



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-28-01/2013
P/13/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/113 – Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.

Kontroler

Mariusz Podolski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87454 z dnia 7 listopada 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Katowice (zwany dalej lub *Urzędem*), ul. Młyńska 4, 40-089 Katowice.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Uszok, Prezydent Katowic (zwany dalej *Prezydentem*).

[Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, legalność, rzetelność i gospodarność działań Urzędu na rzecz bezdomnych w latach 2012-2013 (do 30 września).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych obszarów objętych kontrolą. Formułując ją NIK uwzględniła w szczególności:

- Działalność Urzędu w ww. okresie na rzecz osób bezdomnych w ramach Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych², do której w 2012 r. opracowano nową diagnozę problemów społecznych występujących na terenie Miasta Katowice³, zawierającą opis przyjętych kierunków działań oraz programy systemowe skierowane do zdefiniowanych grup wymagających wsparcia, w tym także osób bezdomnych.
- Działalność Urzędu i podległych mu jednostek (przede wszystkim Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach⁴) w celu rozeznania skali zjawiska bezdomności na terenie Miasta, w tym liczby bezdomnych wymagających wsparcia w okresach jesienno-zimowych.
- Zakres i efekty współpracy zorganizowanej na terenie Katowic na rzecz osób bezdomnych z udziałem Urzędu, MOPS-u, Straży Miejskiej, przedstawicieli służby zdrowia i organizacji pozarządowych.
- Tryb, zakres i rozliczenie umów zawartych przez Urząd z organizacjami pozarządowymi, których przedmiotem było świadczenie usług na rzecz osób

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zwana dalej *Miejską Strategią*.

³ Zwane dalej *Miastem lub Katowicami*.

⁴ Zwany dalej *MOPS*

bezdolnych, takich jak: udzielanie schronienia, wydawanie posiłków lub żywienia, streetworking⁵.

- Działania podejmowane na rzecz reintegracji społecznej bezdolnych poprzez przydzielanie im lokali mieszkalnych z miejskiego zasobu mieszkaniowego, z czego w ww. okresie skorzystało 17 bezdolnych z 43 oczekujących (39,5%).

Na ocenę ogólną wpłynęła również stwierdzona nieprawidłowość, że Miejskiej Strategii nie dostosowano w pełni do wymogów znowelizowanej z dniem 3 maja 2011 r. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶ (brak wymaganych przepisami art. 16b ust. 2 ustawy następujących elementów: prognozy zmian w okresie obowiązywania strategii, ram finansowych, wskaźników realizacji działań).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań podejmowanych na rzecz bezdolnych

1.1 Analiza lokalnej sytuacji społecznej i strategia rozwiązywania problemów społecznych

Opis stanu faktycznego

Miasto, w ramach projektu „Człowiek – najlepsza inwestycja”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, zleciło opracowanie nt.: „Diagnoza problemów społecznych i monitoring polityki społecznej dla aktywizacji zasobów ludzkich w Katowicach”, jako podstawę do „[...] przygotowania zrębów dla budowania nowej strategii i polityki miejskiej w Katowicach.”, które opublikowano⁷ w 2012 r. Zaprezentowane w opracowaniu wyniki badań i analiz pozwoliły autorom⁸ „[...] sformułować wnioski, rekomendacje i dyrektywy, przydatne w kreowaniu, integrującego potrzeby i zasoby, modelu miejskiej polityki społecznej.” Diagnoza stanowiła podstawę do opracowania nowej strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta. W ww. publikacji zagadnienie bezdolności przywołano w kontekście:

- analizy głównych dysfunkcji klientów pomocy społecznej (bezdolność wskazało 5% osób składających w MOPS wnioski o pomoc),
- osób przebywających w Izbie Wyrzeźwień w Katowicach (bezdolni stanowili 25,2% pacjentów tej placówki),
- zagrożeń zgłaszanych przez mieszkańców (bezdolni byli powodem 3,3% takich zgłoszeń).

Żadna z 14 rekomendacji, sformułowanych przez autorów omawianej diagnozy, nie dotyczyła bezpośrednio problemu bezdolności.

[Dowód: akta kontroli str. 4-9]

Miejską Strategię, uchwaloną przez Radę Miasta Katowice dnia 22 listopada 2004 r. (uchwała nr XXXIII/673/04), czterokrotnie aktualizowano (w 2005 r., w 2006 r., w 2008 r., w 2010 r.).

Strategia, obowiązująca w okresie objętym kontrolą, składała się z opisu przyjętych czterech kierunków działań oraz programów systemowych, skierowanych

⁵ Docieranie do osób bezdolnych przebywających poza placówkami i motywowanie ich do zmiany trybu życia (utrzymywanie higieny, przejście do placówek, podjęcie walki z uzależnieniami, poszukiwanie zatrudnienia).

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.)

⁷ Wydawnictwo Agencja Artystyczna PARA z Katowic 2012, ISBN 978-83-61061-97-7, wydanie I, nakład: 300 egz., 563 strony wraz z płytą CD

⁸⁸ Dziesięciu pracowników naukowych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz nauczycielka ze szkoły ponadgimnazjalnej.

do określonych grup wymagających wsparcia, w tym także bezdomnych. W każdym z programów zdefiniowano problem, sformułowano cel strategiczny oraz cele szczegółowe i wskazano formy ich realizacji.

W przypadku osób bezdomnych, jako formy realizacji wskazano: akcje informacyjne i interwencje w skupiskach osób bezdomnych, pracę socjalną z bezdomnymi, pomoc materialną, wspieranie bezdomnych po ich powrocie do środowiska, rozwiązywanie problemów społecznych przy współpracy z organizacjami pozarządowymi i związkami wyznaniowymi, prowadzenie trójstopniowego programu wychodzenia z bezdomności (zapewnienie schronienia na poziomie elementarnym, zapewnienie całodobowego schronienia w Hotelu Pomocy Społecznej z podjęciem rozwiązania problemów życiowych, zapewnienie mieszkania w lokalu równieśniczym).

[Dowód: akta kontroli str. 10-32]

Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej⁹ wyjaśniła, że wyniki analizy zjawiska bezdomności na terenie Miasta i zakres potrzeb zgłaszanych przez MOPS w Katowicach nie wskazywały, aby konieczne było przyjęcie dodatkowego lokalnego programu pomocy bezdomnym ponad rozwiązania programu ujętego w Miejskiej Strategii z 2004 r., „[...] których celem jest wspieranie i oddziaływanie na poszczególne grupy społeczne, w tym osoby bezdomne.

[Dowód: akta kontroli str. 33-35]

W ramach Miejskiej Strategii zrealizowano siedem projektów pomocy skierowanych do osób bezdomnych, z czego trzy w okresie objętym kontrolą¹⁰ - w latach 2011-2012 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” oraz „Diagnoza problemów społecznych i monitoring aktywizacji polityki rozwoju zasobów ludzkich w Katowicach¹¹, a w I połowie 2013 r. przygotowano kolejny projekt/program pn. „Od bezradności do samodzielności – opracowanie modelu asystowania osobie bezdomnej w reintegracji społecznej i zawodowej”, którego realizację rozpoczęto w sierpniu 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 58-62]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Miejska Strategia nie zawierała następujących elementów wymaganych przepisami art. 16b ust. 2 uops:

- prognozy zmian w okresie objętym strategią,
- ram finansowych realizacji strategii,
- wskaźników realizacji działań.

Naczelnik WPS wyjaśniła, że po nowelizacji uops „[...] przyjęto założenie, iż przygotowanie strategii dla miasta Katowice będzie przemyślanym, wieloetapowym procesem – tak aby opracowany dokument w pełni odpowiadał na zdiagnozowane problemy oraz potrzeby mieszkańców miasta”, a obowiązującą od 2004 r. Strategię Miejską należy zmodyfikować i uzupełnić o dodatkowe elementy, tj. kompleksową diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian, ramy finansowe oraz wskaźniki realizacji działań. Modyfikacje postanowiono wdrażać etapami i tak zaplanowano: na lata 2011-2012 opracowanie diagnozy sytuacji społecznej (wykonano); na 2013 r. konsultacje społeczne w celu wypracowania akceptowanych

⁹ Zwany dalej WPS.

¹⁰ Wcześniej zrealizowano następujące projekty: w 2004 r. „Moje mieszkanie”, w latach 2005-2006 „Klub Integracyjno-Adaptacyjny dla młodzieży bezdomnej”, w 2010 r. „Pomagam mądrze”, w 2011 r. „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”.

