. 433-530, 619)

4. Ośrodek nie zawarł kontraktu socjalnego z żadną spośród pięciu pełnoletnich osób skierowanych w latach 2016-2018 do schronisk dla bezdomnych, co naruszało art. 48a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Kierownik GOPS wyjaśniła, że w czterech przypadkach pierwszorazowe decyzje administracyjne w sprawie skierowania do schroniska wydano przed 5 września 2016 r., tj. gdy zawarcie kontraktu nie było jeszcze wymogiem ustawowym, natomiast w jednym przypadku powody odstąpienia od podpisania kontraktu nie są jej znane, gdyż nie kierowała wówczas Ośrodkiem.

W ocenie NIK, fakt wydania tzw. decyzji pierwszorazowej o skierowaniu do schroniska przed wejściem w życie przepisu obligującego jednostkę pomocy społecznej do zawarcia z kierowaną osobą kontraktu socjalnego nie stanowi przesłanki dla zaniechania podpisania takiego kontraktu w terminie późniejszym, w trakcie procedur towarzyszących wydawaniu dla ww. osób kolejnych decyzji prolongujących ich pobyt w schroniskach.

(akta kontroli str. 540-544, 605-618)

5. W decyzjach z 25 lutego 2016 r. i 5 października 2016 r. była Kierownik GOPS odmówiła osobie bezdomnej przebywającej w schronisku prowadzonym przez Kujawsko-Pomorskie Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu „JUDYM” w Kołaczku przyznania pomocy w formie zasiłku okresowego, uzasadniając to faktem, że schronisko zabezpieczało podstawowe potrzeby bytowe wnioskodawcy, tj. schronienie, wyżywienie i podstawowe artykuły higieniczne. Wnioskodawca nie posiadał własnego dochodu i był osobą bezrobotną bez prawa do zasiłku, a zatem zachodziła przesłanka do przyznania mu przedmiotowego świadczenia, określona w art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 4 tej ustawy, potrzeby osób korzystających z pomocy powinny być uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 596-599)

W ocenie Kierownika GOPS, w obydwu przypadkach wnioskujący spełniał kryteria przyznania zasiłku okresowego, które to świadczenie ma charakter obligatoryjny.

(akta kontroli str. 605-618)

6. W dniu 8 stycznia 2019 r. Ośrodek złożył u Wojewody wniosek o wprowadzenie zmiany w rejestrze miejsc, w których gminy udzielają tymczasowego schronienia osobom bezdomnym, polegającej na wpisaniu do rejestru Kujawsko-Pomorskiego Stowarzyszenia Pomocy Bliźniemu „JUDYM” w Kołaczku. Ze Stowarzyszeniem tym 1 grudnia 2018 r. GOPS podpisał umowę w sprawie umieszczenia osoby bezdomnej w jednej z prowadzonych przez nie placówek. Wniosek złożono po upływie 38 dni od zawarcia umowy, tj. z naruszeniem art. 48a ust. 11c ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że wszelkie zmiany danych objętych rejestrem winny zostać zgłoszone w terminie 14 dni od dnia ich powstania.

(akta kontroli str. 531-533, 628-632)

Według wyjaśnienia Kierownika GOPS, przyczyną opóźnienia było długie oczekiwanie na odesłanie przez Stowarzyszenie podpisanego egzemplarza umowy.

(akta kontroli str. 620-624)

OCENA CZĄSTKOWA

GOPS znał i na bieżąco uaktualniał wiedzę na temat liczby osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Diagnozowano ich potrzeby i udzielano wsparcia, stosując adekwatne narzędzia pracy socjalnej. Niemniej jednak nie zapewniono na terenie Gminy możliwości skorzystania przez osoby bezdomne z żadnej z form schronienia przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej i nie uniknięto błędów formalnych związanych ze zlecaniem usługi udzielania schronienia podmiotom zewnętrznym.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

2.1. GOPS nie nadzorował organizacji pozarządowych prowadzących schroniska, do których kierowano osoby bezdomne z terenu Gminy.

(akta kontroli str. 605-618)

2.2. W latach 2016-2018 realizacja przez Ośrodek zadań w zakresie pomocy osobom bezdomnym nie była przedmiotem kontroli podmiotów zewnętrznych, kontroli wewnętrznej Urzędu Gminy oraz składanych skarg.

(akta kontroli str. 602-604)

2.3. W Ośrodku nie wyznaczono pracownika, który koordynowałby całokształt działań wspierających podejmowanych wobec osób bezdomnych. Kierownik GOPS wyjaśniła, że ogólny nadzór nad prawidłowością realizacji zadań w tym obszarze, tak jak w przypadku wszystkich innych obszarów działalności Ośrodka, sprawowała osobiście.

(akta kontroli str. 21-56, 605-618)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ośrodek nie sprawował nadzoru nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych w zakresie zapewnienia im schronienia, zleczanych organizacjom pozarządowym, ponieważ – jak wyjaśniła Kierownik GOPS – zadania powierzane do wykonania tym podmiotom nie były zlecane w trybie określonym w ustawie o dppiw. Stosownie do art. 17 powołanej ustawy, organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia, efektywności, rzetelności i jakości jego realizacji; prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

NIK zauważa, że obowiązek zapewnienia osobom bezdomnym schronienia należy do podstawowych zadań gminy określonych w ustawie o pomocy społecznej. W sytuacji, gdy GOPS zlecał organizacjom pozarządowym udzielanie tymczasowego schronienia osobom bezdomnym z terenu Gminy, powinien jednocześnie zapewnić sobie niezbędne narzędzia do wykonywania nadzoru nad prawidłowością realizacji tych zadań, co nie miało miejsca z uwagi na nieformalny tryb ich powierzania.

(akta kontroli str. 605-618)

OCENA CZĄSTKOWA

GOPS nie nadzorował prawidłowości realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych powierzanych innym podmiotom, co było konsekwencją niezawierania z nimi umów i nieprzeprowadzania konkursów na wykonywanie zadania udzielenia schronienia.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie osobom bezdomnym z terenu Gminy dostępu do form schronienia, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej.
2. Zlecenie realizacji zadań w zakresie udzielenia schronienia podmiotom spoza Gminy w drodze organizacji otwartego konkursu ofert, w trybie postępowania o zamówienie publiczne bądź poprzez zawarcie porozumienia administracyjno-prawnego z gminą, która samodzielnie prowadzi placówkę udzielającą schronienia lub zleca jej prowadzenie na swoim terenie innemu podmiotowi.

3. Zapewnienie przeprowadzania wywiadów środowiskowych z osobami wnioskującymi o udzielenie schronienia lub o przedłużenie pobytu w schronisku wyłącznie przez uprawnionych do tego pracowników socjalnych GOPS lub innych, właściwych miejscowo, ośrodków pomocy społecznej.
4. Zawieranie we wszystkich wymaganych przypadkach kontraktów socjalnych z osobami kierowanymi do schronisk dla bezdomnych.
5. Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych powierzanych podmiotom zewnętrznym, w tym w zakresie zapewniania podopiecznym odpowiednich warunków socjalno-bytowych.

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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Łukasz Burczyk
główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis