



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.01.2018.

Pan
Jarosław Wieczorek
Wojewoda Śląski
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wieczorek, Wojewoda Śląski od 9 grudnia 2015 r. ² (akta kontroli str. 4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Wojewody podejmowane na rzecz osób bezdomnych. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Katarzyna Pisula-Jawor, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/310/2018 z 9 października 2018 r. 2. Maria Talik, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKA/350/2018 z 21 listopada 2018 r. 3. Dariusz Bienek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/349/2018 z 21 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	<p>Przyjęte rozwiązania organizacyjne w ŚUW umożliwiały wykonywanie zadań dotyczących bezdomności. Podejmowano wiele działań wspierających na rzecz prawidłowego realizowania powyższych zadań przez gminy.</p> <p>Wojewoda Śląski publikował dane o podmiotach udzielających pomocy osobom bezdomnym zgromadzone w rejestrze placówek zapewniających miejsca noclegowe, rejestrze placówek udzielających tymczasowego schronienia, a od października 2018 r. w „Rejestrze miejsc, w którym gmina udziela schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach, prowadzonym przez Wojewodę Śląskiego”⁶. Publikacja Rejestru miejsc nastąpiła jednak z dwumiesięcznym opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w art. 7 w związku z art. 3 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁷. Działania podjęte w celu wyegzekwowania od gmin zgłoszenia danych</p>
--------------	---

¹ Dalej „ŚUW”.

² Dalej: „Wojewoda Śląski”.

³ Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie. Dalej „okres objęty kontrolą”.

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

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

⁶ Dalej „Rejestr miejsc”.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 700, Dalej „ustawa o zmianie ustawy o pomocy społecznej z 2018 r.”.

do Rejestru miejsc, skutkowałą uzupełnieniem przez gminy niezbędnych danych dotyczących miejsc schronienia dla osób bezdomnych. W pierwszej publikacji (stan na 10 października 2018 r.) uwzględniono dane z 84 gmin, a na koniec listopada 2018 r. Rejestr miejsc zawierał dane dotyczące miejsc tymczasowego schronienia z 152 gmin (spośród 167 gmin województwa śląskiego).

W okresie objętym kontrolą zadania wynikające z programów rządowych były prawidłowo zrealizowane. Rzetelnie dokonano wyboru ofert w ramach przeprowadzanych przez Wydział Rodziny i Polityki Społecznej ŚUW⁸ otwartych konkursów ogłaszanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁹.

Prawidłowo przebiegała współpraca Wojewody z podmiotami niepublicznymi i organizacjami pozarządowymi. Działania w tym obszarze opierały się głównie o przyjęty „Program współpracy Wojewody Śląskiego z podmiotami niepublicznymi w zakresie pomocy społecznej na lata 2016-2020”¹⁰, który był systematycznie realizowany na podstawie przeprowadzonych przez Wojewodę Śląskiego konkursów otwartych dla podmiotów niepublicznych i organizacji pozarządowych. Założenia przyjęte w złożonych ofertach były w większości zrealizowane, co potwierdzają sprawozdania i przeprowadzone kontrole u realizatorów zadań.

W ŚUW nie posiadano kompletnych danych dotyczących spełniania przez placówki świadczące usługi schronienia osobom bezdomnym w województwie śląskim wymaganych standardów, o których mowa w rozporządzeniach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni¹¹ i z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni¹². Danych w tym zakresie nie pozyskiwano od podmiotów niepublicznych świadczących usługi udzielania schronienia bezdomnym (jedynie częściowe dane w tym zakresie pozyskano od gmin), jak również nie przeprowadzono kontroli jakości usług wykonywanych przez ww. podmioty, mimo że na podstawie art. 22 pkt. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³ kontrola taka należy do zadań wojewody. Braku takich kontroli nie uzasadnia – wskazywany w wyjaśnieniach, jako przyczyna - fakt, że podmioty te miały czas na spełnienie wszystkich standardów w placówkach do końca 2020 r.

Wojewoda nie zapewnił wystarczającego nadzoru nad gminami w zakresie realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. W latach 2016-2018 przeprowadzono jedynie 30 kontroli w ośrodkach pomocy społecznej w gminach (na 167 gmin województwa śląskiego).

Niski był również odsetek (13,2% w latach 2016-2018) kontroli przeprowadzonych w zakresie realizacji przez podmioty niepubliczne i organizacje pozarządowe zadań realizowanych na rzecz osób bezdomnych wspieranych finansowo przez Wojewodę Śląskiego.

⁸ Dalej „WRIPS” lub „Wydział”.

⁹ Dalej „MRPiPS”.

¹⁰ Przyjęty Zarządzeniem Wojewody Śląskiego Nr 586/15 z dnia 20 listopada 2015 r.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 953; dalej: „rozporządzenie w sprawie standardów z 2017 r.”.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 896; dalej: „rozporządzenie w sprawie standardów z 2018 r.”.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

Obszar

1. Działania Wojewody podejmowane na rzecz osób bezdomnych

1.1 Przygotowanie ŚUW do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

Zadania Wojewody Śląskiego na rzecz osób bezdomnych przypisane były Statutem ŚUW¹⁵ (§ 16) oraz Regulaminem ŚUW¹⁶ (§ 74) do kompetencji Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej ŚUW¹⁷.

Ponadto, działania związane z obsługą infolinii dla osób bezdomnych wykonywane były przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, stosownie do § 65 pkt 6 lit k ww. Regulaminu ŚUW, a rozpatrywanie skarg i wniosków wpływających do ŚUW zgodnie z § 70 pkt 7 ww. Regulaminu należało do właściwości Wydziału Kontroli.

W WRiPS zadania na rzecz osób bezdomnych, określone szczegółowo w Regulaminie Organizacyjnym Wydziału¹⁸ (§ 11 pkt 1-4, 6, 9 i 15), wykonywali pracownicy Oddziału do spraw Środowiskowej Pomocy Społecznej¹⁹, w tym kierownik Oddziału ŚPS²⁰ oraz dwóch inspektorów wojewódzkich do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi²¹. Zagwarantowano również zastępstwa osób bezpośrednio odpowiedzialnych za ich realizację. Mała liczba osób zatrudnionych na stanowisku ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi miała wpływ na ograniczoną liczbę przeprowadzonych w latach 2016-2018 kontroli prawidłowej realizacji zadań wspieranych finansowo przez Wojewodę Śląskiego, co przedstawiono w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 5-100)

1.2 Rejestr placówek zapewniających miejsca noclegowe, rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia oraz rejestr miejsc udzielania tymczasowego schronienia

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. jedynie 17 spośród 167 gmin województwa śląskiego prowadziło 30 placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym (noclegownie, schroniska, domy dla bezdomnych), udostępniając 1270 miejsc schronienia. Ponadto, dziewięć gmin realizowało zadanie zapewnienia schronienia (w noclegowni, schronisku,

¹⁴ 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.

¹⁵ Wprowadzony zarządzeniem Nr 279/13 Wojewody Śląskiego z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie nadania Statutu Śląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Katowicach (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 7318, z 2014 r. poz. 1669 ze zm.). Ostatnia zmiana wprowadzona została Zarządzeniem Nr 21/18 Wojewody Śląskiego z dnia 25 stycznia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania Statutu Śląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Katowicach.

¹⁶ Wprowadzony zarządzeniem Nr 142/15 Wojewody Śląskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach ze zm. Ostatnia zmiana wprowadzona Zarządzeniem nr 135/18 Wojewody Śląskiego z dnia 24 kwietnia 2018 r. dotyczyła m.in. zapisów § 74 pkt 1 lit. c, d, e, f odnoszących się do zakresu niniejszej kontroli.

¹⁷ Dalej „WRiPS” lub „Wydział”.

¹⁸ Wprowadzony zarządzeniem Nr 110.21.2015 Dyrektora Generalnego ŚUW z dnia 11 sierpnia 2015 r. zmieniony:

- zarządzeniem Nr 110.21.2016 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 29 lipca 2016 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Polityki Społecznej w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach;

- zarządzeniem Nr 110.5.2017 Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 25 kwietnia 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wydziału Polityki Społecznej w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach;

¹⁹ Dalej „Oddział ŚPS”.

²⁰ Opis stanowiska PS//01 i zakres czynności służbowych nr PS//0139/1/11 z 16 lutego 2011 r.

²¹ Opis stanowiska PS//04 i zakresy czynności służbowych: PSI.222.7.2012 z 20 marca 2012 r.; PSI.222.8.2012 z 20 marca 2012 r.; PSI.222.7.2018 z 11 października 2018 r.; PSI.222.8.2018 z 11 października 2018 r.

domu dla bezdomnych) poprzez podmioty niepubliczne, które prowadziły 23 placówki oferujące 951 miejsc.

W 2017 r. siedem gmin prowadziło 14 schronisk dla bezdomnych (zapewniając bezdomnym 532 miejsca), 10 prowadziło 10 noclegowni (zapewniając 517 miejsc schronienia), a siedem prowadziło osiem ogrzewalni (zapewniając 345 miejsc). Kolejnych 10 gmin zapewniało schronienie osobom bezdomnym w 21 schroniskach dla bezdomnych prowadzonym przez podmioty niepubliczne (zabezpieczając w ten sposób 889 miejsc), cztery zapewniały miejsca w noclegowniach prowadzonych przez podmioty niepubliczne (zabezpieczając 113 miejsc), a jedna gmina zleciła prowadzenie ogrzewalni (zabezpieczając 50 miejsc)²².

(akta kontroli str. 101-123, 225-226)

Rejestry placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz Rejestry placówek udzielających tymczasowego schronienia bezdomnym²³ z 2016 i 2017 roku nie zawierały danych odnośnie zawartych przez gminy porozumień oraz danych dotyczących zlecenia organizacjom pozarządowym zadań polegających na zapewnieniu schronienia bezdomnym, gdyż nie było takiego wymogu wynikającego z przepisów.

(akta kontroli str. 101-123, 225-226)

Zgodnie z Rejestrem miejsc, w 2018 r.²⁴ 16 gmin prowadziło samodzielnie placówki zapewniające schronienie bezdomnym, z czego dziewięć prowadziło schroniska dla bezdomnych (zapewniając 635 miejsc), dwie prowadziły schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (zapewniając 17 miejsc), osiem prowadziło noclegownie (zapewniając 403 miejsca), a dziewięć prowadziło ogrzewalnie (zapewniając 162 miejsca). Osiem gmin zawarło porozumienia z gminą Czechowice-Dziedzice²⁵, a 143 zleciły zapewnienie schronienia organizacjom pozarządowym, z czego 140 gmin zabezpieczyło łącznie 1162 miejsca w schroniskach, 34 zabezpieczyły łącznie 86 miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, 23 zabezpieczyły, odpowiednio: 206 miejsc w noclegowni, a 18 zabezpieczyło 132 miejsca w ogrzewalniach.

Z Rejestru miejsc wynikało, że na dzień 30 listopada 2018 r. 14 gmin²⁶ z terenu województwa śląskiego zabezpieczyło schronienie dla bezdomnych we wszystkich czterech formach określonych w przepisie art. 48a ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej (tj. w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz ogrzewalni), a jedna gmina (Bielsko-Biała) zabezpieczyła trzy formy schronienia (bez ogrzewalni). Na ten dzień 15 gmin nie dokonało zgłoszenia do ww. rejestru (mimo ponagieł Wojewody). Dwie gminy nie zabezpieczyły trzech form schronienia wskazanych w przepisie art. 48a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (natomiast zabezpieczyły miejsca w ogrzewalniach), 100 gmin nie zabezpieczyło dwóch²⁷ z trzech ww. form schronienia, 35 gmin nie zabezpieczyło jednej²⁸ z ww. form. Ponadto, 125 gmin nie zabezpieczyło

²² Dane za lata 2016-2017 zostały podane przez Wojewodę na podstawie danych gromadzonych w ramach programu badań statystycznych statystyki publicznej w formie „Sprawozdania rocznego z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach MRPiPS-03 za rok 2016 i 2017”. Zgodnie z przyjętym formularzem sprawozdania MRPiPS-03 dane za rok 2016 podawane były zbiorczo dla – noclegowni, schronisk i domów dla bezdomnych, a za rok 2017 w rozbiu na: noclegownie, schroniska dla bezdomnych oraz ogrzewalnie.

²³ Dalej: „Rejestry placówek”.

²⁴ Według stanu na 30 listopada 2018 r.

²⁵ Porozumienia z Gminą Czechowice-Dziedzice zawarły gminy: Bestwina, Jaworze, Kozy, Porąbka, Suszec, Szczyrk, Wilamowice i Wilkowice. Wszystkie porozumienia dotyczyły zabezpieczenia miejsca w noclegowni dla mężczyzn. Określono zabezpieczenie dla ośmiu osób, a dwie gminy swoje zapotrzebowanie określiły „wg potrzeb”.