¹¹ W ramach tego projektu opracowano i opublikowano w 2012 r. diagnozę problemów społecznych.

społecznie sposobów i zakresów działań dla rozwiązywania problemów społecznych (w trakcie realizacji był cykl 22 debat we wszystkich dzielnicach Katowic); na 2014 r. ustalenie zadań do realizacji wraz z prognozą zmian, ramami finansowymi i wskaźnikami realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 16-32, 58-60]

1.2 Rozeznanie zjawiska bezdomności na terenie gminy

Opis stanu
faktycznego

MOPS szacował, że na terenie Miasta przebywało około 580 osób bezdomnych. Podczas badań, przeprowadzonych w lutym 2012 r., stwierdzono przebywanie na terenie Katowic 430 osób bezdomnych, z czego 16 poza placówkami udzielającymi pomocy. W identycznych badaniach w lutym 2013 r. stwierdzono przebywanie na terenie Katowic 530 bezdomnych, z czego 74 poza placówkami. Urzędowi, a także służbom i organizacjom pozarządowym działającym na terenie Katowic, znane były miejsca gromadzenia się osób bezdomnych poza placówkami udzielającymi pomocy (dworzec PKP, kanały ciepłownicze, ogródki działkowe). Naczelnik WSP wyjaśniła, że *„Liczba osób bezdomnych od paru lat utrzymuje się na podobnym poziomie. Niewielkie wahania wynikają z napływu osób bezdomnych w okresie zimowym.”*

[Dowód: akta kontroli str. 33, 54-55, 63-64]

Oszacowano, że na terenie Katowic podczas zimy 2013/2014 może przebywać około 620 bezdomnych. Podczas dwóch kolejnych zim - 2011/2012 i 2012/2013 - nie stwierdzono na terenie Miasta przypadku zgonu osoby bezdomnej spowodowanego wyziębieniem. Odnotowano natomiast dwa przypadki odmrożenia palców kończyn dolnych, przy czym poszkodowanym udzielono pomocy medycznej.

[Dowód: akta kontroli str. 33]

W okresie objętym kontrolą, w celu przeciwdziałania przypadkom zamarznięć lub odmrożeń wśród bezdomnych w okresie zimowym, MOPS podejmował działania profilaktyczne polegające na:

- rozmieszczaniu w miejscach przebywania bezdomnych (w porozumieniu z administratorami obiektów/terenów) plakatów informujących o możliwościach uzyskania pomocy i wskazaniu form udzielanej pomocy,
- przekazaniu przedstawicielom służb mundurowych, związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych i Pogotowia Ratunkowego ulotek informacyjnych dotyczących form pomocy osobom bezdomnym,
- przeprowadzeniu akcji informacyjnej wśród mieszkańców miasta oraz zarządców budynków mieszkalnych, w ramach której zachęcano do informowania zauważonych bezdomnych o możliwości skorzystania z pomocy w MOPS (w informacji podawano także adresy noclegowni/ogrzewalni na terenie Katowic),
- powiadomieniu Policji i Straży Miejskiej o rozmieszczeniu placówek udzielających schronienia bezdomnym (ze wskazaniem liczby miejsc w danej placówce), uruchomieniu dodatkowych miejsc schronienia oraz o zasadach współpracy przy podejmowanych działaniach interwencyjnych,
- wizytowaniu (2-3 razy w tygodniu), wspólnie z funkcjonariuszami Straży Miejskiej, miejsc, w których bezdomni gromadzą się w okresie zimy i informowaniu ich o możliwości skorzystania z pomocy w zakresie: schronienia, zabiegów higienicznych, otrzymania odzieży, otrzymania gorącego posiłku, uzyskania wsparcia socjalnego lub psychologicznego,
- dostarczaniu bezdomnym gorących posiłków i napojów w dni szczególnie mroźne,

- comiesięcznych spotkaniach z instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz bezdomnych w celu omówienia i skoordynowania zakresu i form udzielanej pomocy,
- bieżącym informowaniu WPS Urzędu o aktualnym stanie wolnych miejsc w placówkach dla osób bezdomnych.

