



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.02.2018

Pani Anna Trepka
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Katowicach

ul. Jagiellońska nr 17
40-032 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.073.2019
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 26 kwietnia 2019 r.

P/18/096 Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Trepka, Dyrektor
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania MOPS podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (do 31 października). Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA 348/2018 z 21 listopada 2018 r. (akta kontroli str.1 – 2)

¹ Zwany dalej: "MOPS"

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPS prawidłowo podejmował różnorodne działania na rzecz wspierania osób bezdomnych i ich aktywizowania w celu wyjścia z bezdomności oraz uzyskania samodzielności życiowej. Jednostka była przygotowana organizacyjnie do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Opracowano i wdrożono procedury w zakresie identyfikacji osób bezdomnych i udzielania im pomocy. MOPS posiadał wiedzę na temat problemu bezdomności na terenie Katowic i problematyka ta była uwzględniana w dokumentach strategicznych Miasta i w ocenach zasobów pomocy społecznej. W MOPS korzystano z możliwości realizowania programów aktywizacji zawodowej i społecznej w Katowicach: „Włącz się” i „Damy radę!”, z których mogły skorzystać również osoby bezdomne. W celu zapewnienia właściwej pomocy osobom bezdomnym podjęto współpracę z instytucjami i organizacjami pozarządowymi. Zapewniano właściwą informację dla potrzebujących, o możliwych formach i miejscach udzielania pomocy. W mieście prowadzono własne ośrodki wsparcia w postaci schronisk dla bezdomnych kobiet i mężczyzn. Oferta ta była uzupełniona poprzez zlecenie prowadzenia miejsc schronienia dla osób bezdomnych niepublicznym jednostkom organizacyjnym.

MOPS udzielał osobom bezdomnym pomocy także w postaci świadczeń pieniężnych, poprzez przyznawanie prawa do zasiłków oraz świadczeń niepieniężnych, w postaci udzielenia schronienia, a także dostępu do różnego rodzaju poradnictwa, terapii i form wsparcia. Podejmowane były działania mobilizujące, w których wykorzystywano indywidualne plany wychodzenia z bezdomności/kontrakty socjalne. W kontrolowanym okresie (do końca października 2018 r.) usamodzielniało się 99 osób bezdomnych.

Rzetelnie planowano środki finansowe na zaspokojenie potrzeb osób bezdomnych, nie wystąpił przypadek odmowy pomocy z powodu braku środków. Odpłatność za świadczone usługi schronienia była prawidłowo ustalana i egzekwowana.

Systematycznie i skutecznie prowadzono nadzór nad działalnością na rzecz osób bezdomnych. W wymaganym terminie i przekazano Wojewodzie Śląskiemu rzetelne dane o realizowanych formach schronienia.

Za nieprawidłowość NIK uznaje niezapewnienie w okresie od dnia 1 kwietnia 2018 r. do dnia kontroli NIK⁴ miejsc udzielenia schronienia dla osób bezdomnych w ogrzewalni, a od dnia 11 maja 2018 r. do ww. dnia kontroli NIK, miejsc w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

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

⁴ Tj. 18 stycznia 2019 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania MOPS podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia

Opis stanu faktycznego

1.1. MOPS był przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. W Regulaminie Organizacyjnym⁶ zadania takie zostały przypisane do realizacji Działowi ds. Bezdomnych⁷ i obejmowały:

- pomoc bezdomnym, polegającą na kierowaniu ich do odpowiednich placówek oraz w formie poradnictwa socjalnego,
- prowadzenie postępowania oraz wydawanie decyzji dotyczących świadczeń przewidzianych dla bezdomnych,
- prowadzenie pracy socjalnej skierowanej na pomoc osobom/rodzinom bezdomnym,
- opracowywanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności.

Zadania w tym zakresie były również realizowane przez dwie komórki organizacyjne MOPS – Schronisko dla Bezdomnych Mężczyzn i Schronisko dla Bezdomnych Kobiet i Kobiet z Dziećmi. Placówki te zobowiązane były do zapewnienia bezdomnym, którzy podpisali kontrakt socjalny, całodobowego, tymczasowego schronienia oraz usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Zadania dla nich zostały szczegółowo określone w zarządzeniu Dyrektora MOPS⁸.

W MOPS opracowano procedury wewnętrzne regulujące zasady postępowania wobec osób bezdomnych⁹. Określono w nich sposób dokumentowania faktu bezdomności, zasady kierowania osób bezdomnych do ośrodków wsparcia, w tym sporządzania kontraktu socjalnego i indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności. Wskazano także na prowadzenie działań wspierających i aktywizujących, poprzez prowadzenie w ośrodkach wsparcia indywidualnej oraz grupowej pracy socjalnej z mieszkańcami, mającej na celu rozwiązanie dominujących problemów oraz nabycie umiejętności społecznych i życiowych, niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania w środowisku po opuszczeniu ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 72)

Liczba zatrudnionych pracowników socjalnych spełniała wymogi przepisu art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej i wynosiła: 161 pracowników socjalnych na koniec 2016 r., 164 na koniec 2017 r. oraz 152 w dniu 31 października 2018 r.

W MOPS zatrudniano 12 pracowników socjalnych realizujących czynności na rzecz osób bezdomnych¹⁰, w tym sześciu w Dziale ds. Osób Bezdomnych, jeden w Dziale

⁵ 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.

⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywały Regulaminy Organizacyjne nadane przez Prezydenta Miasta Katowice zarządzeniami odpowiednio: nr 833/2016 z 25 maja 2016 r. i nr 2036/2018 r. z 29 czerwca 2018 r.

⁷ W okresie do 26 października 2016 r. komórka ta nosiła nazwę Sekcja ds. Bezdomnych (zarządzeniem nr 1068/2016 r. Prezydent Miasta zmienił Regulamin MOPS w tym zakresie).

⁸ Zarządzenie Dyrektora MOPS nr ZA-DS./28/2016 z 15 lipca 2016 r. ze zm.

⁹ Zarządzeniami wewnętrznymi Dyrektora MOPS nr ZA-DP/58/2006 z 20 marca 2006 r. i nr ZA-DP/51/2018 z 10 września 2018 r.

¹⁰ Według stanu na 31 października 2018 r.

Projektów i Inicjatyw oraz pięciu w schroniskach dla bezdomnych. Jedenastu z tych pracowników w latach 2016 – 2018 uczestniczyło w różnego rodzaju szkoleniach. Ponadto pracownicy socjalni MOPS co roku byli uczestnikami superwizji pracy socjalnej i w superwizji psychologicznej¹¹, brali także udział w zespołach konsultacyjnych - grupach wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 73 – 80)

1.2. W MOPS rzetelnie zidentyfikowano liczbę osób bezdomnych znajdujących się na terenie miasta oraz ich potrzeby. W 2016 r. zidentyfikowano 850 takich osób, w 2017 r. - 776 osób, a w 2018 r. (wg stanu na 31 października) - 644 osoby. Dodatkowo MOPS szacuje, iż na terenie miasta Katowice przebywa corocznie około 100 osób bezdomnych w pomieszczeniach niemieszkalnych. Podstawą do określenia liczby osób bezdomnych na terenie miasta Katowice była liczba osób korzystających z różnych form pomocy oferowanej przez MOPS oraz wizyty w skupiskach osób bezdomnych i w pomieszczeniach niemieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 92 i 174)

W 2011 r. w MOPS, w ramach działalności międzysektorowego partnerstwa instytucji i organizacji na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności, opracowano „Zasady postępowania w sytuacjach podejmowania działań interwencyjnych w stosunku do osób bezdomnych przebywających w pomieszczeniach niemieszkalnych”. Zmodyfikowane Zasady zostały przedstawione i zaakceptowane na spotkaniu z organizacjami i instytucjami w dniu 12 grudnia 2018 roku.

W dokumencie tym określono procedurę postępowania w podejmowanych działaniach interwencyjnych w stosunku do osób bezdomnych, z uwzględnieniem stanu danej osoby (sprawność fizyczna, trzeźwość), godzin interwencji (15.30 – 19.00) oraz pory roku (okres jesienno-zimowy). Jak podała Zastępca Dyrektora MOPS, procedury i działania wobec osób bezdomnych są na bieżąco analizowane, i konsultowane na spotkaniach z przedstawicielami różnych instytucji i organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli str. 176 – 183)

Dział do Spraw Osób Bezdomnych prowadził regularne akcje informacyjne i działania interwencyjne w skupiskach osób bezdomnych, przebywających poza ośrodkami wsparcia. Przez pracowników socjalnych oraz pracowników Straży Miejskiej Katowic prowadzone były objazdy miejsc pobytu osób bezdomnych. W okresie od października do lutego objazdy odbywały się 3 razy w tygodniu, od marca do września 2 razy w tygodniu. W ramach projektu „Damy Radę” zatrudniono dwóch streetworkerów oraz pracownika socjalnego, którzy na bieżąco odwiedzali miejsca niemieszkalne, w których przebywały osoby bezdomne.

MOPS prowadził rejestr miejsc pobytu osób bezdomnych, jednak jak podała Zastępca Dyrektora MOPS, osoby bezdomne przebywające w pomieszczeniach niemieszkalnych są rozproszone i migrują po terenie całych Katowic. Od 2011 roku na zlecenie Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach corocznie przeprowadzane było badanie mające ustalić liczbę osób bezdomnych znajdujących się na terenie województwa śląskiego¹². Zbiorczą informację o liczbie osób bezdomnych, przebywających na terenie Katowic, Kierownik Działu ds. Osób Bezdomnych MOPS przesłał do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

¹¹ Szkolenia superwizyjne służą rozwiązaniu problemów merytorycznych i emocjonalnych związanych z pracą, pomagają radzić sobie z kryzysem, spadkiem satysfakcji i efektywności w pracy, stresem i wypaleniem zawodowym.

¹² W wyznaczonym terminie, ustalana była liczba osób bezdomnych przebywających we wszystkich placówkach noclegowych na terenie Katowic (liczenia dokonywali pracownicy danej placówki), liczba osób bezdomnych przebywających m.in. na dworcach kolejowych, w kanałach ciepłowniczych i innych miejscach niemieszkalnych (liczenia dokonywał funkcjonariusz Policji oraz Straży Miejskiej) oraz liczba osób bezdomnych przebywających w placówkach służby zdrowia, Ośrodka Interwencji Kryzysowej, Zakładzie Karnym, Izbie Wyrzeźwień (liczenia dokonywali pracownicy tych placówek).

Informacje o osobach bezdomnych MOPS pozyskiwał także od funkcjonariuszy Policji, Straży Miejskiej, administratorów budynków, poprzez zgłoszenia mieszkańców, pracowników służby zdrowia. Informacje o nowych skupiskach osób bezdomnych były pozyskiwane także w wyniku obchodów dokonywanych przez pracowników MOPS, a także uzyskiwano je od samych osób bezdomnych.

W wyniku pracy socjalnej i wizyt w środowisku pracowników socjalnych, pomocą MOPS objęto: 220 osób bezdomnych które nie korzystały wcześniej z pomocy MOPS w 2016 r., 179 – w 2017 r., i 110 w 2018 r. W MOPS nie prowadzono ewidencji umożliwiającej określenia źródeł zgłoszeń o osobach bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 184 i 188)

MOPS prowadził aktywność w zakresie profilaktyki i prewencji bezdomności poprzez działania dzielnicowych Terenowych Punktów Pomocy Społecznej, funkcjonujących na terenie miasta Katowice. Działania te miały na celu objęcie osób i rodzin zagrożonych bezdomnością pomocą finansową oraz pomocą w formie szeroko rozumianej pracy socjalnej. MOPS otrzymywał od administratora mieszkań komunalnych i spółdzielni mieszkaniowych pisemne powiadomienia w sprawie osób zagrożonych eksmisją w celu objęcia ich stosowną do sytuacji życiowej formą pomocy (m.in. w uzyskaniu dodatku mieszkaniowego, energetycznego, umożliwienie umorzenia, zmniejszenia lub odpracowania zadłużenia czynszowego, wsparcie w bieżących opłatach za nośniki energii, za opał, za opłaty czynszowe, za napełnianie butli gazowej) w tym również pracą socjalną, nakierowaną na wsparcie rodziny w obszarze rozwiązania ewentualnych problemów uzależnień, występujących trudności opiekuńczo wychowawczych czy konfliktów rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. (187 – 188)

Wobec osób zagrożonych bezdomnością, w MOPS podejmowano działania w celu wsparcia i zapobieżenia ich bezdomności, oferując usługi asystenta rodziny, udzielając poradnictwa zawodowego, prawnego, oraz wsparcia psychologicznego i terapeutycznego. Do zadań terenowych punktów MOPS należało reagowanie na sytuacje zagrożenia bezdomnością, poprzez pogłębioną pracę socjalną, w tym indywidualne treningi budżetowe, zindywidualizowane usługi asystenckie oraz szeroko rozumiane poradnictwo specjalistyczne, jak również wsparcie w postaci pomocy finansowej lub rzeczowej. W latach 2016 - 2018 (do 31 października), z dodatku mieszkaniowego skorzystało odpowiednio: 6.271, 5.797 i 5.100 rodzin, a z usług asystenta odpowiednio: 291, 322 i 276 rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 188)

MOPS dysponował opracowaniem pt. „Diagnoza problemów społecznych i monitoring aktywizacji polityki rozwoju zasobów ludzkich w Katowicach”, przygotowanym przez Miasto Katowice w partnerstwie z Uniwersytetem Śląskim w Katowicach, przy wsparciu środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Opracowanie to zawierało analizy/mapy przestrzenne ważnych problemów i zjawisk społecznych występujących na terenie Katowic. Przedstawiono w nim podłoże, korelacje i terytorialne natężenie występowania problemów w poszczególnych dzielnicach miasta (negatywne zjawiska społeczne m.in. takie jak ubóstwo czy bezrobocie były często ściśle powiązane z kwestią bezdomności).

Jak podała Zastępca Dyrektora MOPS, diagnoza problemów społecznych przeprowadzona w Katowicach miała kluczowe znaczenie przy tworzeniu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Katowice na lata 2016 - 2021¹³.

(dowód: akta kontroli str. 143, 190 i 194 – 199)

¹³ Przyjętej uchwałą nr XXVI/517/16 Rady Miasta Katowice z 25 maja 2016 r., zwanej dalej również „Strategią”.

Monitoring sytuacji społecznej Miasta Katowice wraz z informacją o wykonanych działaniach na rzecz wsparcia mieszkańców był przedstawiany w corocznym sprawozdaniu z realizacji „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Katowice na lata 2016-2021”. Sprawozdanie wraz z wnioskami było przekazywane Radzie Miasta Katowice. W sprawozdaniach za 2016 r. i 2017 r. nie rekomendowano aktualizacji Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 145)

W MOPS monitorowano sytuację osób bezdomnych analizując informacje pozyskane w toku przeprowadzanych rodzinnych wywiadów środowiskowych i ich aktualizacji oraz dokonując oceny realizacji działań ustalonych w indywidualnym programie wychodzenia z bezdomności - kontrakcie.

MOPS podejmował działania w celu zapobiegania powrotowi do bezdomności. I tak, z osobami przebywającymi w ośrodku wsparcia, oczekującymi na mieszkanie, prowadzona była indywidualna oraz grupowa praca socjalna, mająca na celu pomoc w rozwiązaniu dominujących problemów oraz nabycie umiejętności społecznych i życiowych niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania w środowisku po opuszczeniu ośrodka. Natomiast po usamodzielnieniu się osoby bezdomnej, jej pracownikiem socjalnym zostawał pracownik Terenowego Punktu Pomocy Społecznej, właściwego ze względu na miejsce otrzymania lokalu mieszkalnego, który wspólnie z poprzednim pracownikiem socjalnym przeprowadzał z osobą usamodzielnioną rodzinny wywiad środowiskowy oraz sporządzał ocenę – diagnozę, długofalowy plan pracy socjalnej i propozycję aktualnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 56 i 185 – 186 i 188 – 189/186)

1.3. MOPS współpracował z innymi podmiotami w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, MOPS, dostrzegając różnorodność problemów, z jakimi borykają się osoby bezdomne, takich jak: alkoholizm, narkomania, przemoc, choroby psychiczne, trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego, niepełnosprawność, powołal do życia partnerstwo na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności, którego gospodarzem był Dział ds. Osób Bezdomnych MOPS. W ramach tej inicjatywy prowadzono spotkania odbywające się raz na kwartał, stanowiące platformę wymiany informacji, doświadczeń, poszukiwania rozwiązań, które przyniosłyby wymierne efekty w pracy z osobami i rodzinami bezdomnymi. W spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele następujących instytucji i organizacji: Towarzystwa Pomocy im Św. Brata Alberta, Górnośląskiego Towarzystwa Charytatywnego, Caritas, Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Dobroczynnego, Policji, Straży Miejskiej, Izby Wyrzeźwień, Pogotowia Ratunkowego, Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Katowice, placówek dla osób bezdomnych prowadzonych przez MOPS oraz PKP i działającej przy dworcu PKP „Galerii Katowice”. W jednym spotkaniu uczestniczył przedstawiciel TAURON Ciepło sp. z o.o. oraz fundacji Futprints.

W latach 2016 – 2018 (do 31 października) odbyło się 11 udokumentowanych protokołami spotkań ww. grupy, na których omawiano m.in. zmiany w przepisach udzielania pomocy osobom bezdomnym, zasady postępowania wobec tych osób, ich problemy i możliwości udzielenia im pomocy, zadania dotyczące przygotowania do okresu zimowego oraz formy współpracy i zasady postępowania w przypadkach zgłoszeń przebywania osób bezdomnych w kanałach ciepłowniczych lub w ich pobliżu.

(dowód: akta kontroli str. 186 i 200 - 233)

Miasto Katowice, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i o wolontariacie¹⁴, współpracowało z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy w obszarze pomocy osobom bezdomnym, z zachowaniem wskazanych w ust. 2, 3 i 4 form i zasad. Współpraca ta odbywała się w szczególności w formie zlecenia realizacji zadania publicznego obejmującego udzielenie schronienia osobom tego potrzebującym. MOPS zlecił w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ prowadzenie w okresie od 1 września 2014 do 31 sierpnia 2017 r. schroniska dla bezdomnych mężczyzn Caritas Archidiecezji Katowickiej. Ponadto, Urząd Miasta w Katowicach, na podstawie ustawy o dppow zlecił prowadzenie ww. podmiotom, trzech noclegowni i jednej ogrzewalni i w okresie od 1 września 2017 r. – prowadzenie ww. schroniska, o czym szczegółowo podano w pkt 1.9.

(dowód: akta kontroli str. 720 – 1235)

Rada Miasta Katowice, zgodnie z art. 5 ustawy o dppow i w wymaganym terminie – do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu, uchwałała corocznie programy współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi na 2016 r., 2017 r. i 2018 rok¹⁶. Uchwalone programy zawierały obligatoryjne elementy wymienione w art. 5 ust 4 ww. ustawy. Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o dppow, zostały sporządzone sprawozdania z realizacji tych programów za 2016 r. i 2017 r. i sprawozdania te zostały przyjęte stosownymi uchwałami¹⁷ Rady Miasta Katowice.

(dowód: akta kontroli str. 95 – 142)

1.4. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Katowice na lata 2016 – 2021 ujęto zagadnienia związane z potrzebami osób bezdomnych, w szczególności zdiagnozowano ten problem, przedstawiono system przeciwdziałania bezdomności w mieście oraz wskazano kierunki działań w celu ograniczenia zjawiska bezdomności, poprzez m.in. rozbudowę infrastruktury wsparcia oraz rozwijanie zindywidualizowanych form wsparcia¹⁸.

W przygotowaniu Strategii uczestniczyli przedstawiciele MOPS, innych miejskich instytucji oraz organizacji pozarządowych, reprezentanci instytucji i organizacji z obszaru Katowic. Strategia nie była nowelizowana¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 143 – 146, 234 – 243)

Strategia zawierała elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w szczególności w odniesieniu do problemu bezdomności, tj. diagnozę problemów bezdomności, prognozę dynamiki bezdomności w Katowicach, cel strategiczny oraz kierunki działań ograniczających zjawisko bezdomności, wskaźniki realizacji działań (monitoringu). NIK zwraca jednak uwagę, że ograniczając się do nazwania mierników realizacji działań, bez podania ich docelowej wartości, zapewnia się możliwość badania trendów, a nie stopnia realizacji przyjętych założeń.

(dowód: akta kontroli str. 251)

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.; dalej: ustawa o dppow.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

¹⁶ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Katowice odpowiednio: nr XVII/309/15 z dnia 29 października 2015 r., nr XXXI/625/16 z dnia 26 października 2016 r. i nr XLVIII/906/17 z dnia 26 października 2017 r.

¹⁷ Nr XL/771/17 z 27 kwietnia 2017 i LV/1130/18 z 19 kwietnia 2018 r.

¹⁸ Punktem wyjścia do tworzenia założeń Strategii była analiza wyników diagnozy problemów społecznych przeprowadzonej w Katowicach w latach 2011-2012 w ramach ww. projektu. Na potrzeby przygotowania Strategii uzupełniono wyniki opracowanej diagnozy o dostępne dane za 2014 i 2015 rok.

¹⁹ Wojewoda Śląski nie zgłosił uwag i zastrzeżeń do przedłożonej mu przez Miasto Katowice uchwały w sprawie przyjęcia Strategii.

W Strategii wskazano również na korzyści wynikające ze współpracy instytucji, organizacji pozarządowych i kościelnych, tworzących lokalną sieć wsparcia dla osób bezdomnych.

Corocznie, Radzie Miasta Katowice przedstawiano sprawozdanie z realizacji Strategii, w którym wykazane były dane określające stan realizacji wskaźników opisujących efekty podjętych działań podjętych również w MOPS. Na podstawie sprawozdań oraz danych ujętych narastająco (celem ukazania ewolucji poszczególnych zjawisk i problemów na terenie miasta) dokonywana była ewaluacja efektywności Strategii. Ze sprawozdań z realizacji Strategii za 2016 r. i 2017 r.²⁰ wynika, że liczba osób bezdomnych²¹ była na podobnym poziomie, wynosząc 694 osób w 2016 r. i 697 w 2017 r. Pozytywna tendencja wystąpiła natomiast w przypadku osób bezdomnych, które otrzymały lokal z zasobów miasta – było ich 35 w 2016 r. i 44 w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 253 – 264)

MOPS, zgodnie z art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej koordynował realizację Strategii. W szczególności, w celu ograniczenia zjawiska bezdomności, identyfikacji problemów związanych z zagrożeniem bezdomnością i problemów związanych z następstwami bezdomności oraz działań na rzecz rozbudowy infrastruktury wsparcia, MOPS prowadził dialog z partnerami społecznymi organizując regularne spotkania z przedstawicielami: Policji, Straży Miejskiej, Służby Ratownictwa Medycznego, organizacji pozarządowych, Izby Wyrzeźwień, PKP, Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Katowice oraz z Pełnomocnikiem Prezydenta ds. Rozwiązywania Problemów Uzależnień. W miarę potrzeb do współpracy angażowano administrację i zarządców domów oraz media.

(dowód: akta kontroli str. 145 - 151)

1.5. Zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej, w wymaganym terminie, tj. do 30 kwietnia, MOPS opracował i przedstawił Radzie Miasta Katowice, Oceny zasobów pomocy społecznej. Opracowania te zawierały elementy określone w art. 16a ust. 2 ww. ustawy i zostały przyjęte uchwałami Rady Miasta Katowice²². W Ocenach zawarto m.in. dane dotyczące osób bezdomnych, w tym: liczby osób, którym udzielono schronienia, objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności i którym udzielono pomocy z powodu bezdomności, a także liczby ośrodków wsparcia dla bezdomnych²³.

(dowód: akta kontroli str. 265 – 318)

Dyrektor MOPS przedstawiała corocznie Radzie Miasta Katowice potrzeby w zakresie pomocy społecznej wraz ze sprawozdaniem z działalności MOPS. Wśród tych potrzeb wymieniano w szczególności potrzeby dotyczące zapewnienia schronienia.

(dowód: akta kontroli str. 329 – 336, 347 – 355 i 366 – 374)

1.6. Dyrektor MOPS w latach 2016-2018 przedstawiła Radzie Miasta Katowice sprawozdania z działalności MOPS za poprzedni rok, które każdorazowo przyjmowane były uchwałami Rady Miasta Katowice²⁴. W sprawozdaniach tych rzetelnie prezentowano m.in. system pomocy bezdomnym i prowadzone działania

²⁰ Przyjętymi uchwałami Rady Miasta w Katowicach odpowiednio: nr XLV/851/17 z dnia 27 lipca 2017 r. oraz nr LVIII/1203/18 z dnia 26 lipca 2018 r.

²¹ Według danych np.

²² Nr XL/776/17 z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia oceny zasobów pomocy społecznej za 2016 r. i nr LV/1136/18 z 19 kwietnia 2018 r. w sprawie przyjęcia oceny zasobów pomocy społecznej za 2017 r.

²³ W ocenach podano liczbę osób bezdomnych w roku oceny, w dwóch poprzednich latach oraz prognozę tej liczby w roku po ocenie.

²⁴ Uchwała nr XXIII/453/16 z 6 kwietnia 2016 r., uchwała nr XXXVIII/738/17 z 30 marca 2017 r. oraz uchwała nr LV/1120/18 z 19 kwietnia 2018 r.

w zakresie udzielanej pomocy na terenie miasta oraz koszty tej pomocy. W załączeniu do sprawozdań przedstawione były potrzeby miasta Katowice w zakresie pomocy społecznej, w których podano m.in. potrzeby na rok następny dotyczące prowadzenia schronisk dla osób bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 319 – 374)

1.7. Miasto Katowice nie opracowało i nie realizowało lokalnego programu osłonowego wyłącznie na rzecz osób bezdomnych. Jak podała Zastępca Dyrektora MOPS uchwalone programy osłonowe dotyczyły zagadnień powiązanych ze zjawiskiem bezdomności. Programy lokalne: „Gminny program wspierania rodziny na lata 2015-2017”²⁵, oraz uchwalane corocznie programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego w 2016, 2017 i 2018 r.²⁶ zawierały zapisy odnoszące się do zjawiska bezdomności. W szczególności w programach tych określono cele podejmowanych działań – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka, w szczególności osób bezdomnych, starszych i niepełnoprawnych oraz uzależnionych oraz podejmowane działania – tworzenie i realizacja projektów nakierowanych na zapobieganie zjawisku bezrobocia, bezdomności i wykluczenia społecznego oraz rozwiązywanie problemów osób bezdomnych i żebrzących przez wspólne działanie MOPS, Straży Miejskiej, Policji i organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli str. 251, 375 – 409)

1.8. MOPS otrzymał z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach informacje o możliwości aplikowania w programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych. W szczególności w ramach Osi IX Włączenie społeczne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020. W ramach ww. Programu MOPS realizował dwa projekty dedykowane m.in. osobom bezdomnym:

1) "Włącz się! Program aktywizacji zawodowej i społecznej w Katowicach", realizowany w okresie od 1 maja 2015 do 31 grudnia 2017 r. Wartość projektu wyniosła 4.639,7 tys. zł (w tym dofinansowanie 3.943,7 tys. zł). Celem głównym programu było zwiększenie do końca 2017 roku zdolności do zatrudnienia oraz integracji społeczno-zawodowej 810 uczestników projektu, w tym 530 kobiet i 280 mężczyzn, mieszkańców Katowic wywodzących się z grup i środowisk doświadczających wykluczenia społecznego. W ramach programu świadczona była praca socjalna oraz usługi asysty osób bezdomnych przebywających w ośrodkach wsparcia oraz usługi streetworkera, udzielającego wsparcia osobom przebywającym w pomieszczeniach niemieszkalnych. Działania, w okresie od maja 2015 r. do grudnia 2017 r., objęły wsparciem 86 osób bezdomnych, a środki wydatkowane na te działania wyniosły 434,3 tys. zł.

2) "Damy radę! Program aktywizacji zawodowej i społecznej w Katowicach", realizowany w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. Wartość projektu wynosi 4.834,4 tys. zł (w tym dofinansowanie 4.109,2 tys. zł). Cel główny programu to zwiększenie zdolności do zatrudnienia, integracji społeczno-zawodowej oraz poprawa funkcjonowania społecznego przez 460 uczestników projektu (w tym 272 kobiet i 188 mężczyzn, mieszkańców Katowic, wywodzących się z grup i środowisk doświadczających wykluczenia społecznego bądź zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, tj. osób bezdomnych, bezrobotnych i biernych zawodowo, uzależnionych, z problemami opiekuńczo-wychowawczymi), poprzez zastosowanie usług aktywnej integracji o charakterze społecznym, edukacyjnym,

²⁵ Przyjęty uchwałą nr LVI/1312/14 Rady Miasta Katowice w dniu 29 października 2014 r.

²⁶ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Katowice odpowiednio: nr XXI/407/16 z 27 stycznia 2016 r. nr XXXVI/692/17 z 2 lutego 2017 i nr LIII/1053/18 z dnia 25 stycznia 2018 r.

zdrowotnym i zawodowym. W okresie od stycznia do października 2018 r. skierowano do osób bezdomnych działania w formie: pracy socjalnej (23 osoby), streetworkingu (14 osób), asysta osoby bezdomnej (9 osób) i udzielono kompleksowego wsparcia osobom borykającym się z problemem uzależnień, świadcząc usługi aktywnej integracji o charakterze społecznym, edukacyjnym, zawodowym (55 osobom). Środki wydatkowane na ww. działania wyniosły 603,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 151 – 152 i 260)

Pomoc została skierowana zarówno do osób już zidentyfikowanych jak i do osób wcześniej nie korzystających ze wsparcia, co było możliwe – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora MOPS - dzięki działalności streetworkerów.

(dowód: akta kontroli str. 151 – 152)

1.9. W Mieście Katowice, w latach 2016 – 2018, zapewniono we własnym zakresie lub w formie umów z organizacjami pozarządowymi schronienie osobom bezdomnym w formie: schroniska, noclegowni i do 30 kwietnia 2018 r. - ogrzewalni. W okresie od 1 maja 2018 r. do dnia kontroli NIK²⁷ nie zapewniono w taki sposób schronienia dla osób bezdomnych w formie ogrzewalni, a od dnia 11 maja 2018 r.²⁸ w formie schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, co szczegółowo przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 1 sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 91)

W okresie objętym kontrolą MOPS prowadził schronisko dla bezdomnych mężczyzn i schronisko dla bezdomnych kobiet i kobiet z dziećmi. Ponadto schronisko dla bezdomnych mężczyzn, przy ul. Dębowej nr 23 w Katowicach, prowadzone było przez Caritas Archidiecezji Katowickiej Ośrodek św. Jacka, z którym podpisano umowę na udzielenie schronienia dla 50 osób.

Natomiast schronienie w trzech noclegowniach w Katowicach, zapewniono na podstawie umów z:

- Górnośląskim Towarzystwem Charytatywnym, ul. Sienkiewicza 23, gdzie zabezpieczono 25 miejsc, a ponadto, w okresie zimowym, oferowano możliwość przyjęcia osób na miejsca siedzące. Umowę zawarto na okres od 5 stycznia do 31 grudnia 2017 r. i od 10 stycznia do 31 grudnia 2018 r.
- Chrześcijańskim Stowarzyszeniem Dobroczynnym, ul. Bolesławska 23, Klucze, przy czym miejsce prowadzenia noclegowni znajdowało się w Katowicach, przy ulicy Gliwicka nr 89a. Stowarzyszenie zapewniało schronienie dla 16 osób w okresie od 2016 r. do 2017 r. i 10 osób od 1 marca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Umowę z tym podmiotem zawarto na okres od 21 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. i od 1 marca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.
- Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta koło katowickie, ul. Bracka 18, które zapewniało schronienie 40 osób bezdomnych. Umowę zawarto na okres od 14 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2018 r. i od 1 września 2018 do 31 grudnia 2020 r.

Analogicznie, w Ogrzewalni dla osób bezdomnych, prowadzonej w Katowicach przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta koło katowickie, zabezpieczono 38 miejsc w oparciu o umowę zawartą na okres od 2 stycznia 2015 do 31 grudnia 2017 r. i od 10 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2018 r.

²⁷ Tj. 18 stycznia 2019 r.

²⁸ Tj. po wejściu w życie art. 1 pkt 1 lit. 1 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 700).

Prowadzenie schroniska dla bezdomnych mężczyzn przez Caritas Archidiecezji Katowickiej, w okresie od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2017 r., zostało zlecane przez MOPS w trybie ustawy Pzp, z zachowaniem zasad określonych w tej ustawie. Na kolejne dwa okresy (łącznie od 1 września 2017 r. do 31 grudnia 2020 r.²⁹), prowadzenie tego schroniska zlecano w trybie konkursu ofert, na podstawie ustawy o dppiw. Konkursy przeprowadzono w Urzędzie Miasta w Katowicach. Postępowania na prowadzenie noclegowni oraz ogrzewalni, na podstawie ustawy o dppiw, prowadził również Urząd Miasta Katowice.³⁰

Miasto Katowice, w okresie objętym kontrolą, nie zawierało porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w celu zapewnienia schronienia bezdomnym mieszkańcom.

(dowód: akta kontroli str. 87, 167 – 174 i 720 – 1235)

Koszty udzielanej pomocy w schronisku prowadzonym przez Caritas Archidiecezji Katowickiej wynosiły: 326,0 tys. zł w 2016 r., 363,8 tys. zł w 2017 r. (245,0 tys. zł³¹ koszt usług do 31 sierpnia 2017 r. i dotacja w wys. 118,8 tys. zł od 1 września 2017 r.) oraz 391,6 tys. zł (dotacja) w 2018 r. Natomiast dotacja z tytułu usług świadczonych w tym okresie w trzech noclegowniach wyniosła po 278,2 tys. zł w 2016 r. i 2017 r. i 339,7 tys. zł w 2018 r., a w ogrzewalni: po 110 tys. zł w 2016 r. i 2017 r. oraz 36,6 tys. zł w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 81 – 91, 162)

Zawarte umowy zlecające zapewnienie schronienia osobom tego potrzebującym uwzględniały zapisy dotyczące kontroli realizowanego zadania publicznego, zobowiązywały zleceniobiorcę do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo – księgowej i jej przechowywania przez okres pięciu lat oraz określały jego obowiązki sprawozdawcze, co umożliwiała rzetelną kontrolę zleconych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 87)

W prowadzonym przez MOPS Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn udzielono schronienia 127 osobom w 2016 r., 138 w 2017 r. i 144 w 2018 r. (do 31 października), a w Schronisku dla Bezdomnych Kobiet i Kobiet z Dziećmi odpowiednio: 219, 238 i 171 osobom. Ponadto z dodatkowych miejsc w Schronisku

²⁹ W tym okresie obowiązywały dwie umowy nr PS-III.526.73.2017 z 31 sierpnia 2017 r. i nr PS-III.526.133.2018 z 23 lipca 2018 r.

³⁰ W umowach zawartych w trybie konkursu ofert, zawarto zapis, że zlecane zadanie szczegółowo określono w złożonej ofercie, która stanowiła załącznik do umowy i była jej integralną częścią. Przedmiotem umów o prowadzenie schroniska dla bezdomnych mężczyzn (z Caritas Archidiecezji Katowickiej) było zapewnienie całodobowego schronienia bezdomnym mężczyznom, posiadającym decyzję administracyjną wydaną przez MOPS. W schronisku zapewniano udzielenie wsparcia poprzez całodobowe schronienie, zaspokojenie potrzeb bytowych, zapewnienie środków czystości i higieny, możliwości skorzystania z usług sanitarnych, samodzielnego sporządzenia posiłku i wymiany odzieży używanej. Przedmiotem umów o prowadzenie trzech noclegowni było zapewnienie całodobowego schronienia osobom bezdomnym przez 7 dni w tygodniu, wyżywienia, w tym jednego gorącego posiłku, wymianę odzieży lub umożliwienie jej pranie i suszenie, zapewnienie środków czystości i higieny. Prowadzące noclegownię Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne zapewniało aktywizację społeczną i zawodową w ocenie możliwości indywidualnych, a w 2018 r. udzielenie wsparcia i działanie pracownika socjalnego oraz udział w indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności. Prowadzące noclegownię Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta oprócz ww. zaspokojenia potrzeb bytowo – socjalnych, gwarantujących egzystencję osób bezdomnych, zapewniało podejmowanie działań o charakterze aktywizującym, zmierzające do wyprowadzenia z bezdomności osoby wykazujące cechy do przezwyciężenia tej sytuacji i powrotu do życia w społeczności, a także wsparcie duchowe i aktywizację zawodową. Przedmiotem umów o prowadzenie ogrzewalni było zapewnienie schronienia osobom pochodzącym z Katowic, gorącego napoju, środków czystości możliwości kąpieli, dostarczenie odzieży i bielizny osobistej oraz pomocy medycznej i psychologicznej.

³¹ Koszt jednego dnia pobytu osoby w Schronisku wynosił 19,00 zł.

dla Bezdomnych Mężczyzn w okresie zimowym skorzystało w badanym okresie, odpowiednio: 253, 138 i 144 osób.

W oparciu o ww. umowy, w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn prowadzonym przez Caritas Archidiecezji Katowickiej udzielono schronienia 88 mężczyznom w 2016 r., 77 w 2017 r. oraz 70 do 31 października 2018 r., a w noclegowniach i ogrzewalni odpowiednio: 266 i 139 osobom w 2016 r., 285 i 153 w 2017 r. oraz 262 i 71 do 31 października 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 161, 252 i 717)

1.10. Odnosząc się do spełniania standardów przez podmioty świadczące usługi zapewnienia schronienia osobom tego potrzebującym, Prezydent Miasta Katowice wyjaśnił, że w chwili obecnej zarówno organizacje pozarządowe realizujące zadanie w zakresie udzielenia schronienia osobom bezdomnym, jak i miasto Katowice, dążą do spełnienia standardów. Wyjaśnił ponadto, że w związku z tym, że terminy dostosowania placówek do standardów były sukcesywnie przesuwane, a miasto posiadało wiedzę o braku możliwości spełniania standardów w obecnych lokalizacjach, podjęto decyzję o budowie 2 nowych Noclegowni dla osób bezdomnych, oraz że w chwili obecnej został ogłoszony przetarg na budowę 2 noclegowni dla osób bezdomnych 40 osób każda.

(dowód: akta kontroli str. 88)

1.11. W MOPS, zawarcie kontraktu socjalnego było równocześnie zawarciem indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności. Wykorzystywany w MOPS formularz „Indywidualny program wychodzenia z bezdomności – Kontakt socjalny”³² stanowił załącznik do zarządzenia wewnętrznego Dyrektora MOPS³³ i w swej treści zawierał wszystkie wymagane dane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie kontraktu socjalnego³⁴. Różnica w stosunku do wzoru kontraktu socjalnego, polegała na tym, że w formularzu tym uwzględniono miejsce na podpis „osoby upoważnionej” oprócz, wymaganego zgodnie z ww. rozporządzeniem podpisu „pracownika socjalnego”. W myśl art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej, kontrakt socjalny jest pisemną umową zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby. Stosownie do art. 49 ust. 1 ww. ustawy osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest opracowywany przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej wraz z osobą bezdomną i podlega zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka. Zgodnie z art. 49 ust. 8 tej ustawy za osobę bezdomną objętą indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora MOPS, ustawodawca nie tworząc wzoru samego programu wychodzenia z bezdomności oraz innych elementów na niego się składających, pozostawił podmiotom stosującym ww. narzędzia dobrowolność w zakresie zarówno stosowanego nazewnictwa jak i formy jaką one przybierają.

³² Dalej: kontrakt socjalny MOPS.

³³ Zarządzenie wewnętrzne nr ZA-DP/22/2013 z 20 czerwca 2013 ze zm. i nr ZA-DP/7/2018 z 10 stycznia 2018 r.

³⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 218, poz. 1439.

W związku z tym MOPS połączył Indywidualny program wychodzenia z bezdomności z kontraktem socjalnym, aby wzmocnić oddziaływanie na osobę objętą programem, w szczególności chodzi o połączenie wychodzenia z bezdomności z formami aktywizacji osób bezrobotnych. Wzmocnienie oddziaływania wiąże się również m.in. z możliwością stosowania art. 11 ustawy o pomocy społecznej. Mając na uwadze, że zarówno kontrakt socjalny jak i indywidualny program wychodzenia z bezdomności stanowi swoistą umowę na rozwiązywanie konkretnych problemów i podejmowanie w tym zakresie działań, a także uwzględniając ekonomikę czasu pracy pracowników socjalnych podjęto decyzję o zawieraniu w Ośrodku Indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności - kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1236)

Udzielenie schronienia w schronisku dla bezdomnych następowało po podpisaniu ww. dokumentu, lub jego aktualizacji. W 2016 r. zawarto łącznie 587 kontraktów³⁵, w 2017 r. - 574 kontrakty³⁶, a w 2018 r. (do 31 października) - 460 kontraktów³⁷ (z taką samą liczbą osób). Odpowiednio w tych latach wydano: 665, 643 i 544 decyzji przyznających prawo do korzystania z usług schroniska dla bezdomnych³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 161, 445-511)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MOPS, realizacja kontraktów socjalnych/indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności przyczyniła się w sposób istotny do poprawy sytuacji życiowej osób bezdomnych. W latach 2016 – 2018 (do 31 października), odpowiednio 181, 169 i 141 osób bezdomnych podjęło współpracę z MOPS w celu rozwiązania problemu alkoholowego. Odnośnie kwestii naprawienia więzi rodzinnych, Zastępca Dyrektora podała, iż z dotychczasowych doświadczeń wynika, że odbudowa zerwanych więzi rodzinnych jest dla samych osób bezdomnych niezwykle trudna i długofalowa, a osoby bezdomne bardzo niechętnie odnoszą się do podejmowanych przez pracownika socjalnego prób zachęcania do odbudowy relacji rodzinnych.

W wyniku realizacji kontraktów socjalnych MOPS w latach 2016 – 2018 (do 31 października) usamodzielniało się i otrzymało lokale mieszalne z zasobów miasta odpowiednio: 35, 44 i 20 osób bezdomnych, a prace podjęło, odpowiednio 49, 53 i 38 osób.

(dowód: akta kontroli str. 186)

Nie wystąpił przypadek przyznawania osobie bezdomnej tymczasowego schronienia w schronisku na podstawie art. 101 ust.3 ustawy o pomocy społecznej, tj, w przypadku szczególnie uzasadnionego sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, gdy Miasto Katowice było miejscem pobytu osoby bezdomnej.

Z osobami bezdomnymi korzystającymi z pomocy podpisano kontrakt socjalny MOPS, w którym zawierano ustalenia dotyczące rozwiązania trudnej sytuacji życiowej. W dokumencie tym wskazywano termin oceny realizacji działań ustalonych w kontrakcie. Następnie dokonywano oceny realizacji działań, a pracownik socjalny odnotowywał czy kontrakt socjalny był realizowany zgodnie z ustaleniami i nie wymaga dokonywania zmian, lub wprowadzono zmiany wskazując kolejne działania do podjęcia i termin ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 190 i 193 -194)

MOPS odmawiał przyznania świadczeń z pomocy społecznej ze względu na brak współdziałania z pracownikiem socjalnym (niedostarczenie wymaganych

³⁵ W tym, z 220 osobami po raz pierwszy podpisano kontrakt.

³⁶ W tym z 179 osobami po raz pierwszy.

³⁷ W tym ze 110 osobami po raz pierwszy.

³⁸ Część decyzji wydawano w oparciu o zaktualizowany kontrakt, lub podpisany na dłuższy okres.

dokumentów, odmowa współpracy w rozwiązywaniu problemu alkoholowego), niewskazanie aktualnego miejsca pobytu i tym samym uniemożliwienie ustalenia aktualnej sytuacji socjalno-bytowej i przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz uchylał przyznane świadczenia z pomocy społecznej, zgodnie z art.11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Z tych powodów:

- w 2016 roku 52 osobom wydano decyzje odmowne, a 169 osobom uchylono przyznane świadczenie.
- w 2017 roku 47 osobom wydano decyzje odmowne, a 123 osobom uchylono przyznane świadczenie.
- w 2018 roku 38 osobom wydano decyzje odmowne, a 120 osobom uchylono przyznane świadczenie.

Każda osoba zgłaszająca się z wnioskiem o pomoc i zawierająca kontrakt socjalny MOPS – była informowana o rodzajach pomocy, z jakiej może skorzystać oraz o konsekwencjach braku współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 157 – 158)

W okresie objętym kontrolą, nie wystąpił przypadek podpisania kontraktu socjalnego z osoba bezdomną na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy i opłacania przez MOPS składki na ubezpieczenie zdrowotne na podstawie art. 108 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej .

(dowód: akta kontroli str. 93)

Na próbie 30 spraw (po 10 z każdego roku); stwierdzono, że we wszystkich badanych przypadkach zawarto z osobą bezdomną kontrakt socjalny MOPS³⁹ przed wydaniem decyzji przyznającej świadczenie w postaci miejsca w schronisku i po wcześniejszym przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Dokumenty te zostały opracowane rzetelnie, poprzedzone diagnozą problemów i uwzględniały potrzeby osób bezdomnych, zostały sporządzone i podpisane przez pracownika socjalnego MOPS, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 108 ustawy o pomocy społecznej. Osoby bezdomne uczestniczyły w opracowywaniu dokumentu i przedstawiały swoje potrzeby, oczekiwania i zobowiązania, a także terminy realizacji zaplanowanych działań. W kontraktach socjalnych MOPS nie określano czasu jego obowiązywania, natomiast wyznaczono termin oceny realizacji zadań i systematycznie, co pół roku dokonywano tych ocen. Z 30 analizowanych spraw tylko w 14 sprawach stwierdzono, że osoba bezdomna realizuje zaplanowane zadania. Przyczyną niezrealizowania zadań było niezachowanie abstynencji, niepodjęcie lub przerwanie terapii odwykowej i oddalenie się ze schroniska bez podania miejsca pobytu.

(dowód: akta kontroli str. 410 – 421)

1.12. W 2016 r. wydano 665 decyzji dotyczących przyznania świadczenia w postaci miejsca w schronisku, w tym 523 decyzje dotyczyły miejsc w schronisku MOPS, a 142 w schronisku Caritas Archidiecezji Katowickiej. W 2017 r. wydano odpowiednio 643 decyzji, w tym odpowiednio 505 i 138, a w 2018 r. (do 31 października) wydano 544 decyzje (420 i 124). MOPS nie prowadził ewidencji na czyj wniosek to świadczenie zostało wydane.

Na próbie 30 spraw wybranych losowo (po 10 z każdego roku), w wyniku których przyznano osobie bezdomnej świadczenie w postaci schronienia w schronisku, stwierdzono, że w każdym przypadku, przed wydaniem takiej decyzji przeprowadzono z nią rodzinny wywiad środowiskowy, który został przeprowadzony przez pracownika socjalnego MOPS. Wywiady te zostały przeprowadzone zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia

³⁹ „Indywidualny program wychodzenia z bezdomności - kontrakt socjalny”

25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁴⁰, w terminie 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia, tj. w dniu zgłoszenia i do 9 dni roboczych od dnia zgłoszenia. Wywiady były aktualizowane w razie potrzeby lub co pół roku. W analizowanych sprawach skompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania świadczenia.

W przypadku 14 spraw, ocena zdolności do samoobsługi, ocena dotycząca braku zagrożenia zdrowia i życia innych osób, oraz potrzeba udzielenia danej osobie usług opiekuńczych, dokonana została w oparciu o kartę wypisu ze szpitala. W trzech przypadkach ocena taka dokonana została w oparciu o zaświadczenie lekarskie, w trzech na podstawie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, a w pozostałych 10 oceny dokonywał pracownik socjalny wspólnie z osobą bezdomną. W analizowanych sprawach rzetelnie rozpoznawano sytuację osoby bezdomnej, podczas wywiadu odnotowano wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, zgodnie z § 2 ust. 4 ww. rozporządzenia. We wszystkich przypadkach zawarto diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie świadczenia. Zebrane w trakcie wywiadu środowiskowego materiały i dowody oraz ocena sytuacji osoby bezdomnej zostały uwzględnione przez pracownika socjalnego w kontrakcie socjalnym. W analizowanych przypadkach decyzje przyznające miejsce w ośrodku wsparcia, wydane zostały przez osoby posiadające upoważnienie Prezydenta Miasta Katowice, z zachowaniem terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹. Decyzje te zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 Kpa oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o każdej zmianie sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 422 – 444)

1.13. W związku z realizacją „Indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności – Kontaktów socjalnych”, MOPS opłacał składki na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych za osoby bezdomne. W 2016 r. składki te były opłacane dla 137 osób, w 2017 r. dla 120 osób i w 2018 r. (do 31 października) dla 96 osób.

(dowód: akta kontroli str. 161, 186, 190, 445 – 511)

1.14. W okresie 2016 - 2018 (do 31 października), koszt udzielonej przez MOPS pomocy osobom bezdomnym wyniósł odpowiednio: 5.046,6 tys. zł, 5.277,1 tys. zł i 4.145,5 tys. zł. W prowadzonych przez MOPS schroniskach zapewniono schronienie 434 osobom bezdomnym w 2016 r., 449 w 2017 r. i 300 w 2018 r. Wydatki z tym związane wyniosły odpowiednio: 2.719,1 tys. zł, 2.821,6 tys. zł i 2.050,6 tys. zł⁴². Na pomoc finansową w postaci zasiłków stałych, okresowych i celowych, tj. 5.427 świadczeń w 2016 r., 5.711 w 2017 r. i 4.892 w 2018 r. wydano odpowiednio kwotę: 2.102,8 tys. zł, 1.969,2 tys. zł i 1.708,9 tys. zł. Usługi opiekuńcze przyznano odpowiednio: 92, 105 i 93 osobom bezdomnym, a ich koszt wyniósł: 224,8 tys. zł, 486,2 tys. zł i 386,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 162)

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz.1788.

⁴¹ Dz. U. 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: Kpa.

⁴² W ramach planu i wykonania finansowego MOPS wyodrębniono wydatki na bezdomność obejmujące koszty utrzymania schronisk dla osób bezdomnych, Działu ds. Osób Bezdomnych oraz zakup usług noclegowych w Caritasie (do sierpnia 2017r.)

W 2016 roku MOPS wydał 2.167 decyzji w sprawie świadczeń dla osób bezdomnych, w tym 130 decyzji odmownych⁴³. W 2017 roku wydano 2188 takich decyzji, w tym 123 decyzji odmownych⁴⁴. W 2018 r. (do 31 października) wydano odpowiednio 1.740 decyzji, w tym 98 decyzji odmownych⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 158)

Najczęstszymi przyczynami wydawania decyzji negatywnych było niespełnianie przesłanek wynikających z ustawy o pomocy społecznej, w tym niewspółdziałanie osoby bezdomnej z pracownikiem socjalnym⁴⁶.