²⁶ Były to gminy: (Nr. Rejestru miejsc, gmina) 42) Kamienica Polska, 44) Kłobuck, 48) Koniecpol, 58) Krzepice, 63) Lipie, 73) Miedźno, 79) Mykanów, 81) Myszków, 85) Olsztyn, 86) Opatów, 98) Poraj, 101) Przyrów, 102) Przystajń i 122) Starcza.

²⁷ Najczęściej noclegowni i schronisk z usługami opiekuńczymi.

²⁸ Najczęściej noclegowni lub schronisk z usługami opiekuńczymi.

schronienia dla bezdomnych w ogrzewalniach, wskazanych w przepisie art. 48a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 166-168, 225-226, 992-993)

Wojewoda Śląski wyjaśnił m.in., że w załączeniu do pism²⁹ z 20 kwietnia 2017 r. i 9 maja 2018 r., skierowanych do przedstawicieli gmin oraz do ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie na terenie województwa śląskiego, przekazano „Wytyczne w zakresie pomocy osobom bezdomnym” opracowane przez MRPIPS. W dniu 9 stycznia 2019 r. Dyrektor Wydziału skierowała do przedstawicieli wszystkich gmin województwa śląskiego kolejne pismo³⁰, w którym przypomniała o obowiązku zapewnienia schronienia we wszystkich formach wymaganych ustawą o pomocy społecznej. Ponadto, Wydział w dniu 17 kwietnia 2018 r. zorganizował spotkanie z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej z województwa śląskiego, podczas którego zwrócono m.in. uwagę na sposób realizacji przez gminy obowiązkowego zadania własnego w zakresie udzielania schronienia bezdomnym.

(akta kontroli str. 227-228, 250-277, 878, 972-973)

Z Rejestru miejsc wynika, że niektóre gminy zawierały umowy z podmiotami organizującymi schronienie dla bezdomnych w placówkach (najczęściej dotyczyło to schroniska dla bezdomnych) mających swoją siedzibę w znacznej odległości od zamawiającej gminy, np.: Jeleśnia zabezpieczyła miejsca schronienia w Gliwicach (odległość 100 km), Łaziska Górne zabezpieczyły miejsca w Lublińcu (70 km), Milówka odpowiednio w Gliwicach (104 km), Orzesze w Kluczach (70 km), Gilowice w Katowicach (85 km) i w Cieszynie (70 km), a z podmiotem udzielającym schronienia w Będzinie umowy podpisały m.in. Brenna (91 km), Buczkowice (84 km) i Jasienica (69 km). Z kolei Miasteczko Śląskie zawarło umowy z organizatorami placówek znajdującymi się w: Piotrkowie Trybunalskim (126 km), Radomsku (85 km) i Gidlach (77 km).

(akta kontroli str. 166-168, 992-993)

Jak wyjaśnił Wojewoda Śląski dotychczas nie podejmowano czynności w stosunku do gmin zgłaszających do Rejestru miejsc placówkę (realizującą w jej imieniu zadanie z tytułu zapewnienia schronienia bezdomnym) oddaloną o kilkadziesiąt kilometrów, ponieważ zadanie to, stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, a przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹ stanowi, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Dodał, że w zakresie zadań pomocy społecznej nie występują jakiegokolwiek ograniczenia, wynikające z przepisów prawa, odnośnie dopuszczalności realizacji zadań we współpracy zarówno z innymi jednostkami samorządowymi, jak i podmiotami niepublicznymi, prowadzącymi działalność w oddaleniu od samorządu zlecającego zadanie. Zauważył również, że wydane przez MRPIPS wytyczne, nie odnosiły się do tej kwestii i nie wprowadzały jakichkolwiek ograniczeń.

NIK zwraca uwagę, że realizacja zadań na rzecz bezdomnych w placówkach znacznie oddalonych od gmin ogranicza skuteczność prowadzonych przez właściwy ośrodek pomocy społecznej³² działań aktywizacyjnych. W ramach pełnionego nadzoru nad realizacją przez gminy zadań wobec bezdomnych, Wojewoda Śląski

²⁹ Nr PSI.941.31.2017 i Nr PSI.941.31.2018.

³⁰ Nr PSI.941.6.2019.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

³² Dalej „OPS”.

winien ocenić jakość usług świadczonych przez gminy, w szczególności możliwość bezpośredniej pracy z osobą bezdomną, co może mieć istotny wpływ na efektywność przyjętych rozwiązań dla uzyskania ich samodzielności życiowej.

Wojewoda Śląski zauważył także, że przepisy art. 15 pkt 3 i 5 ustawy o pomocy społecznej wskazują, iż pomoc społeczna polega w szczególności na prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej oraz realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych, a z przepisów art. 17 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 48a ww. ustawy wynika, że każda gmina zobowiązana jest do udzielania bezdomnym tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz noclegowniach. Tym samym gminy, w których problem bezdomności zasadniczo nie występuje, zobowiązane są realizować powyższe zadania w każdej formie określonej w ww. ustawie.

Wojewoda Śląski wskazał również na konieczność rozważenia zasadności oraz utrzymywania obowiązku permanentnej gotowości do realizacji zadania zapewnienia tymczasowego schronienia w każdej z wymaganych form przez gminy, w których w określonym okresie czasu nie wystąpiło jakiegokolwiek, udokumentowane zapotrzebowanie na przedmiotową formę pomocy, a zatem potwierdzenie występowania zjawiska bezdomności.

(akta kontroli str. 879-880)

Przed 5 września 2016 r.³³ na terenie województwa śląskiego funkcjonowały 43 placówki zapewniające schronienie bezdomnym³⁴. Po tej dacie, a przed wejściem w życie przepisów rozporządzenia w sprawie standardów z 2017 r., powstały dwa schroniska³⁵, a po wejściu w życie ww. przepisów powstało 29 placówek³⁶.

(akta kontroli str. 230-232)

Zgodnie z treścią art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁷ w wojewódzkim dzienniku urzędowym w latach 2016 - 2018 zostały opublikowane porozumienia gmin w zakresie zapewnienia schronienia bezdomnym:

- Porozumienie nr PS.4004.06.2016 z dnia 25 października 2016 r. w sprawie zapewnienia przez Miasto Rydułtowy pobytu w Ogrzewalni osobom bezdomnym lub zagrożonym bezdomnością z terenu Radlina w okresie od 1 listopada 2016 r. do 28 lutego 2017 r. - opublikowane 9 listopada 2016 r. poz. 5734³⁸;
- Porozumienie nr 7/P/UG/2017 zawarte przez Burmistrza Czechowic-Dziedzic i Wójta Gminy Kozy z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie realizacji zadań polegających na obowiązku udzielania schronienia osobom bezdomnym – opublikowane 12 grudnia 2017 r. poz. 7022³⁹;
- Porozumienie międzygminne zawarte przez Wójta Gminy Suszec z Burmistrzem Czechowic-Dziedzic z dnia 30 kwietnia 2018 r. w sprawie realizacji zadań określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej - opublikowane 17 maja 2018 r. poz. 3314.

(akta kontroli str. 235)

³³ Stan na 4 czerwca 2016 r.

³⁴ W tym: 16 domów dla bezdomnych/hosteli, 12 schronisk, 14 noclegowni oraz jedna ogrzewalnia.

³⁵ Wg stanu na 2 marca 2017 r.

³⁶ Wg stanu na 2 maja 2018 r., w tym: 21 schronisk, trzy noclegownie oraz pięć ogrzewalni.

³⁷ Dz. U. z 2017 poz. 1523, ze zm.

³⁸ Adres strony: <http://dzienniki.slask.eu/#/legalact/2016/5734/>

³⁹ Adres strony: <http://dzienniki.slask.eu/#/legalact/2017/7022/>

Rejestr miejsc, został opublikowany przez Wojewodę Śląskiego na stronie internetowej po raz pierwszy 11 października 2018 r. Zawierał dane odnośnie 84 gmin i posiadał wszystkie elementy, o których mowa w przepisie art. 48a ust. 11a ustawy o pomocy społecznej, w tym informacje o zawartych przez gminy porozumieniach z innymi jednostkami, na podstawie których zlecono realizację zadań dotyczących udzielenia schronienia bezdomnym. Ponad dwumiesięczne opóźnienie w stosunku do terminu wskazanego w art. 3 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej z 2018 r. zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 1 sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 124-165, 198-201)

W 2016 r. Rejestr placówek był aktualizowany czterokrotnie: 4 lutego, 31 sierpnia, 6 października i 16 grudnia, a w 2017 r. dwukrotnie: 11 stycznia i 2 marca. W tych latach aktualizacji dokonywano na bieżąco, na wniosek podmiotów prowadzących placówki. W 2016 r. wpłynęło siedem wniosków o wpis do Rejestru placówek zapewniających miejsca noclegowe (schronisk dla bezdomnych), z czego dokonano wpisu czterech placówek, zaktualizowano dane jednej placówki, a w dwóch przypadkach odmówiono wpisu do rejestru⁴⁰. W 2016 r. wykreślono jedną noclegownię.

W 2017 r. wpłynęło siedem wniosków dotyczących wpisu do Rejestru placówek zapewniających miejsca noclegowe (schronisk dla bezdomnych), z czego zaktualizowano dane sześciu placówek, a w jednym przypadku odmówiono wpisu. Ponadto w tym roku dokonano jednej aktualizacji placówki udzielającej tymczasowego schronienia (schronisko).

W 2018 r., wskutek zmiany przepisów ustawy o pomocy społecznej, do 31 października wpłynęło 261 wniosków wraz z korektami. Aktualizacji Rejestru miejsc dokonywano: 26 października, 31 października, 2 listopada, 6 listopada, 16 listopada, 23 listopada, 30 listopada i 7 grudnia. W ramach tych zmian dokonano dwie aktualizacje oraz 32 korekty dotyczące schronisk, trzy korekty dotyczące schronisk z usługami opiekuńczymi oraz siedem korekt dotyczących noclegowni. W 2018 r. nie dokonywano wykreśleń placówek z rejestrów.

(akta kontroli str. 235-240, 283-285)

Wojewoda Śląski co roku ogłaszał Rejestry placówek w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁴¹ oraz publikował je na stronie internetowej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego⁴².

(akta kontroli str. 169-197)

1.3 Realizacja zadań wynikających z programów rządowych odnoszących się do osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Śląski, w okresie objętym kontrolą, uczestniczył w realizacji dwóch programów MRPiPS w zakresie bezdomności: „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” (w latach 2016 i 2017) oraz „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” (w 2018 r.).

Zgodnie z założeniami tych programów, zadania SUW polegały na przeprowadzeniu konkursów ofert podmiotów niepublicznych oraz przesłaniu do MRPiPS co roku sześciu projektów rekomendowanych do finansowego wsparcia.

(akta kontroli str. 503-509)

⁴⁰ Ze względu na brak umowy zlecającej realizację usługi zapewnienia schronienia przez jst

⁴¹ Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 24 czerwca 2016 r. poz. 3488, Dz. Urz. Woj. Śląskiego, z dnia 21 czerwca 2017 r. poz. 3711 i Dz. Urz. Woj. Śląskiego, z dnia 14 czerwca 2018 r. poz. 3858.

⁴² Adres strony internetowej: http://bip.katowice.uw.gov.pl/pomoc/Placwki_pomocy_spoecznej.html

1.4 Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej udzielonej osobom bezdomnym

Opis stanu faktycznego

W ŚUW, w żadnym z badanych lat, nie sporządzono w formie pisemnej analiz stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o coroczną ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez Samorząd Województwa Śląskiego z uwzględnieniem założeń przewidzianych w „Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020. Aktualizacja 2015”⁴³.

(akta kontroli str. 870-871)

Zgodnie z przepisem art. 22 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej do zadań wojewody należy m.in. analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa z uwzględnieniem założeń przewidzianych w strategii.

(akta kontroli str. 870-871)

Wojewoda Śląski wyjaśnił m.in., że dane pozyskiwane przez Wydział oraz w związku z corocznie przyjmowaną przez Samorząd Województwa Śląskiego oceną zasobów pomocy społecznej, w zakresie stanu i skuteczności pomocy społecznej udzielonej osobom bezdomnym w województwie śląskim były analizowane, jednak nie było to realizowane w formie pisemnej, co wynika z braku takiego formalnego wymogu. Powyższe dane były zestawiane, opracowywane oraz porównywane. Wyciągnięte wnioski były następnie przedstawiane przez pracowników Wydziału, w formie ustnej, na posiedzeniach Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁴⁴ poświęconych stanowi przygotowań do zagrożeń okresu zimowego w danym sezonie, odbywających się pod przewodnictwem Wojewody Śląskiego. Każdorazowo zagadnienie związane z zapewnieniem szczególnej opieki dla osób dotkniętych bezdomnością było jednym z punktów ujętych w planie tych posiedzeń. Na ww. posiedzeniach referowane były informacje, zgromadzone w oparciu o: sprawozdania półroczne i roczne (MRPiPS-03)⁴⁵ z udzielonych świadczeń pomocy społecznej (pieniężnych, w naturze i usługach), coroczne sprawozdania z realizacji Programu współpracy, wyniki przeprowadzanych corocznie (od 2009 r.) przez Wydział badań liczby osób bezdomnych na terenie województwa śląskiego⁴⁶, opracowywane corocznie⁴⁷ sprawozdania z działań podejmowanych przez gminy, celem zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności na terenie województwa śląskiego oraz dane gromadzone w ramach oceny zasobów pomocy społecznej (o korzystających z pomocy i wsparcia, zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia oraz wskaźnika pomocy z powodu bezdomności). Do prezentowanej analizy wykorzystywano informacje zawarte w prowadzonych przez Wojewodę Śląskiego w poszczególnych latach Rejestrach placówek oraz Rejestrze miejsc, jak również uwzględniano dane wynikające z przygotowywanego corocznie przez Wydział wykazu ośrodków wsparcia

⁴³ Przyjętej uchwałą NR V/11/6/2015 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie aktualizacji „Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020” poprzez przyjęcie Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006-2020. Aktualizacja 2015”; dalej: „Strategia”.

⁴⁴ Posiedzenia takie odbyły się: 5 grudnia 2016 r., 21 listopada 2017 r. oraz 18 grudnia 2018 r.

⁴⁵ Do sporządzenia tych sprawozdań wykorzystywano dane pozyskiwane przez Wydział oraz z oceny zasobów pomocy społecznej, opracowywanej i przyjmowanej corocznie przez samorząd województwa. W celu sporządzenia ww. sprawozdań gromadzone były również dane dotyczące m.in. udzielonych świadczeń pomocy społecznej, w tym świadczeń udzielonych w ramach zadań własnych gmin, w szczególności schronienia osobom bezdomnym oraz powodów przyznania tym osobom pomocy społecznej.

⁴⁶ Wydział oprócz badania liczby osób bezdomnych, przeprowadzonego na zlecenie MRPiPS w 2017 r., z własnej inicjatywy przeprowadzał takie również w 2016 r. i 2018 r.

⁴⁷ W którym zaprezentowano informacje nt. działań podjętych w celu zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności na terenie województwa śląskiego w sezonie zimowym 2016/2017 oraz omówiono wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych, które przeprowadzone zostało w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r. Wydział opracował również sprawozdanie działań podjętych w celu zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności na terenie województwa śląskiego w sezonie zimowym 2015/2016 oraz posiadał zgromadzone dane w tym zakresie za sezon zimowy 2017/2018.

doraźnego dla osób bezdomnych. Ponadto WRiPS przygotował w lipcu 2017 r. sprawozdanie pn. „Szacowanie skutków dostosowania schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi”, natomiast w październiku 2017 r. opracował wykaz koordynatorów działań na rzecz osób bezdomnych na terenie gmin województwa śląskiego.

Wojewoda dodał, m.in., że wnioski wyciągane na podstawie porównania i analizy ww. danych oraz poziomu wykorzystania przez podmioty niepubliczne środków dostępnych w ramach otwartych konkursów ofert, przeprowadzonych w latach 2016-2018, jako realizacja Programu współpracy, wskazywały na potrzebę kontynuowania przez Wojewodę Śląskiego wsparcia podmiotów niepublicznych w obszarze bezdomności (*Wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego osób skrajnie ubogich i zagrożonych bezdomnością*) w latach kolejnych, a wynikająca z tych danych dynamika zjawiska na przestrzeni ostatnich lat implikowała zasadność zabezpieczania w kolejnych latach 2016-2018, jak i w 2019 r. środków finansowych w analogicznej wysokości (900.000 zł w skali każdego roku). Wniosek ten był również poparty analizą porównawczą danych dotyczących liczebności osób bezdomnych na przestrzeni ostatnich lat. Wojewoda Śląski w wyjaśnieniu stwierdził także, iż podczas referowanej oceny stanu i efektywności pomocy społecznej w zakresie zjawiska bezdomności, uwzględniano również liczbę zapewnionych na terenie województwa miejsc schronienia w odniesieniu do danych pochodzących z badania liczebności osób bezdomnych, analizując w sposób szczegółowy miejsca przebywania osób bezdomnych i liczbę tych, którzy korzystają z systemu pomocy społecznej. Równocześnie, w ramach oceny efektywności pomocy społecznej w przedmiotowym zakresie brano pod uwagę wynik analizy, zgromadzonych w każdym objętym niniejszą kontrolą roku informacji przedłożonych przez wszystkie gminy, wskazującej, że w tym okresie nie miały miejsca jakiegokolwiek przypadki braku objęcia pomocą w formie schronienia potrzebującej osoby bezdomnej. Stan i skuteczność pomocy społecznej udzielonej osobom bezdomnym w województwie śląskim była analizowana, a następnie opracowana w formie prezentacji i zaprezentowana publicznie podczas organizowanej przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności konferencji regionalnej pn. „Pokonać bezdomność”. Konferencja odbyła się 20 września 2018 r. w Zabrze.

Wojewoda w wyjaśnieniu stwierdził: „Mając na uwadze wykonywanie ww. działań uznano, że stanowią one realizację zadania polegającego na analizie stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa z uwzględnieniem założeń przewidzianych w Strategii”.

(akta kontroli str. 213-216, 684-778, 872-876, 881-925)

Wojewoda Śląski wyjaśnił ponadto, że przeprowadzona przed okresem objętym kontrolą analiza sprawozdań i danych gromadzonych przez Wydział oraz Samorząd Województwa Śląskiego w ramach oceny zasobów pomocy społecznej⁴⁸, w odniesieniu do założeń przyjętych w Strategii, spowodowała, że w Programie współpracy został ujęty obszar – „Wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego osób skrajnie ubogich i zagrożonych bezdomnością”.

(akta kontroli str. 215, 398)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w latach 2016-2018 nie były wydawane odrębne dyspozycje poza wskazanymi powyżej sytuacjami opracowania i zaprezentowania

⁴⁸ Ze szczególnym uwzględnieniem: danych o korzystających z pomocy i wsparcia; zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia oraz wskaźnika pomocy z powodu bezdomności (dla gmin i miast na prawach powiatu).

informacji, obejmujących analizę stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjmowaną przez samorząd województwa. Dodała, że materiał, jaki znajduje się w posiadaniu Wydziału (dane liczbowe, statystyczne i inne zebrane na podstawie sprawozdań) stanowią podstawę do dalszych działań dotyczących współpracy z gminami i podmiotami niepublicznymi. Wskazała również, że zadanie polegające na analizie stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przypisane było do Oddziału ŚPS.

(akta kontroli str. 978-982)

W odniesieniu do powyższego NIK zwraca uwagę, że wskazany w wyjaśnieniach przez Wojewodę Śląskiego i Dyrektora Wydziału fakt opracowywania wieloaspektowej analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej, nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji przedstawionej w trakcie kontroli NIK. Zakres natomiast danych niezbędnych do pełnej oceny tego obszaru przez Wojewodę Śląskiego, ich rozproszenie i zróżnicowanie oraz cel, dla którego taka analiza jest dokonywana, którym jest ocena uwarunkowań i rezultatów podejmowanych działań w województwie wraz z rekomendacjami dotyczącymi ew. korekt przyjętych założeń dla zapewnienia jak największej efektywności zaangażowanych zasobów, wskazują zdaniem NIK, na uzasadnioną rzetelnością działania potrzebę wdrożenia zasady opracowania stosownego dokumentu.

1.5 Wsparcie finansowe programów na rzecz pomocy osobom bezdomnym

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Śląski, w ramach opracowanego przez Wydział „Programu współpracy Wojewody Śląskiego z podmiotami niepublicznymi w zakresie pomocy społecznej na lata 2016-2020”⁴⁹, wspierał finansowo organizacje pozarządowe w działaniach wspierających osoby bezdomne. Program współpracy powstał w celu stworzenia ram współpracy Wojewody Śląskiego z podmiotami niepublicznymi. Określono w nim cel główny – Kształtowanie demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym, poprzez budowanie partnerstwa między administracją publiczną i podmiotami niepublicznymi oraz cztery cele szczegółowe: tworzenie warunków do zwiększenia aktywności społecznej mieszkańców województwa śląskiego, poprawa jakości życia społeczności lokalnej poprzez pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych, zwiększanie skuteczności i efektywności działań w sferze zadań publicznych i kształtowanie współpracy organów administracji publicznej z podmiotami niepublicznymi na terenie województwa śląskiego. W Programie współpracy określono pięć priorytetowych zadań publicznych, w tym m.in. zadanie: przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego osób skrajnie ubogich i zagrożonych bezdomnością. Zadanie to realizowano poprzez wsparcie podmiotów świadczących w swoich placówkach różnorodne formy pomocy osobom bezdomnym. Środki były przyznawane w wyniku przeprowadzania przez Wojewodę Śląskiego otwartych konkursów ofert.

W ramach czterech przeprowadzonych w latach 2016-2018 konkursów złożono 84 oferty⁵⁰ na łączną kwotę 6 358 714,58 zł⁵¹. Zaakceptowanych zostało 69 ofert⁵² o łącznej wartości 5 117 784,17 zł⁵³. Podpisane w latach 2016-2018 umowy

⁴⁹ Przyjęty Zarządzeniem Wojewody Śląskiego Nr 586/15 z dnia 20 listopada 2015 r., program miał na celu wspieranie sektora organizacji pozarządowych w realizacji ważnych celów społecznych, dalej „Program współpracy”.

⁵⁰ W tym w 2016 r. złożono 27 ofert, w 2017 r. 33 oferty (w pierwszej edycji 27 i w drugiej 6) i w 2018 r. 24 oferty.

⁵¹ W 2016 r. na kwotę 2 041 472,49 zł, w 2017 r. na kwotę 2 436 960,52 zł (w tym: 2 032 866,52 zł w pierwszej edycji i 404 094,00 zł w drugiej) oraz 1 880 281,57 zł w 2018 r.

⁵² W 2016 r. zaakceptowano 24 oferty, w 2017 r. - 26 ofert (w pierwszej edycji 21 i w drugiej 5) i w 2018 r. - 19 ofert.

⁵³ W 2016 r. na kwotę 1 827 342,08 zł, w 2017 r. na kwotę 1 939 422,52 zł (w tym: 1 603 755,52 zł w pierwszej edycji i 335 667 zł w drugiej) oraz 1 351 019,57 zł w 2018 r.

dotyczyły zadań na kwotę 4 570 867,35 zł⁵⁴. Dofinansowanie Wojewody Śląskiego wyniosło 1 625 520,00 zł⁵⁵. W latach 2016-2017 podmioty niepubliczne wydatkowały 3 349 271,50 zł⁵⁶, z czego 1 137 448,95 zł⁵⁷ z dotacji Wojewody Śląskiego, co stanowiło 0,01% ogólnych wydatków budżetu Województwa Śląskiego w tych latach oraz 69,06% (w 2016 r.) i 71,20% (w 2017 r.) wydatków na pomoc społeczną.

(akta kontroli str. 388-405, 422-423, 459-460)

W ramach tych konkursów, ogłaszanych na podstawie Programu współpracy, Wojewoda Śląski w 2016 r. dofinansował funkcjonowanie 21 placówek dla osób bezdomnych, w 2017 r. 23 placówki, a w 2018 r. 16 placówek. Wsparcie wykorzystano m.in. na pokrycie wydatków związanych z: opłatami lokalowymi (czynsz, media, itp.), zakupem żywności, opału, środków czystości i higieny osobistej, sprzętu AGD, materiałów biurowych, bielizny, odzieży i obuwia, środków do dezynfekcji, materiałów i narzędzi do prac remontowych, doposażenie placówek oraz pokrycie kosztów wynagrodzenia specjalistów i pracowników. Ponadto, w ramach projektów zabezpieczono podstawowe potrzeby beneficjentów, objęto mieszkańców placówek indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności, przeprowadzono aktywizację społeczną poprzez ergoterapię⁵⁸, działania o charakterze aktywizacyjnym i integracyjnym (warsztaty, wycieczki, wyjścia do kina, itp.), działania w ramach streetworkingu, aktywizację zawodową poprzez zatrudnienie w ramach prac społecznie-użytecznych, robót publicznych, szkoleń zawodowych, staży. Osobom bezdomnym zapewniono także konsultacje z psychologiem i terapeutami, nieodpłatny dostęp do kompleksowej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego, rodzinnego i socjalnego oraz pomocy informacyjnej.

(akta kontroli str. 239-240)

W Programie współpracy nie zostały określone czytelne mierniki pozwalające na ocenę postępu realizacji założonych celów.

Wojewoda wyjaśnił: „Przedmiotowy Program zawiera wszystkie elementy, które są wymagane zgodnie z art. 5a ust. 4 w związku z art. 5b ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁹, w tym: cel główny i cele szczegółowe programu oraz sposób oceny realizacji programu. Należy podkreślić, że Program współpracy stanowi, zgodnie z podstawą jego przyjęcia, instrument finansowego wspierania programów w określonym przez wojewodę obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez podmioty uprawnione. Tak więc (...) nie dotyczy działań, w obszarach w których wojewoda nie stanowi bezpośredniego wykonawcy zadania. Ponadto projekty realizowane w ramach Programu przez podmioty niepubliczne nie są przez wojewodę finansowane, a wyłącznie wspierane finansowo. Taki stan rzeczy wpływa na to, iż wojewoda we wspieranych obszarach nie ma bezpośredniego wpływu na to, aby kreować rzeczywistość w określonych obszarach pomocy społecznej, ale wspiera podmioty niepubliczne w realizacji projektów kreujących ją bezpośrednio. Dlatego też, ustawodawca nie posługuje się pojęciem mierników, jako wymogiem w odniesieniu

⁵⁴ W 2016 r. na kwotę 1 627 084,28 zł, w 2017 r. na kwotę 1 728 150,7 zł (w tym: 1 401 633,70 zł w pierwszej edycji i 326 517 zł w drugiej) oraz 1 215 632,37 zł w 2018 r.

⁵⁵ W 2016 r. - 531 440,00 zł, w 2017 r. - 609 640,00 zł (w tym: 490 800,00 zł w pierwszej edycji i 118 840,00 zł w drugiej) oraz 484 440,00 zł w 2018 r.

⁵⁶ W 2016 r. - 1 625 988,02 zł, w 2017 r. - 1 723 283,48 zł (w tym: 1 400 515,68 zł w pierwszej edycji i 322 767,80 zł w drugiej).

⁵⁷ W 2016 r. - 530 343,74 zł, w 2017 r. - 607 105,21 zł (w tym: 489 681,98 zł w pierwszej edycji i 117 423,23 zł w drugiej).

⁵⁸ Ergoterapia, inaczej zwana terapią przez pracę. Za jeden z istotnych celów ergoterapii można uznać przygotowanie osoby do wykonywania różnego rodzaju prac, w tym zawodowych, na miarę jej możliwości, z uwzględnieniem ograniczeń fizycznych, umysłowych i społecznych. Spełnianie potrzeb zawodowych i socjalnych koncentruje się na przywróceniu jednostki do rzeczywistego udziału w życiu społecznym.

⁵⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.; dalej „ustawa dppiw”.

do programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdyż mierniki powinny odnosić się do tego, na co dysponenci realizujący zadania publiczne mają wpływ. (...) Zgodnie z zamiarem ustawodawcy, pomiar rezultatów realizacji zadania publicznego, wraz z nazwami rezultatów, planowanym poziomem osiągnięcia rezultatów (wartość docelowa) oraz sposobem monitorowania rezultatów/źródłem informacji o osiągnięciu wskaźnika pojawia się dopiero na etapie realizacji skonkretyzowanych projektów, przewidzianych do wykonania w ramach programów współpracy. Znajduje to bezpośrednie odzwierciedlenie we wzorach ofert i wzorach sprawozdań z wykonania zadań publicznych (...). Wynika to również z faktu, iż w ramach określonych przez wojewodę obszarów pomocy społecznej, przeznaczonych do objęcia finansowym wspieraniem i zdefiniowanych celach (głównym i szczegółowym), istnieje praktycznie nieograniczona różnorodność możliwych do realizacji zamierzeń, projektów i przedsięwzięć, często o charakterze nowatorskim i pilotażowym. Taki otwarty charakter instrumentu wspierania działań w obszarze pomocy społecznej, jaki stanowią programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, uniemożliwia wręcz oparametrowanie miernikami potencjalnych rezultatów działań, które planowane są w formie skonkretyzowanej dopiero na etapie szczegółowych projektów, zawartych w ofertach podmiotów niepublicznych (...).”

(akta kontroli str. 237-239, 391-403)

W wyniku badania prawidłowości wyboru ofert oraz wykorzystania i rozliczenia przyznanych środków, w ramach czterech przeprowadzonych w latach 2016-2018 konkursów, stwierdzono, że dokumentacja wszystkich rekomendowanych ofert była kompletna, podpisana przez upoważnioną osobę i została złożona w wymaganym terminie⁶⁰. W ramach weryfikacji merytorycznej w 15 badanych przypadkach zostały ocenione wszystkie elementy określone w ogłoszeniach o konkursach.

We wszystkich badanych przypadkach sprawozdania z realizacji zadań zostały złożone w terminie do 30 dni od zakończenia realizacji zadania. W jednym przypadku⁶¹ Wojewoda Śląski nie zaakceptował wydatków dokonanych przed terminem określonym w umowie o dofinansowanie na łączną kwotę 1 902,44 zł. Środki te zostały zwrócone wraz z odsetkami 13 kwietnia 2017 r. W kolejnym konkursie w 2017 r. podmiotowi odjęto punkty w ramach oceny merytorycznej w zakresie „Analiza i ocena realizacji zadań zleconych podmiotowi uprawnionemu w okresie poprzednim, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków”.

(akta kontroli str. 476-481)

1.6 Realizacja zadań wynikających z Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności

Opis stanu faktycznego

W województwie śląskim w 2016 r. w pierwszej edycji otwartego konkursu mającego na celu wyłonienie do dofinansowania podmiotów realizujących zadania w ramach programu MRPiPS pn. „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”, złożono 26 ofert⁶² o łącznej wartości zadań 4 829 415,23 zł. Wojewoda Śląski rekomendował do dofinansowania sześć projektów, o łącznej

⁶⁰ Do badania poprawności dokonanej oceny ofert wybrano 15 ofert (po pięć z każdego roku) o najwyższych kosztach całkowitych zadania.

⁶¹ Umowa oznaczona w badaniu nr 5 z 2016 r.

⁶² Złożono: pięć ofert na realizację zadań celu nr 1 (Zwiększenie samodzielności osób bezdomnych poprzez system usług reintegracji społecznej i zawodowej) o łącznej wartości całkowitej realizowanych projektów 512 560 zł, trzy oferty na realizację zadań celu nr 2 (Wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji ochrony zdrowia i życie osób bezdomnych) o łącznej wartości całkowitej realizowanych projektów 605 350 zł oraz 16 na realizację zadań celu nr 3 (Zmiana standardów placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych (...)) o łącznej wartości całkowitej realizowanych projektów 3 462 455,23 zł. Dwie odrzucone oferty (o łącznej wartości całkowitej 249 050 zł) nie miały określonych celów.

wartości 1 403 600,83 zł. W wyniku rozstrzygnięcia konkursu Minister właściwy do spraw pracy, zabezpieczenia społecznego i rodziny⁶³ zawarł umowy z trzema podmiotami z województwa śląskiego, na łączną kwotę 358 000 zł, a w drugiej edycji⁶⁴ z dwoma, o łącznej wartości 100 000 zł.

W 2017 r. w pierwszej edycji konkursu złożono 19 ofert⁶⁵ o wartości zadań 3 142 273,04 zł, z czego do dofinansowania rekomendowano sześć, o wartości 705 159,16 zł. Ostatecznie Minister zawarł umowy z czterema podmiotami z województwa śląskiego, na łączną kwotę 311 000 zł, a w drugiej edycji konkursu dwie umowy o łącznej wartości 230 000 zł.

ŚUW nie posiadał danych dotyczących wysokości faktycznie wydatkowanych środków pozyskanych w ramach powyższych konkursów, gdyż zgodnie z założeniami programowymi, realizacja zadań oraz rozliczenie wydatkowanych środków było nadzorowane przez Departament Pomocy i Integracji Społecznej MRPIPS⁶⁶.

(akta kontroli str. 503-520)

W wyniku analizy dokumentacji konkursowej z lat 2016-2017⁶⁷ stwierdzono, że komisje konkursowe, w ramach dwóch konkursów w ww. latach, dokonywały oceny formalnej oraz merytorycznej złożonych ofert zgodnie z warunkami określonymi w ogłoszeniach o konkursach. Oceny dokonywane były w *Karcie oceny oferty konkursowej*.⁶⁸ Ponadto wystawiana była opinia na temat oferty zawierająca: krótki opis: projektowanego zadania, historii działalności podmiotu, jego dotychczasowej współpracy z Wojewodą Śląskim, efektów jego działalności na rzecz regionu, prawidłowości rozliczeń i wykorzystania dotacji udzielonych w latach poprzednich. We wszystkich zbadanych 10 przypadkach w podsumowaniu opinii stwierdzono spełnienie wymagań formalnych oraz poparcie Wojewody Śląskiego z punktu widzenia rozwiązywania lokalnych potrzeb w zakresie bezdomności.

(akta kontroli str. 510-513)

1.7 Realizacja zadań wynikających z programu Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. w pierwszej edycji otwartego konkursu mającego na celu wyłonienie do dofinansowania podmiotów realizujących zadania w ramach programu MRPIPS pn. „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, do ŚUW złożono 20 ofert z terenu województwa⁶⁹ o łącznej wartości zadań 3 570 218,43 zł. Do dofinansowania Wojewoda rekomendował sześć zadań o łącznej wartości 1 256 750,00 zł. Minister zawarł umowy z pięcioma podmiotami

⁶³ Dalej „Minister”.

⁶⁴ W przypadku drugiej edycji konkursów w 2016 i 2017 roku Wydział nie posiadał danych co do liczby złożonych i zaakceptowanych ofert, ich wartości oraz kwot zawartych umów i wydatkowanych z tego tytułu środków ponieważ podmioty wysyłały oferty bezpośrednio do MRPIPS, zgodnie z ogłoszeniem MRPIPS z dnia 22 lipca 2016 r.

⁶⁵ Złożono: dwie oferty na realizację zadań celu nr 1 (Zwiększenie samodzielności osób bezdomnych poprzez system usług reintegracji społecznej i zawodowej) o łącznej wartości całkowite projektów: 293 374 zł , pięć ofert na realizację zadań celu nr 2 (Wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji ochrony zdrowia i życie osób bezdomnych) o łącznej wartości całkowitej projektów: 670 594,09 zł oraz 12 na realizację zadań celu nr 3 (Zmiana standardów placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych (...)) o łącznej wartości całkowitej projektów: 2 178 304,95 zł.

⁶⁶ Dalej „Departament MRPIPS”.

⁶⁷ Do analizy poprawności dokonanej oceny ofert wybrano 10 ofert (po pięć z każdego roku) o największych wartościach całkowitego kosztu projektu.

⁶⁸ W karcie wystawiana była ogólna ocena każdego wniosku konkursowego w postaci ilości przyznanych punktów, przyporządkowującej wniosek do jednej z grup merytorycznych (A, B, C lub D) Wniosek bardzo dobry - Grupa A, wniosek przeciętny - Grupa B, wniosek słaby - Grupa C, wniosek niespełniający celów programu - Grupa D.

⁶⁹ Złożono: sześć ofert na realizację zadań Modułu nr 2 (Prowadzenie działań aktywizujących skierowanych do osób bezdomnych) o łącznej wartości całkowitej projektów 533 490,36 zł, 11 ofert na realizację zadań Modułu nr 3 (Dostosowanie placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych do obowiązujących standardów) o łącznej wartości całkowitej projektów 2 617 306,07 zł , jedną ofertę w ramach Modułu 4.1. - Inspirowanie do wdrażania nowych rozwiązań w zakresie pomocy osobom bezdomnym (Promowanie dobrych praktyk) o wartości całkowitej 160 462 zł oraz dwie oferty w ramach Modułu 4.2. (Wspieranie nowatorskich i innowacyjnych rozwiązań w zakresie wychodzenia z bezdomności) o łącznej wartości całkowitej 258 960 zł.

z województwa śląskiego na łączną kwotę 750 360 zł. W ramach dodatkowych konkursów⁷⁰ do MRPiPS wpłynęły z terenu województwa śląskiego 23 oferty (odpowiednio: 13 i 10), z których trzy wybrano do dofinansowania (odpowiednio: 1 i 2) na łączną kwotę 778 271,09 zł (odpowiednio: 268 000 zł i 510 271,09 zł).