[Dowód: akta kontroli str. 54-57, 65-66]

Naczelnik WPS wyjaśniła¹², że w MOPS na bieżąco odbywają się spotkania z instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz osób bezdomnych (Policja, Straż Miejska, PKP, służba zdrowia i organizacje pozarządowe), których celem jest wymiana informacji na temat pomocy udzielanej osobom bezdomnym (np. ustalanie procedur wykorzystania miejsc doraźnych lub postępowania z bezdomnymi znajdującymi się pod wpływem alkoholu, organizowanie grup wsparcia dla bezdomnych oraz objazdów miejsc przebywania bezdomnych w okresie jesienno-zimowym, postępowanie z bezdomnymi chorymi na gruźlicę), a także rozwiązywanie mogących pojawić się problemów.

[Dowód: akta kontroli str. 34-54]

1.3 Wydatki ponoszone na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2012 wykonanie planu wydatków Miasta na rzecz osób bezdomnych wynosiło prawie 100% planu. W latach 2011-2013 (I półrocze) wzrastały wydatki Miasta na ten cel, a także udział tych wydatków w wydatkach ogółem oraz w wydatkach na pomoc społeczną. Szczegółowe dane ujęto w poniższym zestawieniu (dane według sprawozdań Rb-28S, dział 852):

Lp .	Wydatki poniesione przez miasto Katowice na rzecz osób bezdomnych	2011r.	2012r.	2013r. *) (I półrocze)
1	2	3	4	5
1	Plan (w zł)	4 056 346	4 874 892	6 067 146
2	Wykonanie (w zł)	4 051 992	4 864 570	2 820 174
3	% udział w wydatkach miasta ogółem	0,29%	0,31%	0,42%
4	% udział w wydatkach na pomoc społeczną	2,90%	3,22%	3,67%

*) Kwota planu na 2013 r., a kwota wykonania za I półrocze.

[Dowód: akta kontroli str. 67-73, 123-128]

Z tytułu odzyskanych należności od innych gmin, za pomoc udzieloną osobom bezdomnym z ich terenu, Miasto uzyskało dochody w pełnej należnej kwocie: 34.628,85 zł w 2012 r. oraz 11.178,62 zł w I półroczu 2013 r. Wydatki poniesione przez Miasto, z tytułu pomocy udzielonej przez inne gminy osobom bezdomnym z terenu Katowic, wyniosły odpowiednio 14.299,25 zł oraz 11.183,10 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 74-78]

W strukturze wydatków Miasta na rzecz osób bezdomnych, w okresie objętym kontrolą, pierwsze miejsce zajmowały wydatki na pokrycie kosztów zapewnienia im w różnych formach (schronienie, domy noclegowe, świetlice środowiskowe, domy pomocy itd.) dachu nad głową (od 52,4% w I półroczu 2013 r. do 59% w latach 2011-2012), a w dalszej kolejności na zasiłki (celowe, okresowe i stałe - łącznie od 19,7% w 2011 r. do 27,2% w I półroczu 2013 r.) i na wyżywienie (od 7,9% w I półroczu 2013 r. do 10,5% w 2011 r.). Szczegółowe dane ujęto w poniższym zestawieniu:

¹² Do wyjaśnień załączono protokoły z 7 takich spotkań odbytych w latach 2012-2013, z czego trzy w 2012 r. oraz cztery w 2013 r. (do 30 września).