Osoby, którym odmówiono pomocy w formie zasiłku (okresowego, stałego czy celowego) były informowane o możliwości skorzystania z posiłków w jadalniach znajdujących się na terenie miasta, w przypadku odmowy przyznania miejsca w schronisku dla bezdomnych informowano te osoby o możliwości skorzystania z ogrzewalni lub dodatkowych miejsc noclegowych na terenie Schroniska dla Osób Bezdomnych prowadzonym przez MOPS. Bezdomnych informowano również, że w przypadku podjęcia współpracy ponownie mogą się ubiegać o pomoc, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 158 – 159, 162 i 165)

W latach 2016 - 2018 (do końca października) osobom bezdomnym udzielano także świadczeń niepieniężnych, w szczególności pomocy w postaci pracy socjalnej. Takiego wsparcia udzielono 587 osobom w 2016 r., 574 w 2017 r. i 460 w 2018 r.. Koszt tej pomocy w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 464,5 tys. zł, 623,9 tys. zł i 584,5 tys. zł. Poradnictwem specjalistycznym objęto, odpowiednio: 23, 10 i 10 osób, a koszt tych usług wynosił: 5,5 tys. zł, 6,3 tys. zł i 3,2 tys. zł. MOPS sprawił pogrzeb odpowiednio: 38, 37 i 20 osobom bezdomnym, a koszty z tego tytułu wyniosły: 55,6 tys. zł, 55,1 tys. zł i 30,9 tys. zł. Koszty pobytu i usługi w domu pomocy społecznej dla odpowiednio: 9, 20 i 30 osób wyniosły: 126,8 tys. zł, 479,7 tys. zł i 618,4 tys. zł. Świadczenie w postaci posiłku przyznano 25 osobom w 2016 r., 21 osobom w 2017 r. i 29 osobom w 2018 r., a koszty z tego tytułu wyniosły odpowiednio: 24,9 tys. zł, 19,1 tys. zł i 7,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 165 – 166)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, w MOPS podejmowano działania wobec osób bezdomnych, ukierunkowane na skuteczne udzielanie pomocy, ich trwałe usamodzielnienie oraz zapobieganie powrotowi do bezdomności poprzez realizację

⁴³ Decyzje te dotyczyły następujących świadczeń: zasiłek stały - 135 decyzji, w tym 6 odmownych, zasiłek okresowy - 526 decyzji, w tym 37 odmownych, zasiłek celowy - 717 decyzji, w tym 59 odmownych, schronisko - 689 decyzji, w tym 24 odmowne, usługi opiekuńcze - 62 decyzje, w tym 3 odmowne, specjalistyczne usługi opiekuńcze - 38 decyzji, w tym 1 odmowna.

⁴⁴ Decyzje te dotyczyły świadczeń: zasiłek stały - 139 decyzji, w tym 9 odmownych, zasiłek okresowy - 578 decyzji, w tym 27 odmownych, zasiłek celowy - 685 decyzji, w tym 53 odmowne, schronisko - 677 decyzji, w tym 34 odmowne, usługi opiekuńcze - 72 decyzje przyznające świadczenie, specjalistyczne usługi opiekuńcze - 37 decyzji przyznających świadczenie.

⁴⁵ Decyzje te dotyczyły świadczeń: zasiłek stały - 127 decyzji, w tym 12 odmownych, zasiłek okresowy - 470 decyzji, w tym 30 odmownych, zasiłek celowy - 454 decyzje, w tym 41 odmownych, schronisko - 559 decyzji, w tym 15 odmownych, usługi opiekuńcze - 83 decyzje przyznające świadczenie, specjalistyczne usługi opiekuńcze - 47 decyzji przyznających świadczenie.

⁴⁶ W przypadku odmowy przyznania zasiłku celowego okresowego i stałego powodem było niedostarczenie wymaganych dokumentów, opuszczenie schroniska bez podania nowego miejsca pobytu, niewskazanie aktualnego miejsca pobytu i tym samym uniemożliwienie ustalenia aktualnej sytuacji socjalno-bytowej oraz przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, a także przyznana już pomoc w formie innego zasiłku oraz dochód przekraczający kryterium dochodowe. Przyczyną odmowy przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych było przebywanie poza Katowicami lub nie wskazanie aktualnego miejsca pobytu.

Przyczyną odmowy przyznania miejsca w schronisku dla osób bezdomnych było również niewspółdziałanie z pracownikiem socjalnym, w tym niedostarczenie wymaganych dokumentów, odmowa współpracy w rozwiązywaniu problemu alkoholowego, niewskazanie aktualnego miejsca pobytu i tym samym uniemożliwienie ustalenia aktualnej sytuacji socjalno-bytowej oraz przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub brak wolnych miejsc.

„Trójstopniowego systemu pomocy osobom bezdomnym”, który oparty jest na strukturalizowanej ofercie placówek dla osób bezdomnych, jak również poprzez pracę socjalną z osobami bezdomnymi przebywającymi w pomieszczeniach niemieszkalnych, gdzie oferowana jest pomoc w postaci placówek, takich jak ogrzewalnia i noclegownia oraz schronisko. Zespół pracowników ds. osób bezdomnych prowadził regularne akcje informacyjne i działania interwencyjne w skupiskach osób bezdomnych, przebywających poza ośrodkami wsparcia. Prowadził pracę socjalną z osobami deklarującymi gotowość do współpracy w zakresie rozwiązywania swoich życiowych problemów. W MOPS oferowano także usługi asystenta osoby bezdomnej, poradnictwa zawodowego, poradnictwa prawnego, wsparcia psychologicznego i terapeutycznego.

Zastępca Dyrektora MOPS podała ponadto, że pracownicy socjalni określali terminy zaplanowanych w ramach pracy socjalnej działań, określając terminy realizacji zadań leżących po stronie pracownika socjalnego oraz po stronie osoby bezdomnej. Dokonywano także systematycznych ewaluacji i ocen realizacji działań ustalonych w kontrakcie socjalnym MOPS.

Badanie dokumentacji spraw dotyczących wsparcia 30 osób bezdomnych potwierdziło ww. wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str. 191)

Pracownicy socjalni dokumentowali pracę socjalną z osobami bezdomnymi na ostatniej stronie formularza rodzinnego wywiadu środowiskowego, w części dotyczącej „Praca socjalna”, gdzie pracownik zaznaczał zastosowaną formę pracy socjalnej. Ponadto w formularzu „notatka - praca socjalna” odnotowywano podejmowane w tym zakresie działania.

(dowód: akta kontroli str. 191 i 597 - 598)

MOPS nie przyznawał pomocy osobom bezdomnym w formie skierowania do mieszkania chronionego, gdyż Miasto Katowice nie dysponowało takimi mieszkaniami dla osób bezdomnych. W mieście udostępniano potrzebującym lokale socjalne. Ponadto wynajmowano lokale spełniające kryteria lokalu socjalnego, w celu zabezpieczenia potrzeb wynikających z wydanych wyroków eksmisyjnych.⁴⁷

(dowód: akta kontroli str. 159 i 718 – 719)

MOPS prowadził dla swoich klientów, w tym dla osób bezdomnych poradnictwo prawne, zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej (z zakresu kodeksu rodziny i opiekuńczy, ochrona praw lokatorów i zabezpieczenie społeczne). Ponadto, na podstawie ustawy w dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁴⁸, poradnictwo jest realizowane dla klientów korzystających z pomocy na podstawie ustawy o pomocy społecznej, we wskazanych przez Urząd Miasta Katowice punktach. Osoby bezdomne miały również możliwość skorzystania z poradnictwa psychologicznego świadczonego przez MOPS, stosownie do art. 46 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej (o takiej możliwości osoby były informowane przez pracowników socjalnych).

(dowód: akta kontroli str. 162)

Zastępca Dyrektora MOPS wskazała, że podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego osoby bezdomne były informowane o obowiązującej polityce

⁴⁷ W okresie objętym kontrolą, Miasto Katowice poniosło wydatki na remonty lokali mieszanych w wysokości odpowiednio: 5.854,2 tys. zł, 5.951,1 tys. zł i 3.872,2 tys. zł, łącznie 15.677,5 tys. zł. Natomiast poniesione koszty obejmujące wynajem i przekształcenie lokali na lokale socjalne wyniosły odpowiednio: 436,3 tys. zł, 512,7 tys. zł i 406,5 tys. zł

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2030, ze zm.

przyznawania świadczeń, o możliwości skorzystania ze świadczeń zdrowotnych poprzez podpisanie kontraktu MOPS, a w razie niemożności podpisania go o prawie skorzystania ze świadczeń zdrowotnych na podstawie art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴⁹, o możliwości korzystania z porad prawnych udzielanych przez konsultantów prawnych, o pomocy psychologicznej itp. Ponadto osobom bezdomnym przebywającym w pomieszczeniach niemieszkalnych rozdawane były ulotki z ofertą pomocy świadczonej przez MOPS. Informacji w tym zakresie udzielali również pracownicy socjalni i streetworkerzy w ramach systematycznych objazdów skupisk osób bezdomnych. Osoby te motywowano do rejestracji w powiatowym urzędzie pracy.

(dowód: akta kontroli str. 597)

Zastępca Dyrektora MOPS podała, że w postępowaniach o zamówienia publiczne nie stosowano art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, który pozwalał zastrzec, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w szczególności bezdomnych. W dwóch postępowaniach zastosowano art. 29 ust. 4 ustawy Pzp, dotyczący wymagań związanych z realizacją zamówienia, w których uwzględniono aspekty społeczne⁵⁰ i obydwa postępowania zostały unieważnione, ponieważ nie została złożona żadna oferta. Podała także, że dotychczas MOPS nie stosował przyrzeczenia administracyjnego⁵¹, jako działania wobec osób bezdomnych.

Dodała, że stosowanie nowatorskich form i metod działania wobec osób bezdomnych (w tym zastosowanie klauzuli społecznej) było ściśle powiązane z wytycznymi dla realizatorów projektów unijnych. Ww. wytyczne wskazywały, że realizator projektu unijnego (w tym wypadku MOPS Katowice) musi je stosować przy wyborze podmiotów realizujących daną usługę. Zastosowanie ww. klauzul nie przyniosło jednak zamierzonego efektu.

Jak podała Zastępca Dyrektora, w MOPS wysoko ocenia się możliwość stosowania w pracy prowadzonej z różnymi grupami osób wymagających wsparcia, w szczególności osobami bezdomnymi, nowych form i metod działania, Wskazała także, że w MOPS udało się zastosować, przetestować i wdrożyć szereg nowatorskich metod i form pracy, m. in. takich jak: instrumenty/usługi asystenta osoby bezdomnej, streetworkera czy też rozwiązania takie jak trójstopniowy system wychodzenia z bezdomności albo rozbudowaną współpracę z podmiotami zewnętrznymi w obszarze bezdomności.

(dowód: akta kontroli str. 597)

1.15. MOPS udostępniał informacje publiczne o możliwości uzyskania pomocy przez osoby bezdomne. Na stronie internetowej MOPS przedstawiono informacje o przedmiocie działalności i kompetencjach oraz sposobach przyjmowania i załatwienia spraw przez jednostkę. Podano dane o miejscach, w których możliwe było uzyskanie schronienia, o miejscach uzyskania odzieży używanej, otrzymania posiłku, skorzystania z kąpieli, a także o systemie pomocy bezdomnym.⁵² Ponadto na terenie dworca PKP rozmieszczano plakaty informujące osoby bezdomne o możliwościach uzyskania pomocy. Plakaty, ulotki informacyjne dotyczące form

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.

⁵⁰ Przygotowanie i dowóz gorących posiłków (catering) dla 20 uczestników projektu „Katowice, Miasto Otwarte – Rozwój Usług Społecznych – I etap” znak sprawy: DO.3701.1.3.2018 i DO.3701.1.6.2018,

⁵¹ Przyrzeczenie administracyjne to szczególny akt administracyjny, w którym organ administracji publicznej wiążąco zobowiązuje się wobec konkretnego adresata do określonego zachowania w przyszłości.

⁵² Zgodnie z Par. 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68) strona www podmiotu może być jednocześnie stroną podmiotową BIP, o ile spełnia wszystkie wymogi ustawy i rozporządzenia.

pomocy osobom bezdomnym, przekazywano także przedstawicielom różnych służb (funkcjonariuszom Policji, Straży Miejskiej, administracji dworca PKP, pracownikom Pogotowia Ratunkowego, spółdzielniom mieszkaniowym, administratorowi mieszkań komunalnych). Przed okresem jesienno-zimowym wystosowywano apel do mieszkańców miasta oraz zarządców budynków mieszkalnych, aby informowali wszystkie osoby przebywające na klatkach schodowych, poddaszach, piwnicach i dworcach o możliwości uzyskania pomocy w MOPS. W apelu zostały podane numery telefonów, gdzie mogą być zgłaszane informacji na temat osób wymagających pomocy oraz adresy, pod którymi osoby bezdomne mogą uzyskać schronienie. Informacje te były szczegółowe i wyczerpujące.

(dowód: akta kontroli str. 93 – 94, 512 – 516, 530 – 531 i 553 – 554)

1.16. W MOPS dokonywano oceny skuteczności udzielonego wsparcia poszczególnym osobom bezdomnym, poprzez analizę informacji zbieranych przez pracowników socjalnych w toku rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz jego aktualizacji, stanowiącego podstawę do ewaluacji czy monitorowania usług na rzecz osób bezdomnych. Aktualizacja ta była dokonywana przez pracownika socjalnego nie rzadziej niż raz na pół roku, a wnioski z niej wynikające miały wpływ na kierunki indywidualnej pracy z osobą bezdomną na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz na ogólną politykę udzielania pomocy, poprzez zmiany w „polityce świadczeń MOPS Katowice” (będącej katalogiem udzielanych świadczeń w formie rzeczowej oraz finansowej, udostępnionej na stronie internetowej MOPS oraz w miejscach gdzie przyjmowane są osoby zgłaszające się o pomoc). W MOPS korzystano z danych zawartych w systemie informatycznym „Pomost” dotyczących zjawiska bezdomności i jego aktualnego wymiaru.

Zmiany w polityce świadczeń dla osób dorosłych, w tym osób bezdomnych, dotyczyły m.in. częstotliwości przyznawania dofinansowania do wydatków na leki, limitów na dofinansowanie do wydatków na leki, wprowadzenia jednorazowego zasiłku celowego na grudzień 2017 roku na pokrycie zwiększonych wydatków w okresie zimowym w wysokości 250 zł⁵³ i zasiłku celowego na zakup okularów w wysokości do 120 zł.

(dowód: akta kontroli str. 159 i 599 – 602)

Do oceny skuteczności udzielanej pomocy osobom bezdomnym w skali miasta, MOPS posługiwał się m.in. miernikami takimi jak liczba osób podejmujących pracę (wzrost z 49 osób w 2016 r. do 53 osób w 2017 r.) oraz liczba osób otrzymujących mieszkanie (wzrost z 35 osób w 2016 r. do 44 osób w 2017 r.). Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MOPS, mierniki te wskazują na realną perspektywę usamodzielnienia osób objętych pomocą. Jak podała Zastępcza Dyrektora MOPS, każdy ze wskazanych mierników odnosi się do najbardziej pożądanых, często długofalowych, celów w pracy z osobami bezdomnymi. Wskazane mierniki - szczegółowo analizowane, również w kontekście optymalnego wykorzystania dostępnych na terenie gminy Katowice zasobów finansowych/kadrowych/institutionalnych oraz zaangażowania zróżnicowanych i zindywidualizowanych oddziaływań (metod, form i narzędzi/instrumentów w pracy z osobami bezdomnymi) pozwalają uznać czy oddziaływania wobec tej grupy klientów pomocy społecznej są skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 186 i 602)

Sprawozdanie z wykonywanych działań, w tym na rzecz osób bezdomnych, MOPS corocznie przekazywał Radzie Miasta Katowice i publikował na stronie internetowej MOPS.

⁵³ Dla osób samotnych oraz w rodzinie, które ukończyły 60 lat z dochodem poniżej kryterium dochodowego, oraz dla osób, których dochód z zasiłkiem stałym przekroczył kryterium dochodowe.

Do najważniejszych stosowanych przez MOPS działań (form pomocy) jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, należy zaliczyć:

- prowadzenie w placówkach dla osób bezdomnych, indywidualnej oraz grupowej pracy socjalnej z mieszkańcami, mającej na celu pomoc w rozwiązaniu dominujących problemów osób oraz nabycie umiejętności społecznych i życiowych niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania w środowisku po opuszczeniu ośrodka,
- prowadzenie pracy socjalnej z osobami bezdomnymi przebywającymi w placówkach dla osób bezdomnych przez asystenta osoby bezdomnej,
- prowadzenie pracy socjalnej na rzecz przeciwdziałania bezdomności ulicznej metodą Streetworking,
- prowadzenie dalszej pracy socjalnej w przypadkach usamodzielnienia się osoby bezdomnej – praca ta miała za zadanie zapobieganie powrotowi do bezdomności.

(dowód: akta kontroli str. 159 – 169, 515 – 516)

1.17. Rada Miasta Katowice stosownymi uchwałami ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia w Katowicach, w tym w schroniskach dla bezdomnych mężczyzn i w schroniskach dla bezdomnych kobiet i kobiet z dziećmi⁵⁴. W uchwałach tych wskazano przypadki, w których osoba korzystająca z usług schroniska może być częściowo lub całkowicie zwolniona za pobyt.

MOPS nie przyznawał zasiłków celowych na pokrycie kosztów pobytu w schronisku. W latach objętych kontrolą wystąpiły przypadki całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłat za pobyt w schroniskach⁵⁵. Powodem zwolnienia z opłat były m.in.: zła sytuacja zdrowotna, konieczność zakupu leków, stwierdzenie na podstawie analizy zaspokojenia potrzeb, że pełna odpłatność stanowiłaby dla osoby objętej pomocą nadmierne obciążenie i niweczyłaby skutki dotychczas udzielonego wsparcia, co było zgodne z ww. uchwałami.

(dowód: akta kontroli str. 153 – 153, 162 i 565 – 581)

W decyzjach przyznających miejsce w schronisku, w przypadku ustalenia odpłatności za pobyt, podawano, że odpłatność za dany miesiąc będzie pobierana przez podmiot prowadzący schronisko do 10 dnia tego miesiąca. W umowach z Caritas Archidiecezji Katowickiej zapisano jego zobowiązanie do pobierania od osób korzystających z usług w schronisku należności za wykonywanie tych usług, w wysokości określonej decyzją administracyjną. Prowadzący schronisko zobowiązany został do pobrania odpłatności od osoby bezdomnej i wpłacania pobranych w danym miesiącu należności na rachunek bankowy MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 583 – 586)

Opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych nie były wnoszone regularnie. W 2016 r. - 55 z 65 osób zobowiązanych do wniesienia opłat dokonywało wpłat, w 2017 r. - 74 z 89 osób, a w 2018 r. 73 z 98 osób. Łączna kwota wpłat wyniosła 6.909,40 zł w 2016 r., 12.656,30 w 2017 r. i 17.432,20 zł do końca października 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 587 – 592)

MOPS podejmował działania w celu wyegzekwowanie należnych opłat. W 2016 r. skierowano do egzekucji 82 tytuły wykonawcze wobec 33 osób zobowiązanych, na sumę dłużną 42.106 zł, z tego w toku przeprowadzonego postępowania do końca

⁵⁴ Uchwały Rady Miasta: Nr XIV/300/07 z 30 sierpnia 2007 r. ze zm. oraz nr XXXVII/712/17 z 2 marca 2017 r.

⁵⁵ W 2016 roku 20 osób zwolniono z ponoszenia odpłatności częściowo, a 15 całkowicie. W 2017 roku 20 osób zwolniono częściowo, 21 całkowicie. W 2018 roku 11 osób zwolniono częściowo, 14 całkowicie.

października 2018 r. wyegzekwowano kwotę 3.465,66 zł⁵⁶. W 2017 r. skierowano do egzekucji 48 tytuły wykonawcze wobec 25 osób, na sumę dłużną 26.519 zł, z tego wyegzekwowano 2.551,60 zł⁵⁷. W roku 2018 do egzekucji skierowano 23 tytuły wykonawcze wobec 19 osób, na sumę 10.448,30 zł, z tego wyegzekwowano 109,04 zł.

(dowód: akta kontroli str. 162 – 163)

Na próbie 30 spraw⁵⁸ stwierdzono, że wysokość opłat określona w decyzjach była zgodna z postanowieniami uchwał rady gminy oraz przepisem art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W badanej próbie stwierdzono dwa przypadki nieregulowania należności.

- w sprawie nr 3181 należność została rozłożona na raty, a następnie MOPS odstąpił od żądania zwrotu 889,60 zł, ze względu na zmianę sytuacji finansowej⁵⁹,
- w sprawie nr 25010 zobowiązany nie dokonał od marca 2018 r. żadnej wpłaty, stan jego zadłużenia na koniec listopada wyniósł 2.590 zł. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora MOPS, osobie tej dwukrotnie wystawiono upomnienie (25 lipca i 25 października 2018 r.) i wobec braku wpłat, 21 grudnia 2018 r. wystawiono dwa tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 165, 593 i 685)

1.18. Na próbie 30 spraw stwierdzono, że przed wydaniem decyzji przyznającej miejsce w schronisku sprawdzano w rejestrze mieszkańców Katowic czy ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej było miasto Katowice. Wszystkie osoby z badanej próby miały ostatnie miejsce zamieszkania w Katowicach. W 2016 i w 2018 r. MOPS zwrócił koszty innym gminom w związku z zapewnieniem przez nie schronienia sześciu osobom bezdomnym, zgodnie z art. 101 ust. 7 ww. ustawy o pomocy społecznej w wysokości 7.388,50 zł.