(akta kontroli str. 503-520)

W wyniku analizy dokumentacji konkursowej z 2018 r. pod względem poprawności przeprowadzenia przez Wydział konkursów ofert do realizowanego przez MRPiPS ww. programu stwierdzono, że komisja konkursowa dokonywała oceny formalnej oraz merytorycznej złożonych ofert zgodnie z warunkami określonymi w ogłoszeniach o konkursach⁷¹. We wszystkich sześciu przypadkach poddanych badaniu w podsumowaniu opinii stwierdzono spełnienie wymagań formalnych oraz poparcie Wojewody Śląskiego z punktu widzenia rozwiązywania lokalnych potrzeb w zakresie bezdomności.

Ponadto, Wydział, w ramach Modułu IV.1 przedstawił do MRPiPS opinię na temat dwóch podmiotów działających na terenie województwa śląskiego⁷², które ze względu na dotychczasowe, nowatorskie, innowacyjne rozwiązania w zakresie pomocy osobom bezdomnym, zasługiwały na zaprezentowanie na konferencji regionalnej i przyznanie nagrody na konferencji centralnej.

ŚUW nie posiadał danych dotyczących wysokości faktycznie wydatkowanych środków pozyskanych w ramach powyższych konkursów, gdyż zgodnie z założeniami programowymi, realizacja zadań oraz rozliczenie wydatkowanych środków było nadzorowane przez Departament MRPiPS.

(akta kontroli str. 509-513, 519-520)

1.8 Środki finansowe przeznaczone w latach 2016-2018 na finansowanie działań na rzecz bezdomnych oraz osiągnięte efekty

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą Wojewoda Śląski przekazywał środki na finansowanie działań na rzecz bezdomnych tylko w ramach realizacji Programu współpracy, co opisano w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia. W celu przyznania dofinansowania podmiotom niepublicznym, na stronach internetowych⁷³ oraz na tablicach ogłoszeń ŚUW⁷⁴, co roku, ogłaszano otwarte konkursy ofert na realizację zadań w ramach ww. Programu. Zasady oceny ofert konkursowych określone były w Regulaminach pracy komisji konkursowych⁷⁵, w których zawarto wymagania formalne⁷⁶ oraz

⁷⁰ W przypadku dodatkowych konkursów w 2018 r. Wydział nie posiadał danych co do wartości ofert oraz kwot zawartych umów, ponieważ podmioty wysyłały oferty bezpośrednio do MRPiPS, zgodnie z ogłoszeniami MRPiPS z dnia 17 maja 2018 r. (link: <https://www.gov.pl/web/rodzina/edycja-2018>) oraz z 17 października 2018 r. (link: <https://www.gov.pl/web/rodzina/ji-dodatkowy-konkurs>).

⁷¹ Do analizy poprawności dokonanej oceny ofert wybrano 6 ofert: pięć o największych wartościach całkowitego kosztu projektu oraz jedną ofertę złożoną w 2018 r. w ramach Modułu 4.1 – Innowacyjność (Wdrażanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy osobom bezdomnym – Promowanie dobrych praktyk), która spełniła wymagania formalne.

⁷² Jedną organizację pozarządową – Caritas Diecezji Sosnowieckiej i jeden samorząd – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach.

⁷³ Adres strony: http://bip.katowice.uw.gov.pl/pomoc/Program_wspolpracy_Wojewody_SL_z_NGO_w_zakresie_pomocy_spolecznej.html.

⁷⁴ Na tablicy ogłoszeń w budynku głównym ŚUW oraz w budynku przy ul. Powstańców 41a wywieszane były również ogłoszenia o konkursach w wersji papierowej.

⁷⁵ Stanowiły one załączniki do zarządzeń Wojewody Śląskiego o Nr 138/16 z dnia 4 maja 2016 r., Nr 131/17 z dnia 25 kwietnia 2017 r., Nr 255/17 z dnia 1 września 2017 r. oraz Nr 121/18 z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania Komisji konkursowej opiniującej złożone w ramach „Otwartego konkursu ofert w ... roku dla podmiotów niepublicznych, realizowanego zgodnie z Programem Współpracy Wojewody Śląskiego z Podmiotami Niepublicznymi w Zakresie Pomocy Społecznej na lata 2016-2020 i określenia regulaminu jej prac

⁷⁶ Warunkiem spełnienia wymogów formalnych było: 1) złożenie oferty wraz z kompletem wymaganych dokumentów w terminie określonym w ogłoszonym otwartym konkursie ofert; 2) sporządzenie oferty na właściwym formularzu; 3) podpisanie oferty przez osobę/osoby umocowaną/umocowane prawnie do reprezentowania podmiotu, lub posiadające aktualne pełnomocnictwo zarządu głównego bądź dokument upoważniający daną osobę lub osoby do reprezentowania podmiotu.

merytoryczne⁷⁷ dla składanych ofert. Spełnienie wymagań formalnych decydowało o dopuszczeniu oferty do drugiego etapu konkursu, tzn. oceny merytorycznej. W celu przyznania dofinansowania oraz określeniu jego procentowej wysokości (w stosunku do kwoty wnioskowanej) określone zostały kryteria przyznawania punktów za spełnienie poszczególnych wymogów merytorycznych. Średnia arytmetyczna przyznanych punktów⁷⁸ była wyznacznikiem dla przyznanego dofinansowania.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że we wszystkich konkursach komisje stosowały ww. zasady oceny ofert.

(akta kontroli str. 406-421, 424-442, 444-458, 466-481)

Wojewoda Śląski nie posiadał pełnych danych o spełnianiu standardów, o których mowa w rozporządzeniach w sprawie standardów z 2017 r. i z 2018 r., przez placówki zapewniających tymczasowe schronienie osobom bezdomnym, gdyż nie prowadzono w tym zakresie kontroli, co przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia w pkt. 2.2 oraz w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że informacje odnośnie stanu przygotowań placówek zapewniających tymczasowe schronienie osobom bezdomnym zostały pozyskane od gmin w ramach opracowanego w 2018 r. przez Wydział jednorazowego sprawozdania⁷⁹ w Centralnej Aplikacji Statystycznej.

Z pozyskanych informacji od gmin wynika, iż na terenie województwa śląskiego standardy spełniają cztery schroniska (w tym dwa prowadzone przez gminy) na 35 działających oraz cztery ogrzewalnie prowadzone przez gminy na osiem działających. Ponadto, cztery funkcjonujące schroniska (prowadzone przez podmioty niepubliczne) spełniają standardy obiektu, natomiast pozostaje do uzupełnienia między innymi wykształcenie zatrudnionych pracowników, zatrudnienie dodatkowych pracowników socjalnych oraz ukończenie przez opiekunów szkolenia w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.

(akta kontroli str. 982-983)

NIK zauważa, że standardy obejmują również dwie pozostałe formy zapewnienia schronienia, tj. schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz noclegownie, co do których nie zostały przedstawione w trakcie kontroli żadne informacje.

Zdaniem NIK, dane w ww. zakresie Wojewoda winien pozyskiwać nie tylko od gmin, ale również bezpośrednio z podmiotów realizujących usługi w placówkach zapewniających schronienie osobom bezdomnym, bowiem do zadań wojewody, stosownie do art. 22 pkt. 8 i 9 ustawy o pomocy społecznej należy m.in. nadzór nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego

⁷⁷ Kryteria merytoryczne dotyczyły: 1) kompletnego wypełnienia formularza oferty; 2) dołączenia statutu podmiotu lub dekretu kościelnego z datą sporządzenia, aktualnego na dzień składania oferty; 3) dołączenia sprawozdania finansowego z działalności podmiotu za ubiegły rok lub; 4) dołączenia sprawozdania merytorycznego z działalności podmiotu za ubiegły rok lub, w przypadku dotychczasowej krótszej działalności, za miniony okres; 5) dołączenia opinii wydanej w danym roku o dotychczasowej działalności podmiotu, wyrażonej przez właściwą miejscowo, ze względu na terytorium działania podmiotu, jednostkę samorządu terytorialnego lub jej jednostkę organizacyjną; 6) problematyki proponowanego przedsięwzięcia zgodnej ze statutem podmiotu (w zakresie celów i zadań oraz terenu działania); 7) społecznego zapotrzebowania na realizację usług przewidzianych w ofercie, potwierdzone w opinii wyrażonej przez jednostkę samorządu terytorialnego lub jej jednostkę organizacyjną; 8) zasięgu terytorialnego przedstawionej do realizacji oferty; 9) zadeklarowanego udziału innych środków finansowych w stosunku do kwoty wnioskowanej; 10) kalkulacji kosztów realizacji zadania w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; 11) rekomendacji udzielonej organizacji przez podmioty inne niż te, które zostały wymienione w ofercie jako wymóg formalny; 12) realności realizacji oferty (posiadana baza lokalowa i zasoby rzeczowe, kompetencje i kwalifikacje osób zaangażowanych w realizację programu oraz wkład pracy wolontariuszy), 13) analizy i oceny realizacji zadań zleconych podmiotowi uprawnionemu w okresie poprzednim (rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków); 14) szans kontynuacji zadania w latach kolejnych.

⁷⁸ Suma punktów przyznanych przez wszystkich oceniających członków komisji była dzielona przez liczbę oceniających.

⁷⁹ O symbolu PS-PSI-OB-2018-MD

określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami oraz kontrola jakości takich usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej.

1.9 Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Śląski, zgodnie z art. 5 ustawy o dppiw, współpracował z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami niepublicznymi wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy w obszarze pomocy osobom bezdomnym. Współpraca ta koncentrowała się na realizacji zadań przez organizacje pozarządowe i podmioty niepubliczne na rzecz bezdomnych, w ramach przyjętego w 2015 r. Programu współpracy.

Ponadto, w ŚUW, w 2017 r. przeprowadzony został instruktaż wypełniania oferty oraz sprawozdań z realizacji zadania publicznego, natomiast w 2017r. i 2018 r. przeprowadzane były spotkania z podmiotami niepublicznymi biorącymi udział w konkursach Wojewody Śląskiego, podczas których prezentowano podsumowanie współpracy za dany rok oraz przedstawiano propozycje założeń planowanego do ogłoszenia konkursu na rok następny. Dyrektor Wydziału, na prośbę jednej organizacji pozarządowej, wydała opinię dotyczącą współpracy⁸⁰.

(akta kontroli str. 521-528, 926-971)

Program współpracy⁸¹ opracowano na podstawie 5b ust. 1 ustawy dppiw. Określono w nim: cele (główny i szczegółowe), zakres przedmiotowy, okres realizacji programu oraz sposób realizacji programu. W Programie współpracy nie określono wysokości środków planowanych na realizację ww. wieloletniego programu.

(akta kontroli str. 391-403)

W trakcie kontroli (4 stycznia 2019 r.) do Programu współpracy wprowadzono zapis o corocznym określaniu w budżecie Wojewody Śląskiego wysokości środków planowanych na jego realizację.

(akta kontroli str. 391-403,826, 830-832)

W latach 2016-2017 Wojewoda Śląski współpracował z 38 organizacjami pozarządowymi i podmiotami niepublicznymi w ramach realizacji Programu współpracy, zawierając z nimi umowy na wsparcie realizacji zadania publicznego. Umowy były zawierane w wyniku przeprowadzanych w każdym roku otwartych konkursów ofert⁸². Przedmiotem zawartych umów było przyznanie środków finansowych w formie dotacji na realizację zadań w zakresie pomocy osobom bezdomnym, określonych przez zleceniobiorcę w złożonej ofercie konkursowej. Co roku, zgodnie z art. 5b ust. 3 ustawy o dppiw sporządzano sprawozdania z realizacji Programu współpracy i ogłaszano je na stronie internetowej ŚUW⁸³.

(akta kontroli str. 482-502)

Dyrektor Wydziału oświadczyła, że w okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski nie zawierał innych porozumień z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami niepublicznymi.

(akta kontroli str. 977)

⁸⁰ Na prośbę Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy „Agape” z siedzibą w Częstochowie w 2018 r. wydano opinię dotyczącą wieloletniej współpracy, celem poparcia wniosku o przekazanie na rzecz Stowarzyszenia budynków będących własnością Skarbu Państwa

⁸¹ Przedstawiony pkt.1.5 niniejszego wystąpienia.

⁸² Termin realizacji zadań był określany na 31 grudnia każdego roku.

⁸³ Ścieżka dostępu: na stronie BIP: Menu Przedmiotowe / Pomoc Społeczna i Piecza Zastępcza / Programy pomocowe / Program współpracy Wojewody Śl. z NGO w zakresie pomocy społecznej.