Lp.	Świadczenia udzielone osobom bezdomnym (w podziale na formy pomocy)	2011r.		2012r.		2013r. (I półrocze)	
		Liczba osób	Koszty (w zł)	Liczba osób	Koszty (w zł)	Liczba osób	Koszty (w zł)
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Pokrycie kosztów schronienia	1 545	1 841 811	1 601	1 980 674	1 064	1 004 293
2	Zasiłki celowe (m.in. zakup żywności, leków, ubrań, opalu)	243	115 308	292	146 714	242	153 386
3	Zasiłki okresowe	285	327 839	307	412 977	289	333 498
4	Zasiłki stałe	107	356 798	127	430 334	123	280 322
5	Składki na ubezpieczenie zdrowotne	57	13 781	106	15 824	73	10 236
6	Inne (podać jakie)	10 075	1 075 208	11 268	1 478 682	4 734	775 682
	dożywianie - program PEAD	2 405	23 187	1 865	31 180	1 669	24 680
	posiłki dla bezdomnych	38	1 976	3 234	11 655	0	0
	jadłodajnie	7 560	326 987	5 880	283 918	2 840	156 850
	-specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone osobom z zaburzeniami psychicznymi	7	14 700	4	12 800	2	2 400
	-pobyt w Domu Noclegowym	83	243 398	77	339 815	60	146 376
	-udzielenie schronienia wraz z wyżywieniem	1	532	1	616		
	-pomoc rzeczowa	8	3 601	7	3 247		
	-usługi opiekuńcze	48	75 643	60	150 959	58	76 484
	-specjalistyczne usługi opiekuńcze	1	880	1	198		
	-skierowanie do świetlicy środowiskowej	4	13 295	3	9 279		
	-pobyt w dziennym domu pomocy społecznej	49	207 375	45	228 893	34	90 618
	-pobyt w mieszkaniu chronionym			1	3 242	1	2 955
	-pobyt w domach pomocy	5	87 824	16	312 676	18	234 046
	-pomoc państwa w zakresie dożywiania	74	71 728	74	90 134	52	41 273
	-zasiłek celowy z tyt. zdarzenia losowego			1	70		
	-sprawienie pogrzebu	3	4 082				
	Ogółem	12 312	3 730 745	13 701	4 465 205	6 525	2 557 417
	Sekcja ds. osób bezdomnych		321 247		399 365		262 757
	Razem:	12 312	4 051 992	13 701	4 864 570	6 525	2 820 174

[Dowód: akta kontroli str. 72-73]

1.4 Standardy usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

Miasto Katowice przystąpiło w 2009 r. do projektu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pn. „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”, a jednostką organizacyjną, która bezpośrednio uczestniczyła w pracach nad projektem był MOPS. Miasto zakwalifikowano w 2011 r. do I etapu projektu (jako jedno z 32 partnerstw lokalnych), w ramach którego przygotowano raport z diagnozy lokalnej systemu pomocy osobom bezdomnym, który był warunkiem przystąpienia do II etapu projektu. Etap II miał polegać na wdrażaniu standardów usług i testowaniu modelu Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności przez grupę wybranych 16 partnerstw lokalnych. Katowice nie zakwalifikowały się do tego etapu, a zgromadzone materiały i dane wykorzystał MOPS w 2013 r., który przystąpił, jako partner do wniosku Instytutu Współpracy i Partnerstwa Lokalnego z Katowic, o dofinansowanie ze środków europejskich projektu pn. „Od bezdomności do samodzielności – asystowanie osobie bezdomnej w reintegracji społecznej i zawodowej”. Umowę o dofinansowanie projektu podpisano 30 października 2013 r.”.

Naczelnik WPS wyjaśniła, że „W Katowicach w okresie od 2004 r., w toku wdrażania Miejskiej Strategii, udało się wypracować praktyczne procedury dotyczące usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych, a skala korzystnych (przystępowanie do indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, korzystanie z lokali socjalnych i mieszkaniowych, podejmowanie zatrudnienia) oraz niekorzystnych (zgony wskutek zamarznięcia, odmrożenia, przestępstwa i wykroczenia) zdarzeń z udziałem osób bezdomnych wskazuje, że były one jak dotąd skuteczne [...]”.

[Dowód: akta kontroli str. 79-81]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Współpraca z instytucjami udzielającymi pomocy osobom bezdomnym

2.1 Formy instytucjonalnej współpracy na rzecz bezdomnych

Opis stanu
faktycznego

W zakresie pomocy osobom bezdomnym z Urzędem współpracują: MOPS, Policja, Straż Miejska, PCK, PKP (od 2013 r.) oraz placówki służby zdrowia i organizacje pozarządowe. Wspólnie wypracowano i wdrożono pisemne zasady współpracy w zakresie postępowania wobec osób bezdomnych w okresie jesienno-zimowym (prowadzenie akcji informacyjnych, interwencji, obchodów i objazdów miejsc przebywania bezdomnych, cyklicznych spotkań informacyjno-koordynacyjnych wszystkich podmiotów działających na rzecz bezdomnych). WPS koordynuje wszystkie działania prowadzone na rzecz bezdomnych na terenie Katowic. Naczelnik WPS wyjaśniła, że *„Jednostki miasta nie zawierały z podmiotami działającymi na rzecz bezdomnych pisemnych porozumień dotyczących współpracy, gdyż wystarczające okazały się procedury praktyczne, wypracowane w toku bieżących działań, w szczególności z Policją, Strażą Miejską, służbą zdrowia i organizacjami pozarządowymi”*.

[Dowód: akta kontroli str. 34, 59-60, 80]

2.2 Zawieranie i rozliczanie porozumień zawartych z organizacjami pozarządowymi

Opis stanu
faktycznego

Naczelnik WPS (działająca z upoważnienia Prezydenta), w okresie objętym kontrolą¹³, zawarła z organizacjami sześć umów¹⁴, których przedmiotem było świadczenie usług w zakresie udzielania wyłącznie osobom bezdomnym schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, a także pięć umów, skierowanych nie tylko do osób bezdomnych, stanowiących jedną z grup mogących korzystać ze wsparcia. Umowy zawarto na okres jednego roku, z możliwością przedłużenia na maksymalnie 3 lata, na podstawie corocznych aneksów.

Wartość umów zawartych na 2012 r. wyniosła łącznie 546.098 zł, w tym:

- pięć umów, skierowanych wyłącznie do osób bezdomnych, na łączną kwotę 366.000 zł, z czego: trzy umowy na prowadzenie noclegowni (93 miejsca) na kwotę 208.000 zł, jedna umowa na wydawanie posiłków (180 dziennie) na kwotę 135.000 zł, jedna umowa na streetworking (1000 osób/rok) na kwotę 23.000 zł,
- pięć umów, w których bezdomni byli jedną z grup uprawnionych do wsparcia na łączną kwotę 180.098 zł, z czego: dwie umowy na prowadzenie jadłodajni (łącznie dla 310 osób dziennie) na kwotę 148.918 zł i trzy umowy na dystrybucję produktów żywnościowych w ramach programu PEAD¹⁵ (łącznie dla 1.950 osób na rok) na kwotę 31.180 zł.

Wartość umów zawartych na 2013 r. wyniosła łącznie 784.299 zł, w tym:

- sześć umów skierowanych wyłącznie do osób bezdomnych na łączną kwotę 586.021 zł, z czego: cztery umowy na prowadzenie noclegowni

¹³ Dane dotyczą okresu 2012-2013 (do 30 września).

¹⁴ W tym jedna umowa na streetworking zawarta w 2010 r., aneksowana odrębnie na 2012 r. i 2013 r.

¹⁵ Europejski Program Pomocy Żywnościowej.

(133 miejsca) na kwotę 367.944 zł, przy czym w jednej z ww. umów uwzględniono także środki na adaptację pomieszczeń na nową noclegownię (40 miejsc) na kwotę 67.744 zł; jedną umowę na wydawanie posiłków (180 dziennie) na kwotę 135.000 zł; jedną umowę na streetworking (667 osób do 31 sierpnia) na kwotę 15.333 zł,

- pięć umów, w których bezdomni byli jedną z grup uprawnionych do wsparcia na łączną kwotę 198.278 zł, z czego: dwie umowy na prowadzenie jadłodajni (łącznie dla 310 osób dziennie) na kwotę 148.918 zł i trzy umowy na dystrybucję produktów żywnościowych w ramach programu PEAD (łącznie dla 1.950 osób na rok) na kwotę 49.360 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 88-90]

Urząd, przed zawarciem ww. umów, przeprowadził postępowania konkursowe, zgodnie z art. 25 ust. 4 uops, przy czym minimalny termin składania ofert nie był krótszy niż 21 dni, a całość prowadzonej przez Urząd dokumentacji (ogłoszenia, oferty, kalkulacje kosztów, umowy, sprawozdania) była zgodna z wymaganiami uops oraz wzorami wskazanymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹⁶. Przeprowadzone konkursy nie były przedmiotem protestów lub odwołań.