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

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Śląski stwierdził m.in., że zmiany wprowadzone w 2016 r., odnośnie podstaw do udzielenia schronienia bezdomnym poprzez przyznawanie tymczasowego schronienia w jednej z czterech typów placówek, stanowią kolejne etapy profesjonalizacji organizacji pomocy na rzecz osób bezdomnych i pozwalają dostosowywać rodzaj, formę i rozmiar świadczenia do indywidualnych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, stosownie do zapisów art. 3 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

Według Wojewody Śląskiego, wśród zmian w ustawie o pomocy społecznej na szczególne podkreślenie zasługuje formalne wprowadzenie ogrzewalni, jako formy pomocy, która umożliwi interwencyjny, bezpieczny pobyt bezdomnych w ogrzewanych pomieszczeniach. Sformalizowanie ogrzewalni, w katalogu form pomocy ujętych w ramach systemu pomocy społecznej, stworzyło minimalne warunki odpowiadające godności człowieka, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Wprowadzone zmiany, wg Wojewody Śląskiego, przyczyniły się także do poprawy sytuacji osób bezdomnych i umożliwiły wzmocnienie aktywności, ich wyjście z bezdomności, czy uzyskanie samodzielności życiowej. Wcześniejsze przepisy nie określały zakresu działalności poszczególnych form organizacyjnych placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym, co w sytuacji niepodejmowania działań o charakterze aktywizacyjnym, mogło sprzyjać utrwalaniu zjawiska bezdomności wśród osób, dysponujących potencjałem przezwyciężenia napotkanych trudności życiowych. Zdaniem Wojewody Śląskiego wprowadzone zmiany w sposób jednoznaczny zróżnicowały poszczególne formy organizacji pomocy osobom bezdomnym i skonkretyzowały zakresy ich działania⁸⁴, w wyniku czego w sposób praktyczny umożliwiono dostosowywanie rodzaju, formy i rozmiaru świadczenia do indywidualnych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy osobie bezdomnej, co wyczerpuje wymóg wynikający z art. 3 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 240-242)

Wojewoda Śląski stwierdził m.in., że przepisy art. 17 ust. 1 pkt 3, w związku z art. 48a ustawy o pomocy społecznej, nakładające na każdą gminę obowiązek udzielania tymczasowego schronienia osobom bezdomnym w we wszystkich czterech rodzajach placówek⁸⁵, w konfrontacji z przepisami art. 15 pkt 3 i 5 ww. ustawy, nasuwają zastrzeżenia w odniesieniu do gmin, w których problem bezdomności zasadniczo nie występuje. Samorządy tych gmin zobowiązane są jednocześnie realizować zadania wynikające z rozeznaczonych potrzeb społecznych oraz do zapewnienia udzielenia schronienia w każdej z czterech form. Taki stan rzeczy wymaga od tych samorządów albo samodzielnej organizacji wszystkich form tymczasowego wsparcia, albo realizacji tego zadania w porozumieniu z innym samorządem lub poprzez zlecenie tego zadania podmiotowi niepublicznemu, ewentualnie zakup usługi. W każdym z tych przypadków gmina będzie zobowiązana do ponoszenia kosztów realizacji zadania, przy jednoczesnym stałym niewykorzystywaniu zabezpieczonego miejsca z uwagi na brak takich potrzeb. W tym aspekcie, wg Wojewody Śląskiego, wskazane jest rozważenie zasadności, utrzymania obowiązku permanentnej gotowości do realizacji zadania zapewnienia

⁸⁴ Np. schronisko dla bezdomnych nie stanowi obecnie wyłącznie całodobowego miejsca schronienia, ale jednocześnie służy realizacji usług ukierunkowanych na wzmocnienie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Dodatkowo korzystanie z tej formy pomocy zostało bezpośrednio powiązane z podpisaniem kontraktu socjalnego, co jednoznacznie wzmocniło rolę schronisk dla bezdomnych, jako podmiotu ukierunkowanego na aktywizację osób w wychodzeniu z bezdomności.

⁸⁵ Tj. w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach.

tymczasowego schronienia w każdej z wymaganych form przez gminy, w których w określonym okresie czasu (np. 3 lata) nie wystąpiło jakiegokolwiek udokumentowane zapotrzebowanie na przedmiotową formę pomocy.

Wojewoda Śląski wskazał także na problem gmin z dostosowaniem placówek dających schronienie osobom bezdomnym do minimalnych standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie standardów z 2018 r. Standardy te muszą spełniać wszystkie placówki⁸⁶ do 31 grudnia 2020 r. Jednocześnie każda gmina zobowiązana jest do udzielania tymczasowego schronienia w czterech typach placówek. Uwzględniając fakt, iż udzielanie schronienia stanowi zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym, finansowane z budżetu własnego samorządu gminnego oraz nagłe wprowadzenie dodatkowego typu placówki (schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi) spowodowało, że gminy w praktyce nie były w stanie wywiązać się z realizacji zadania. Wojewoda Śląski w tym aspekcie wskazał również na przepisy art. 16a pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, które nakładają na gminy obowiązek przygotowania oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, obejmującej w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej bez względu na podmiot je finansujący i realizujący. Organ wykonawczy gminy przedmiotową ocenę zasobów pomocy społecznej, która wraz z rekomendacjami jest podstawą do planowania budżetu na rok następny, przedstawia radzie gminy, co roku do 30 kwietnia. Wobec powyższego gminy, zgodnie z art. 16a ust. 4 ww. ustawy, dopiero w kwietniu 2019 r. (w celu planowania budżetu na rok 2020) będą miały po raz pierwszy możliwość dokonania oceny zasobów odnośnie infrastruktury pomocy społecznej z uwzględnieniem obowiązujących standardów i nałożonych w 2018 r. zadań. Wojewoda Śląski zasugerował, że rozwiązaniem omówionego stanu rzeczy winno być przyjęcie takich regulacji, które pozwolą gminom oraz podmiotom niepublicznym, prowadzącym poszczególne placówki, praktycznie wdrożyć do realizacji nowe zadania⁸⁷ i pozyskać na ten cel niezbędne środki finansowe.

Wojewoda Śląski zwrócił także uwagę na przepis art. 48a ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym pomoc przyznawana w formie tymczasowego schronienia w ogrzewalni lub noclegowni nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej, a wydatki poniesione za udzieloną pomoc nie podlegają zwrotowi. Przepis ten, wg opinii Wojewody, generuje trudności w wyegzekwowaniu obowiązku współdziałania z organem pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 242-245)

Zdaniem Wojewody Śląskiego działania w obszarze niesienia pomocy osobom bezdomnym powinny być koordynowane na bieżąco w ramach poszczególnych gmin, co pozwalałoby tworzyć skuteczny i efektywny lokalny system, kompatybilny również z innymi obszarami, jak np. kierowaniem do domów pomocy społecznej, zapewnieniem dostępu do pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych, czy też gospodarowaniem lokalnym zasobem mieszkaniowym. Natomiast podział kompetencji wynikający z zapisów ustawy o pomocy społecznej nie wskazuje na potrzebę podejmowania dodatkowych czynności koordynacyjnych, mających na celu uporządkowanie współdziałania organów i instytucji różnych szczebli.

(akta kontroli str. 245-246)

⁸⁶ Zgodnie z zapisem art. 4 o zmianie ustawy o pomocy społecznej podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej 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.

⁸⁷ Tj. zapewnienie schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, jak i dostosowanie do wymaganych standardów prowadzonych pozostałych typów placówek.

1.11 Efekty działań Wojewody Śląskiego w zakresie uzyskania przez osoby bezdomne samodzielności życiowej oraz wyjścia z bezdomności

Opis stanu faktycznego

Wydział w 2017 r. dysponował danymi przedstawionymi przez gminy z terenu województwa śląskiego za rok 2016 m.in. w zakresie:

- liczby i rodzaju: placówek noclegowych oraz ilości miejsc w nich oferowanych, placówek zapewniających inne usługi niż schronienie (jadłodajnie, łaźnie, pralnie, punkty wydawania żywności, świetlice dla bezdomnych oraz punkty konsultacyjno-informacyjne i pomocy medycznej);
- form udzielonego wsparcia i pomocy bezdomnym przez gminy oraz streetworkerów;
- wybranych materialnych form wsparcia bezdomnym udzielonych przez gminy i powiaty;
- lokali przekazanych osobom bezdomnym;
- publicznych środków finansowych przekazanych na działania przeciwdziałające bezdomności z poziomu gmin oraz województwa;
- zgonów i przypadków śmierci z wyłączenia w sezonie zimowym 2016/2017.

Z danych tych wynikało m.in., że w efekcie podjętych działań w województwie śląskim w 2016 r. 335 osób bezdomnych podjęło zatrudnienie (w tym 273 mężczyzn i 62 kobiet), natomiast 656 usamodzielniało się (w tym 491 mężczyzn i 165 kobiet). Bezdomni skorzystali z różnych form pomocy, w tym: z indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności skorzystało 1 435 osób (w tym 1 155 mężczyzn i 280 kobiet), Kontraktem socjalnym objętych zostało 2 641 osób (w tym 2 118 mężczyzn i 523 kobiety). Do Centrum Integracji Społecznej skierowanych zostało 171 osób (w tym 148 mężczyzn i 23 kobiety). Dane zostały przekazane do MRPiPS 30 czerwca 2017 r.

(akta kontroli str. 562-564)

Wojewoda, odnosząc się do stosowanych mierników do oceny skuteczności pomocy udzielanej osobom bezdomnym nie wskazał takowych. Ponadto w toku kontroli nie zostały przedstawione opracowania, które wskazywałyby jednoznacznie na stopień skuteczności pomocy udzielanej osobom bezdomnym w województwie śląskim w latach 2016-2018.

Wojewoda Śląski w wyjaśnieniu podał m.in., że stan i skuteczność pomocy społecznej udzielonej osobom bezdomnym w województwie śląskim były analizowane z wykorzystaniem danych pozyskiwanych przez Wydział. Zadanie to było realizowane cyklicznie poprzez sporządzane sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MRPiPS-03), w ramach którego gromadzone były dane dotyczące świadczeń udzielonych w ramach zadań własnych gmin, w szczególności schronienia, powodów przyznania pomocy społecznej (bezdomność), jednostek organizacyjnych pomocy i integracji społecznej o zasięgu lokalnym. Ponadto w 2016 r. sporządzono sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych, które stanowiło wkład w opracowane przez MRPiPS zbiorcze Sprawozdanie na rzecz ludzi bezdomnych⁸⁸. W kwietniu 2017 r. Wydział zgromadził dane w ramach sprawozdania pn. Placówki

⁸⁸ Zaprezentowano w nim informacje na temat działań podjętych w celu zapobieżenia skutkom bezdomności w sezonie zimowym 2016/2017.

realizujące zadania własne obligatoryjne gminy-udzielenie schronienia w województwie śląskim, wg stanu na dzień 14 kwietnia 2017r. W lipcu 2017 r. zgromadzono dane w ramach sprawozdania „Szacowanie skutków dostosowania schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi” przekazane do MRPiPS. W październiku 2017 r. zaktualizowano Wykaz podmiotów zapewniających schronienie, wyżywienie odzież lub inne formy pomocy osobom bezdomnym oraz wykaz koordynatorów działań na rzecz osób bezdomnych na terenie gmin. W listopadzie 2018 r., analogicznie jak w czerwcu 2017 r. Wydział przygotował sprawozdanie o działaniach podjętych na rzecz bezdomnych w poprzednim sezonie zimowym⁸⁹. W latach 2016 – 2018 Wydział corocznie podejmował działania w celu policzenia osób bezdomnych w ciągu jednej wyznaczonej zimowej nocy, przy czym w 2017 r. liczenie takie było wykonane na polecenie MRPiPS. Ponadto, corocznie Wydział opracowywał sprawozdania z realizacji Programu współpracy. „W wyniku przeprowadzonych otwartych konkursów ofert w ramach Programu współpracy (...) dofinansowanie uzyskało: w 2016 r. – 24 projekty, w 2017 r. – 26 projektów i w 2018 r. – 19 projektów. Realizacja niniejszych projektów służyła między innymi wsparciu funkcjonowania placówek, które oferują pomoc osobom bezdomnym”. Na realizację ww. programu zabezpieczono w latach 2016-2018 środki finansowe w wysokości 900.000 zł w skali każdego roku.

(akta kontroli str. 820-823)

NIK zwraca uwagę, że przedstawione wyżej opracowania dotyczyły wyłącznie wymiaru zjawisk występujących w województwie, liczby i rodzaju podjętych działań i środków finansowych na nie przeznaczonych. Wojewoda nie dysponował danymi o skuteczności podjętych i zrealizowanych działań.

Ponadto, w aspekcie prowadzenia analizy skuteczności działań dotyczących uzyskania przez osoby bezdomne samodzielności życiowej oraz wyjścia z bezdomności Wojewoda Śląski wyjaśnił, że uwzględniając ustawowy podział kompetencji, określony w ustawie o pomocy społecznej, działania wojewody w tym zakresie mają wyłącznie charakter pośredni, dotyczący w szczególności finansowego wspierania podmiotów niepublicznych w wyniku przeprowadzonych konkursów w zakresie realizacji projektów w obszarze *Wspierania działań mających na celu przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego osób skrajnie ubogich i zagrożonych bezdomnością* w ramach Programu współpracy. Dodał, że „analiza skuteczności takich zadań możliwa byłaby do wykonania na poziomie gminy, gdyż zadanie polegające na udzielaniu schronienia zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej (...) należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, a stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (...) gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Podkreślił również, że realizacja Programu współpracy w 2017 i 2018 roku została podsumowana w trakcie zorganizowanych przez Wydział spotkań z przedstawicielami podmiotów niepublicznych, podczas których w sposób szczegółowy dokonano analizy realizacji otwartego konkursu w danym roku, z wykorzystaniem opracowanych w tym celu prezentacji.

(akta kontroli str. 876-877, 926-971)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

⁸⁹ Opracowanie w 2018 r. przygotowano z własnej inicjatywy, a w 2017 r. na polecenie MRPiPS.

1. „Rejestr miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach”, o którym mowa w art. 48a ust.11 ustawy o pomocy społecznej opublikowany został na stronie internetowej ŚUW w dniu 11 października 2018 r. tj. z 61 dniowym opóźnieniem.

(akta kontroli str. 124-165)

Prowadzenie rejestru miejsc udzielania tymczasowego schronienia od 11 lipca 2018 r. było zadaniem wojewody zawartym w przepisie art. 22 pkt.4 ustawy o pomocy społecznej.⁹⁰ Zgodnie z art. 7 w związku z art. 3 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej z 2018 r. ww. rejestr powinien być ogłoszony przez wojewodę cztery miesiące od dnia ogłoszenia ww. ustawy (tzn. 11 sierpnia 2018 r.).

Wojewoda Śląski, wyjaśniając brak publikacji Rejestru miejsc 11 sierpnia 2018 r. podał, że: „Do tego terminu⁹¹ do ŚUW zostały zgłoszone dane z 84 gmin, które jednocześnie zawierały liczne błędy oraz wymagały szeregu wyjaśnień i korekt. W czasie opracowywania rejestru, po 10 sierpnia br. kolejne gminy nadsyłały wnioski o dokonanie wpisu do rejestru, które również na bieżąco podlegały weryfikacji, korektom i wyjaśnieniom. Mając na względzie zbliżający się sezon jesienno-zimowy, jak również planowane uruchomienie 1 listopada br. infolinii dla osób bezdomnych ustalono, że zostanie opublikowany rejestr uwzględniający dane, które zostały zgłoszone przez gminy w wymaganym terminie (...), co też uczyniono 11 października 2018 r. Do tego czasu, na stronie ŚUW był udostępniony, zawierający aktualne dane, rejestr placówek zapewniających miejsca noclegowe, w brzemieniu dotychczasowym (...).”

(akta kontroli str. 199-201)

Wyjaśniając przyczyny braku terminowej publikacji Rejestru miejsc, Dyrektor Wydziału stwierdziła m.in., że opóźnienie opublikowania ww. rejestru wynikało m.in. z faktu, iż zadanie dotyczące nowego rozwiązania organizacji zabezpieczenia schronienia dla osób bezdomnych wywołało w gminach wątpliwości dotyczące sposobu zabezpieczenia miejsc. W związku z powyższym gminy przystąpiły do przeprowadzenia ww. postępowań z dużym opóźnieniem, o czym świadczyły ogłoszenia zamieszczane przez ośrodki pomocy społecznej na stronach internetowych po 10 sierpnia 2018 r. Dyrektor dodała, że proces wyboru oferentów realizujących zadanie trwa nadal. Ponadto Dyrektor wskazała na problemy wynikające z danych przekazanych przez gminy, które wymagały wielokrotnej korekty, co wiązało się z wydłużeniem czasu przygotowania Rejestru do publikacji. Weryfikacji wniosków dokonywało dwóch pracowników w celu zapewnienia umieszczenia poprawnych danych w Rejestrze miejsc. Pracownicy ci w okresie przygotowywania ww. rejestru zrealizowali również inne zadania wynikające z ich zakresów czynności służbowych. Dyrektor wskazała m.in., że biorąc pod uwagę czas potrzebny na dostosowanie Rejestru miejsc do obowiązujących standardów dotyczących publikacji oraz zawarcie w nim tylko kompletnych (zweryfikowanych) informacji przekazanych przez gminy, jego opublikowanie na stronie internetowej ŚUW nie mogło nastąpić wcześniej niż 11 października 2018 r.

(akta kontroli str. 84-98, 826-828, 833-836)

⁹⁰ W myśl art. 7. ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. i-k oraz art. 2, które wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, a art. 3 stanowi, że gminy są obowiązane w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 2 lit. i-k i art. 2 niniejszej ustawy do przekazania wojewodzie danych do rejestru, o którym mowa w [art. 48a ust. 11](#) ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

⁹¹ Tzn. dnia wyznaczonego przez Wojewodę na zgłoszenie przez gminy odpowiednich placówek, tj. do 10 sierpnia.

Dostrzegając działania podejmowane w celu uzyskania od gmin wymaganego zgłoszenia danych do Rejestru miejsc, NIK zauważa, iż nie wystąpiły okoliczności uniemożliwiające dotrzymanie wymaganego terminu publikacji danych. Aktualizacja Rejestru miejsc mogła być dokonywana sukcesywnie, po otrzymaniu zgłoszeń z kolejnych gmin.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, przyjęte rozwiązania organizacyjne w ŚUW umożliwiały wykonywanie zadań Wojewody Śląskiego dotyczących wsparcia osób bezdomnych. W województwie śląskim podejmowano działania na rzecz prawidłowego realizowania zadań przez gminy i udzielania wsparcia osobom bezdomnym. Wojewoda realizował obowiązki w zakresie prowadzenia rejestrów i publikował dane o podmiotach udzielających pomocy osobom bezdomnym w Rejestrach podmiotów, a od października 2018 r. w Rejestrze miejsc. Publikacja Rejestru miejsc była opóźniona o dwa miesiące. Podkreślić należy, że intensywne działania podjęte w celu wyegzekwowania od gmin zgłoszenia danych do tego Rejestru, skutkowały uzupełnieniem wielu niezbędnych danych dotyczących miejsc schronienia dla osób bezdomnych.

W okresie objętym kontrolą prawidłowo realizowano zadania wynikające z programów rządowych. Rzetelnie dokonano wyboru ofert w ramach przeprowadzanych otwartych konkursów MRPiPS w celu dofinansowania projektów realizowanych przez podmioty niepubliczne i organizacje pozarządowe, mające na celu wspieranie działań na rzecz osób bezdomnych. Współpraca Wojewody z podmiotami niepublicznymi i organizacjami pozarządowymi w latach 2016-2018 przebiegała prawidłowo i opierała się głównie o przyjęty Program współpracy, który był realizowany.

NIK zwraca uwagę, że ŚUW nie posiadał rzetelnych danych dotyczących spełniania przez placówki świadczące usługi schronienia osobom bezdomnym w województwie śląskim wymaganych standardów, gdyż nie prowadzono w tym zakresie kontroli, mimo iż kontrola taka należy do zadań wojewody, jak również nie pozyskiwano takich danych od ww. podmiotów. Częściowe dane w tym zakresie pozyskano od gmin.

Przeprowadzana przez Wojewodę Śląskiego analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej nie była opracowana w formie dokumentu.

Obszar

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

2.1. Nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, dotyczących pomocy udzielanej osobom bezdomnym

Opis stanu faktycznego

Działania dotyczące nadzoru nad realizacją przez samorządy gminne zadań na rzecz osób bezdomnych, były wykonywane przez ośmiu pracowników Oddziału ŚPS zatrudnionych na stanowiskach ds. nadzoru i kontroli środowiskowej pomocy społecznej oraz dwóch zatrudnionych na stanowiskach ds. obsługi prawnej oraz nadzoru i kontroli środowiskowej pomocy społecznej. W ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań samorządu gminnego, pracownicy WRiPS przeprowadzili w okresie objętym kontrolą 30 kontroli kompleksowych w OPS⁹² (na 167 ośrodków w województwie śląskim). Kontrole obejmowały realizację przez gminy zadań w zakresie pomocy społecznej, w tym m.in. organizację pomocy udzielanej osobom bezdomnym.

⁹² W 2016 r. kontrole przeprowadzono w ośmiu OPS, w 2017 r. w 10 i w 2018 r. w 12.

W każdej kontroli kompleksowej przeprowadzanej w OPS sprawdzano prawidłowość realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej oraz zgodność zatrudnienia pracowników z wymaganiami kwalifikacyjnymi. Ponadto nadzór nad realizacją przez samorządy gminne zadań dotyczących pomocy udzielanej osobom bezdomnym realizowano w oparciu o pozyskiwane i opracowywane dane z gmin. (co opisano w pkt. 1.4 wystąpienia).

(akta kontroli str. 578-583, 619-634, 659-677)

Sposób przeprowadzania kontroli był określony w „Regulaminie postępowania pracowników Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach podczas przeprowadzania kontroli”⁹³. W Wydziale nie opracowano i nie wprowadzono innych uregulowań wewnętrznych dotyczących sposobu przeprowadzania kontroli. Corocznie opracowywany był roczny plan kontroli dla całego Wydziału, a w styczniu kolejnego roku sporządzane było sprawozdanie z działalności kontrolnej WRiPS. W sprawozdaniu tym oprócz danych o ilości i zakresie wykonanych kontroli wykazywano stwierdzone nieprawidłowości.

W każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, Dyrektor Wydziału wydawała zalecenia pokontrolne skierowane do kierowników OPS. W przypadkach wykraczających poza kompetencje OPS, kierowane były wystąpienia do właściwych organów gmin. Przeprowadzane kontrole polegały głównie na analizie dokumentacji z realizowanych przez OPS zadań.

NIK zwraca uwagę, że nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego (w tym w zakresie realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych i jakości świadczonych usług) wymaga bieżącego prowadzenia kontroli w gminach. Nadmienić należy, że wg Rejestru miejsc na koniec listopada 2018 r. jedynie 14 gmin z terenu województwa śląskiego zabezpieczyło schronienie dla bezdomnych we wszystkich czterech formach określonych w przepisie art. 48a ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej (tj. w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz ogrzewalni).

(akta kontroli str. 576-583, 637-658, 678-700, 977-978)

Wojewoda Śląski w okresie objętym kontrolą dwukrotnie otrzymał z MRPiPS wytyczne dotyczące świadczenia pomocy na rzecz osób bezdomnych⁹⁴, które następnie przekazał do przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych oraz do wiadomości ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie na terenie województwa śląskiego (pkt.1.2 niniejszego wystąpienia). Oprócz wytycznych z MRPiPS, do ŚUW wpłynęły dwie interpretacje/stanowiska Ministra w sprawie przyjmowania osób wymagających całodobowej opieki do noclegowni/schronisk/domów dla osób bezdomnych⁹⁵ oraz w sprawie rejestru placówek udzielających tymczasowego schronienia i kwalifikacji kierowników schronisk dla bezdomnych w świetle znowelizowanych przepisów ustawy o pomocy społecznej⁹⁶. Pierwszą z interpretacji przekazano⁹⁷ do przedstawicieli samorządów gminnych oraz do wiadomości ośrodków pomocy społecznej na terenie województwa śląskiego, z jednoczesną prośbą o przekazanie stanowiska do wszystkich publicznych i niepublicznych podmiotów zaangażowanych w jakiegokolwiek formie w udzielanie pomocy osobom bezdomnym w celu zapoznania się i bezwzględnego stosowania.

⁹³ Ustalonego Zarządzeniem Nr 258/14 Wojewody Śląskiego z dnia 10.09.2014 r. Dalej „Regulamin kontroli”.

⁹⁴ 20 kwietnia 2017 r. oraz 7 maja 2018 r.

⁹⁵ Pismo nr PS-I.9421.1.65.2016.Etom z dnia 23 czerwca 2016 r.

⁹⁶ Pismo nr DPS.IV.5111.1.71.2016.IR z 8 marca 2017 r.

⁹⁷ Przekazano pismami nr PSI.940.4.2016 z 27 czerwca 2016 r.