[Dowód: akta kontroli str. 88-90]

W ww. umowach każdorazowo określano wysokość dotacji na dany rok. Załącznik do umowy zawierał ofertę z liczbą osób objętych wsparciem, kalkulację kosztów realizacji zadania w okresie jej obowiązywania oraz zakres usług jakie miały być świadczone (np. zapewnienie całonocnego schronienia i wyżywienia z jednym ciepłym posiłkiem; opieka medyczna, wsparcie socjalne i psychologiczne lub duchowe, poradnictwo zawodowe; zapewnienie posiłku lub produktów żywnościowych, streetworking).

[Dowód: akta kontroli str. 88-90]

Przedmiotem dofinansowania ze strony Urzędu w 2012 r. były także:

- dwie imprezy wigilijne, z czego jedna skierowana wyłącznie do osób bezdomnych (kwota dotacji 4.000 zł), a jedna do wszystkich podopiecznych wnioskującej organizacji pozarządowej, którymi byli między innymi bezdomni (kwota dotacji 3.455 zł),
- ciepłe posiłki dla bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych (dwie umowy na łączną kwotę 4.200 zł)

[Dowód: akta kontroli str. 91]

Według stanu na 20 listopada 2013 r. organizacje pozarządowe terminowo rozliczyły całość kwot dotacji otrzymanych na 2012 r. (557.753 zł) oraz kwotę 300.863 zł dotacji otrzymanych na 2013 r. (38,4%)¹⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 88-91]

WPS, w okresie objętym kontrolą, trzykrotnie kontrolował (wszystkie kontrole w 2012 r.) prawidłowość realizacji ww. umów zawartych z organizacjami pozarządowymi, których przedmiotem było prowadzenie działań na rzecz bezdomnych. W wyniku kontroli przeprowadzonej w Parafii Niepokalanego Poczęcia NMP w Katowicach zalecono zawarcie aneksów do umów o pracę dla

¹⁶ Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25

¹⁷ Zgodnie z zawartymi umowami rozliczenie dotacji otrzymanych na II półrocze 2013 r. następuje do 15 stycznia 2014 r.

pracowników¹⁸ i ujednoczenie rejestru osób korzystających z jadłodajni, natomiast w wyniku kontroli przeprowadzonej w Górnośląskim Towarzystwie Charytatywnym zalecono przygotowanie dostępnej dla klientów szczegółowej informacji o terminach wydawania żywności w ramach programu PEAD. Obydwa podmioty wykonały zalecenia WPS.

[Dowód: akta kontroli str. 92]

2.3 Przypadki pobierania od osób bezdomnych opłat za świadczone usługi

Opis stanu faktycznego

Za pobyt w placówkach dla bezdomnych pobierano opłaty na podstawie uchwały nr XIV/300/07 Rady Miasta Katowice z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych w Katowicach. Zgodnie z uchwałą pracownik socjalny, w trakcie wywiadu środowiskowego, ustalał sytuację finansową osoby bezdomnej i wysokość jej dochodu, na podstawie którego określał wysokość odpłatności liczoną od stawki bazowej za jedną dobę¹⁹. Przyznanie osobie bezdomnej pomocy w formie miejsca w ośrodku wsparcia następowało na podstawie decyzji administracyjnej, w której określano czasokres świadczenia, miejsce jego realizacji oraz kwotę odpłatności. Należne opłaty bezdomni wpłacali w kasach trzech wskazanych ośrodków wsparcia, a uzyskane dochody ośrodki przekazywały na rachunek bankowy MOPS. Z tytułu pobierania od bezdomnych opłat za miejsca w ośrodkach wsparcia uzyskano dochody w kwotach: 82.750,01 zł w 2012 r. (od 66 osób) oraz 78.344,78 zł za trzy kwartały 2013 r. (od 66 osób).

[Dowód: akta kontroli str. 93-115]

2.4 Efekty współpracy z organizacjami pozarządowymi (nowe miejsca noclegowe, punkty obsługi i świadczenia usług dla osób bezdomnych)

Opis stanu faktycznego

W II połowie 2013 r. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta uruchomiło na terenie Katowic (ul. Bracka 18) nową noclegownię dla bezdomnych na 40 miejsc. Urząd dofinansował adaptację pomieszczeń i działalność placówki w II połowie 2013 r. łączną kwotą 227.688 zł, z czego adaptację kwotą 67.744 zł, a działalność kwotą 159.944 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 88-90]