Ponadto 8 czerwca 2018 r. do gmin zostało skierowane pismo Wydziału, w którym przypomniano o nowelizacji przepisów ustawy o pomocy społecznej i wskazano na obowiązek przesłania przez każdą gminę do Wojewody Śląskiego (do 10 sierpnia 2018 r.) danych dotyczących miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia bezdomnym, na formularzu, którego wzór został dołączony do ww. pisma.

(akta kontroli str. 247-275, 779-800)

Wojewoda Śląski w okresie objętym kontrolą opiniował uchwały gmin w sprawach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych. W latach 2016-2018 Wydział przekazał uwagi w odniesieniu do 100 uchwał z zakresu bezdomności. Uwagi dotyczyły m.in.: niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy o pomocy społecznej, zapisów dotyczących odpłatności za pobyt bezdomnych w miejscach schronienia i rozliczania kosztów ponoszonych przez gminy z tego tytułu, wyjaśniania kwestii pozycji mieszkań chronionych w polskim systemie pomocy społecznej oraz zapisów dotyczących przekazywania między gminami zadań w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym

(akta kontroli str. 583-596)

2.2. Kontrola jakości usług dotyczących osób bezdomnych wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej

Opis stanu faktycznego

W latach 2016 – 2018 Wojewoda Śląski nie planował i nie prowadził kontroli jakości usług dotyczących osób bezdomnych, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej, co szczegółowo przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z realizacją Programu współpracy Wydział przeprowadził w latach 2016-2018 pięć kontroli podmiotów niepublicznych⁹⁸ z 38 (13,2%), które otrzymały dotację w ramach konkursów ogłaszanych przez Wojewodę Śląskiego, w zakresie obszaru wsparcia pn. „Wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego osób skrajnie ubogich i zagrożonych bezdomnością”⁹⁹. Czynności kontrolne obejmowały weryfikację całości dokumentacji, związanej z organizacją podmiotu niepublicznego oraz jednostki, w której realizowany był dofinansowany projekt, jak również dokumentacji dotyczącej wydatków poniesionych z dotacji, środków własnych oraz innych zaangażowanych w realizację projektu. Ponadto czynności kontrolne obejmowały oględziny sprzętu oraz wyposażenia, zakupionego w ramach realizacji dofinansowanego zadania, jak również pomieszczeń i obiektów wykorzystywanych w tym celu. Dokonywane ustalenia pozwalały na ocenę prawidłowości wykorzystania środków finansowych udzielonej dotacji oraz ich zgodność z zawartą z Wojewodą Śląskim umową.

Jak wyjaśnił Wojewoda kontrolą w latach 2016-2018 nie obejmowano wszystkich podmiotów dofinansowanych w danym roku, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe w Oddziale ŚPS i obsługę przedmiotowego zadania przez dwóch inspektorów wojewódzkich ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, tworzących jeden zespół kontrolny oraz wykonujących inne zadania, w tym:

⁹⁸ W tym trzy w 2016 r. i po jednej w latach 2017-2018.

⁹⁹ Podmioty niepubliczne typowano do kontroli na podstawie analizy zestawienia podmiotów, które w ubiegłym roku uzyskały dofinansowanie, uwzględniając ilość dofinansowanych projektów, realizowanych przez dany podmiot, wysokość otrzymanej dotacji oraz kwestię wcześniejszych kontroli (także ich zakres) lub uzyskania dofinansowania przez podmiot po raz pierwszy.

przeprowadzanie konkursów, prowadzenie rejestrów oraz przygotowanie sprawozdań i innych opracowań związanych z bezdomnością.

W dokumencie podsumowującym czynności audytowe¹⁰⁰ w Wydziale audytorzy zarekomendowali rozważenie zatrudnienia w Oddziale ŚPS dodatkowych pracowników¹⁰¹.

(akta kontroli str. 84-100, 351, 598-599, 635-637)

W wyniku jednej z ww. kontroli¹⁰² stwierdzono nieprawidłowości polegające na: braku wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadania publicznego w zakresie wydatkowania środków, nieterminowym regulowaniu zobowiązań oraz braku pisemnego aneksowania każdej zmiany w stosunku do zapisów umowy. Wojewoda Śląski na podstawie otrzymanych odpowiedzi stwierdził zrealizowanie wydanych zaleceń.

(akta kontroli str. 598-599, 635-637)

2.3. Koordynacja działań podejmowanych wobec osób bezdomnych przez różne podmioty

Opis stanu faktycznego

W ŚUW nie powołano komórki organizacyjnej, jak również nie stworzono stanowiska pracy w celu koordynacji działań wobec osób bezdomnych. Główna część działań wobec na rzecz bezdomnych realizowana była przez Oddział ŚPS, który wykonywał zadania z obszaru nadzoru, kontroli i prowadzenia rejestru miejsc udzielania tymczasowego schronienia. W ramach tych zadań Wydział wykonywał działania mające również charter koordynacji, takie jak: przekazywanie gminom wytycznych MRPiPS dotyczących zadań związanych z przeciwdziałaniem bezdomności; występowanie do przedstawicieli samorządów gminnych z apelem o intensyfikację działań związanych z ochroną osób bezdomnych w okresach jesienno-zimowych¹⁰³; opracowanie i udostępnienie w portalu internetowym ŚUW karty informacyjnej dotyczącej wpisu do prowadzonego przez Wojewodę Śląskiego rejestru placówek zapewniających miejsca noclegowe wraz z formularzem wniosku o dokonanie wpisu placówki zapewniającej miejsce noclegowe do ww. rejestru; udostępnienie w portalu internetowym ŚUW sporządzonych z własnej inicjatywy wykazów: podmiotów zapewniających schronienie, wyżywienie, odzież lub inne formy pomocy osobom bezdomnym oraz koordynatorów działań na rzecz osób bezdomnych na terenie każdej gminy w województwie śląskim wraz z numerami telefonów kontaktowych. Począwszy od 2009 r. Wydział organizował na terenie województwa śląskiego akcje liczenia bezdomnych w ciągu wyznaczonej, zimowej nocy. Przeprowadzenie takich akcji wymagało współpracy wszystkich gmin oraz Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach.

Wojewoda Śląski wyjaśnił, że przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz aktów wykonawczych ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nie dają mu uprawnień do kreowania sposobów i metod udzielania pomocy osobom bezdomnym. Wskazał także, że inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej zgodnie z art. 21 pkt 4 ww. ustawy należy do zadań samorządu województwa.

(akta kontroli str. 600-602, 724-737, 750-778, 801-817, 837-865)

¹⁰⁰ Dokument pt. „Notatka podsumowująca zadanie doradcza w Wydziale Rodziny i Pomocy Społecznej (Audyt efektywnościowy)” z 30 maja 2018 r. Dalej „Notatka z audytu”.

¹⁰¹ Rekomendacja wynikała z trudności w pozyskaniu pracownika z uprawnieniami kontrolerskimi, a także na długim okresie pozyskania uprawnień kontrolerskich przez zwykłego pracownika.

¹⁰² Kontrola miała na celu dokonanie merytorycznej i finansowo-księgowej ocena realizacji Programu współpracy w związku z umową nr PSI.946.4.21.2015 z 13 lipca 2015 r.

¹⁰³ Pisma nr PSI.941.34.2016 z 2 listopada 2016 r. oraz nr PSI.941.64.2018 z 30 listopada 2018 r.

2.4. Skargi, wnioski, petycje dotyczące pomocy osobom bezdomnym składane do Wojewody Śląskiego, sposób ich rozpatrzenia oraz kontrole (audyty) przeprowadzane w ŚUW.

Opis stanu faktycznego

Realizacja zadań na rzecz osób bezdomnych w latach 2016-2018 nie stanowiła przedmiotu kontroli wewnętrznej ŚUW. W 2018 r. kontynuowane były czynności audytowe (rozpoczęte w 2017 r.) w Oddziale ŚPS, zlecone Zespołowi Audytu Wewnętrznego przez Dyrektora Generalnego ŚUW. Czynności te miały charakter doradczy, a ich celem była optymalizacja organizacji pracy w Wydziale, natomiast ocenie nie podlegała merytoryczna poprawność realizowanych zadań w zakresie bezdomności.

(akta kontroli str. 287-288, 303-368, 574-575, 828-829)

W latach 2016 – 2018 wpłynęła do ŚUW jedna skarga dotycząca wykonywania usług na rzecz osób bezdomnych¹⁰⁴. Dotyczyła działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Cieszynie w zakresie pomocy bezdomnym. Skarga została przekazana do rozpatrzenia Radzie Miasta Cieszyn. Wojewoda Śląski wyjaśnił, że nie posiada informacji na temat sposobu załatwienia skargi przez Radę Miasta, gdyż po jej przekazaniu nie został zawiadomiony o sposobie jej załatwienia.

(akta kontroli str. 288-300, 576)

Stwierdzona nieprawidłowość

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

1. W latach 2016 – 2018 Wojewoda Śląski nie planował i nie przeprowadzał kontroli jakości usług dotyczących osób bezdomnych, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej.

Stosownie do art. 22 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej, do zadań wojewody należy kontrola jakości usług, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej.

Wojewoda wyjaśnił, że brak zaplanowanych kontroli realizacji ww. zadania wynikał z faktu, że zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹⁰⁵ podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla bezdomnych, niespełniające standardów, o których mowa w art. 48a ustawy o pomocy społecznej były obowiązane dostosować do tych standardów ww. placówki do 5 października 2018 r. Przed upływem terminu przewidzianego na osiągnięcie ww. standardów, dokonano nowelizacji tych przepisów¹⁰⁶, przesuując termin dostosowania standardów na 31 grudnia 2020 r. Tym samym, zdaniem Wojewody Śląskiego, do upływu tego terminu brak było możliwości egzekwowania spełniania przedmiotowych standardów i wydawania w tym zakresie zaleceń pokontrolnych. Określone w ww. przepisie standardy w tym czasie służyły podmiotom prowadzącym poszczególne typy placówek do realizowania działań dostosowawczych. Wojewoda dodał, że jedynym wyjątkiem były schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, które jako nowy typ placówki musiały w chwili powstawania spełniać ww. standardy. Ten typ placówki został wprowadzony

¹⁰⁴ Skarga wpłynęła 20 stycznia 2016 r. i została rozpatrzona pod numerem KOI.1411.17.2016.

¹⁰⁵ Dz. U. poz. 1310, ze zm.

¹⁰⁶ Zgodnie z zapisem art. 4 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej z 2018 r., podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie niniejszej 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.

ustawą o zmianie ustawy o pomocy społecznej z 2018 r., co pozwoli na objęcie ich kontrolami w ramach planu rocznego na 2019 rok.

NIK nie podziela stanowiska Wojewody Śląskiego przedstawionego w powyższym wyjaśnieniu. W wyniku nieprzeprowadzenia kontroli, ŚUW nie dysponował rzetelnymi danymi o jakości usług świadczonych osobom bezdomnym przez podmioty niepubliczne (co omówiono również w pkt. 1.8. wystąpienia). Fakt, że podmioty te miały czas na spełnienie wszystkich standardów w placówkach do końca 2020 r. nie tłumaczy braku działań służb Wojewody w celu oceny świadczonych tam usług.

(akta kontroli str. 596-599, 603-618)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia, że działania o charakterze koordynacji, mające na celu pomoc osobom bezdomnym w województwie śląskim były prawidłowe. Natomiast prowadzony, w okresie objętym kontrolą, przez Wojewodę Śląskiego nadzór nad realizacją przez gminy zadań na rzecz osób bezdomnych był niewystarczający, ze względu na niewielką skalę przeprowadzonych kontroli, zarówno w gminach¹⁰⁷, jak i w podmiotach niepublicznych, które otrzymały dotację w ramach konkursów ogłaszanych przez Wojewodę Śląskiego¹⁰⁸. Ponadto, nie prowadzono w ogóle kontroli jakości usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne udzielające schronienia osobom bezdomnym, co NIK ocenia negatywnie.

IV. Wnioski

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

Wniosek

Podjęcie działań w celu zapewnienia kontroli placówek prowadzonych przez podmioty niepubliczne realizujące usługi na rzecz osób bezdomnych na podstawie umów z organami administracji samorządowej, o której mowa w art. 22 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej.

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 Katowicach. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku.

¹⁰⁷ Średnio na rok, w latach 2016-2018, przeprowadzono 10 kontroli (6% gmin). W okresie trzyletnim przeprowadzono kontrole w 18% gmin.

¹⁰⁸ 13,2% skontrolowanych dotacji udzielonych podmiotom niepublicznym w latach 2016-2018.

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 20 marca 2019 r.

Kontroler
Dariusz Bienek
Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....