Efekty współpracy Urzędu z organizacjami pozarządowymi w wymiarze ilościowym²⁰, w zakresie pomocy udzielanej osobom bezdomnym, opisano w punktach 1.3 oraz 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 72-73]

Naczelnik WPS wyjaśniła, że nie było problemów we wzajemnych relacjach pomiędzy Urzędem a organizacjami /instytucjami działającymi na terenie Katowic na rzecz bezdomnych, natomiast problemem były przepisy dotyczące ustalania właściwości gminy i zbieranie dokumentów potwierdzających tę właściwość, a następnie przekonywanie osób bezdomnych do korzystania z pomocy we właściwych gminach, podczas gdy bardziej uzasadnione wydaje się udzielanie im takiej pomocy w miejscach ich aktualnego przebywania.

[Dowód: akta kontroli str. 35]

¹⁸ Kontrola przeprowadzona dnia 6 czerwca 2012 r., aneks dotyczył wynagrodzenia pracowników.

¹⁹ Kwota stawki bazowej w okresie objętym kontrolą wynosiła 8 zł, co ustalił Prezydent Miasta w swoim Zarządzeniu 615/2008 z dnia 3 stycznia 2008 r.

²⁰ Wydatkowane kwoty i liczba bezdomnych beneficjentów.

2.5 Przedsięwzięcia ograniczające zjawisko bezdomności (w tym lokale mieszkalne i lokale socjalne dla bezdomnych)

Opis stanu faktycznego

Wydział Budynków i Dróg Urzędu, na podstawie uchwały nr XXII/375/2004 Rady Miasta Katowice z dnia 29 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice”, prowadził sprawy dotyczące zawierania umów najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego, w tym także przez osoby bezdomne, o ile MOPS potwierdził włączenie ich do programu wychodzenia z bezdomności.

[Dowód: akta kontroli str. 33, 116-118]

W okresie objętym kontrolą (do 12 listopada 2013 r.) lokale z gminnego zasobu lokalowego uzyskało 17 osób bezdomnych (z 43 oczekujących). Stwierdzono, że:

- na lokal mieszkalny na czas nieoznaczony oczekiwało 21 osób bezdomnych, z czego 15 osób uzyskało lokale (dwie osoby w 2012 r. oraz 13 osób w 2013 r.), dwie osoby skreślono z listy oczekujących wobec nieprzyjęcia przez nich trzech kolejnych propozycji lokalowych, u trzech osób nastąpiła zmiana sytuacji finansowej i oczekiwały na lokale socjalne, a u jednej osoby zmiana sytuacji finansowej spowodowała przekroczenie kwoty kryterium dochodowego będącego podstawą do uzyskania lokalu z zasobu Miasta,
- na lokal socjalny oczekiwały 22 osoby bezdomne, z czego dwie osoby uzyskały lokal (obie w 2013 r.), cztery osoby przyjęły oferowane lokale socjalne i oczekują na ich wyremontowanie, u jednej osoby zmiana sytuacji finansowej skutkowałą zawarciem umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony, a 15 osób dalej oczekiwało na propozycje lokalowe.

[Dowód: akta kontroli str. 33, 116-118]

W latach 2012-2013 (do 30 września) Miasto nie pozyskało dofinansowania ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej lub środków unijnych z przeznaczeniem na finansowanie przedsięwzięć ograniczających zjawisko bezdomności, w tym mieszkań socjalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 120-122]

2.6 Nadzór nad realizacją przez miejskie jednostki organizacyjne zadań z zakresu pomocy bezdomnym

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą WPS przeprowadził w MOPS jedną kontrolę (w 2012 r.), której przedmiotem było udzielanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz świadczeń rodzinnych. Naczelnik WPS wyjaśniła, że ustalając tematykę kontroli brała pod uwagę „[...] zidentyfikowane ryzyka, które mają najwyższy stopień ryzyka, a ryzyka dotyczące bezdomności nie mają obecnie takiej rangi w obszarze pomocy społecznej”.

[Dowód: akta kontroli str. 79-80, 119]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

- **zaktualizowanie Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, stosownie do wymogów art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 15 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosku 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.

Katowice, dnia 17 grudnia 2013 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Mariusz Podolski
specjalista kontroli państwowej**

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82