(dowód: akta kontroli str. 594 i 674)

MOPS nie zabezpieczał miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych z innych gmin, w oparciu o zawarte umowy. W przypadku nagłej konieczności udzielenia schronienia osobie bezdomnej (niebędącej uprzednio mieszkańcem gminy Katowice), schronienia udzielano, a kosztami obciążano gminę będącą ostatnim miejscem zamieszkania osoby bezdomnej. Z tego tytułu w 2017 r. Miasto Katowice uzyskały dochód w wys. 699,98 zł⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 88 – 89)

1.19. W corocznych wykazach potrzeb, przygotowywanych przez Dyrektora MOPS, na podstawie art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, ujęto zadania dotyczące świadczeń dla osób bezdomnych. W szczególności przedstawiano potrzeby finansowe w celu zapewnienia schronienia osobom tego potrzebującym, które określono na 2.227,3 tys. zł na 2016 r, 2.145,2 tys. zł na 2017 r. i 2.003,1 tys. zł na 2018 r. Ponadto określano koszty remontów budynków, w których znajdowały się schroniska MOPS dla osób bezdomnych (195,1 tys. zł na 2016 r. i 367, tys. zł na 2017 r.). Zidentyfikowane potrzeby na świadczenia takie jak zasiłki, praca socjalna i usługi opiekuńcze podane były łącznie dla wszystkich potrzebujących. Wykazane potrzeby wynikały z oceny zasobów pomocy społecznej.

⁵⁶ W czterech sprawach otrzymano postanowienie o bezskuteczności egzekucji.

⁵⁷ W dwóch przypadkach otrzymano postanowienie o bezskuteczności egzekucji.

⁵⁸ Sprawy wybrane losowo po 10 z każdego roku.

⁵⁹ Utrata pracy i niepełnosprawność, uzyskanie mieszkania, za które był zobowiązany ponosić opłaty w postaci czynszu oraz kaucji. Z należności ogółem 2.707,20 zł, zobowiązany wpłacił 1.817,60 zł.

⁶⁰ Dotyczyło to jednego przypadku.

W badanym okresie uchwały budżetowe na 2016 r., 2017 r. i 2018 r zostały podjęte przez Radę Miasta Katowice w grudniu roku poprzedniego. W każdym roku w budżecie Miasta Katowice zostały uwzględniane potrzeby finansowe zgłaszane do projektów tych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 329 – 336 i 347 – 355, 366 – 374 i 604 – 605)

W 2016 r. wydatki poniesione na rzecz osób bezdomnych, obejmujące koszty utrzymania schronisk i Działu ds. Osób bezdomnych wyniosły 2.719,1 tys. zł i były wyższe w stosunku do planu pierwotnego o 42,2 tys. zł. W 2017 r. wydatki te wyniosły 2.576,6 tys. zł i były niższe od planu pierwotnego o 137,9 tys. zł. W 2018 r. plan pierwotny tych wydatków wynosił 2.625,6 tys. zł, a wykonanie na 31 października - 2.050,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 605)

Udział wydatków poniesionych w związku z realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych, w wydatkach ogółem Miasta Katowice, w latach 2016 -2018 (do 31 października) wynosił odpowiednio: 0,44%, 0,42% i 0,42%.

(dowód: akta kontroli str. 90)

W toku kontroli nie stwierdzono przypadku odmowy pomocy osobie bezdomnej z powodu braku środków. Jak podała Zastępca Dyrektora MOPS, w okresie objętym kontrolą, otrzymywane środki były wystarczające do zabezpieczenia potrzeb wszystkim osobom bezdomnym.

(dowód: akta kontroli str. 605, 674, 676)

Miasto Katowice prawidłowo ujmowało wydatki związane z udzielaniem schronienia w 2016 i 2017 r. w dziale 852 rozdziale 85295 (Pozostała działalność) klasyfikacji budżetowej, a w 2018 r. w rozdziale 85203 (Ośrodki wsparcia). MOPS wydatki związane z świadczeniami na rzecz osób bezdomnych ujmował w rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 85203 (Ośrodki wsparcia), 852214 (Zasiłki i pomoc w naturze), 85216 (Zasiłki stałe) 85219 (Ośrodki pomocy społecznej), 85228 (Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze), 85295 (Pozostała działalność).

(dowód: akta kontroli str. 90 i 604 – 605)

1.20. Wojewodzie Śląskiemu w dniu 6 lipca 2018 r. zostały przekazane rzetelne dane w zakresie miejsc udzielania tymczasowego schronienia osobom bezdomnym, stosownie do art. 48a ust. 11a ustawy o pomocy społecznej. Po przekazaniu wniosku o wpis do rejestru miejsc, w których Katowice udzielają tymczasowego schronienia osobom bezdomnym nie wystąpiły zmiany danych objętych rejestrem.

(dowód: akta kontroli str. 678 – 680)

1.21. Jak podała Zastępca Dyrektora, w MOPS posiadano informacje o tym, jakie zadania powinien realizować ośrodek pomocy społecznej w związku z przypisanym w *Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020*⁶¹ (KPPUiWS) zadaniem koordynacji działań ujętym w tym Programie. MOPS nie otrzymywał zadań bądź wskazówek od Ministra dotyczących koordynacji działań dotyczących osób bezdomnych.

W celu przeciwdziałania bezdomności, wspierania osób bezdomnych jak i zagrożonych bezdomnością pracownicy socjalni MOPS, w trakcie podejmowanych działań, wykorzystywali metody/narzędzia/instrumenty niefinansowego wsparcia w postaci m.in. pracy socjalnej, asysty, poradnictwa jak również pomocy finansowej i rzeczowej. Działania MOPS w tym zakresie wpisywały się w ramy polityki społecznej Katowic. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora - MOPS samodzielnie

⁶¹ Przyjętego uchwałą nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji* (M.P. z 2014, poz. 787)

realizował część zadań jak również uzupełniał ofertę wsparcia innych jednostek miejskich, instytucji oraz organizacji pozarządowych. Na realizowane przedsięwzięcia MOPS pozyskiwał środki unijne oraz ministerialne. Część z projektów realizowanych przez MOPS Katowice (zwykle w oparciu o formułę partnerstwa), która nie była skierowana wyłącznie do osób bezdomnych, zawierała elementy wsparcia, z której korzystać mogły osoby bezdomne. Szczególny przykład elementów tej oferty stanowi usługa asystenta osoby bezdomnej czy streetworkera, jak również nakierowana na reintegrację społeczno-zawodową oferta zajęć w ramach Klubu Integracji Społecznej. MOPS koordynował działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, organizując m.in. cykliczne spotkania zespołów roboczych (np. zespołu koordynującego ds. bezdomności, grupy roboczej, zespołu interdyscyplinarnego, zespołu ds. pracy z rodziną). Ponadto współpracował m.in. z podmiotami rynku pracy, podmiotami III sektora, służbą więzienną, strażą miejską, Policją, służbą zdrowia, sądownictwem, administracjami i spółdzielniami mieszkaniowymi, komisją ds. rozwiązywania problemów alkoholowych. Pozyskiwał także informacje o mieszkańcach Katowic w trudnej sytuacji mieszkaniowej (zadłużonych, zagrożonych eksmisją, opuszczających jednostki penitencjarne) oferując adekwatne wsparcie. Realizowany był program 70+ (obejmujący m.in. monitorowanie sytuacji mieszkaniowej katowickich seniorów), prowadzono usługi asystenta rodziny (prowadzenie m.in. treningów budżetowych), Terenowe Punkty Pomocy Społecznej współpracowały z administratorami zasobów mieszkaniowych na terenie miasta, zwłaszcza w zakresie przyznawania dodatków mieszkaniowych/energetycznych, realizacji prac społecznie użytecznych. Współpracowano z jednostkami penitencjarnymi (pozyskiwano informacje o osobach opuszczających jednostki penitencjarne, organizowano spotkania pracowników MOPS z osadzonymi w Areszcie Śledczym w Katowicach przekazując informacji o ofercie MOPS). W Katowicach funkcjonowały wyspecjalizowane placówki (prowadzone przez miasto Katowice lub organizacje pozarządowe), oferujące pomoc w funkcjonowaniu w środowisku oraz, w razie potrzeby, wsparcie całodobowe, takie jak schroniska dla kobiet czy mężczyzn, łaźnia miejska, miejsca wydawania odzieży, żywności/posiłków, Dienne Domy Pomocy Społecznej, Domy Pomocy Społecznej, Środowiskowe Domy Samopomocy, Ośrodek Interwencji Kryzysowej m.in. prowadzący pracę z osobami w kryzysie, w tym z ofiarami przemocy, prowadzący pracę ze sprawcami przemocy, realizując program edukacyjno-korekcyjnego. Prowadzono zajęcia grupowe w ramach programu diagnostycznego w obszarze uzależnień, oferowano poradnictwo specjalistyczne (prawne, psychologiczne, pedagogiczne, terapię, mediacje, wsparcie dla osób zaburzonych i ich rodzin, konsultacje dot. uzależnień), a także usługi opiekuńcze i opiekuńcze specjalistyczne⁶².

(dowód: akta kontroli str. 153 – 154 i 681 – 685)

1.22. W opinii Zastępcy Dyrektora MOPS, zmiany w systemie pomocy osobom bezdomnym, dokonane od września 2016 r.⁶³, korzystnie wpływają na skuteczność pomocy udzielanej osobom bezdomnym, między innymi z uwagi na dostępność do wystandaryzowanej jakości usług na terenie całego kraju. Wspomniana standaryzacja wpływa również na poprawę jakości w komunikacji między ośrodkami pomocy, tym samym przekładając się na efektywność udzielanej pomocy. Wprowadzone zmiany w przepisach prawa nie nastęrczają problemów w ich interpretacji oraz w stosowaniu w praktyce. Odnosząc się natomiast do zasadności

⁶² MOPS realizował następujące zadania wymienione w Priorytecie V. KPPUiWS

a) w Działaniu V.2, pkt 2 lit. I;

b) w Działaniu V.4, pkt 1 lit. c, pkt 3 lit. a, pkt 4 lit. b, c oraz lit. e.

⁶³ Po wejściu w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy o ps 2015 r.

powołania podmiotu koordynującego działania podejmowane przez organy i instytucje różnych szczebli, zaangażowane w niesienie pomocy osobom bezdomnym, MOPS nie widzi potrzeby powoływania dodatkowego podmiotu, mającego na celu usprawnić funkcjonowanie systemu pomocy osobom bezdomnym.
(dowód: akta kontroli str.675 – 677)

1.23. MOPS objęty był kontrolą NIK P/13/113 „Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych”. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie od 1 kwietnia 2018 r. do dnia kontroli NIK⁶⁴ nie zapewniono miejsc udzielenia schronienia dla osób bezdomnych w ogrzewalni, a od dnia 11 maja 2018 r.⁶⁵ do ww. dnia kontroli NIK, miejsc w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Zgodnie z art. 48a ust 1 ustawy o pomocy społecznej, udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Stosownie do art. 48 a ust. 4 tymczasowe schronienie może być udzielane również w formie ogrzewalni, która umożliwia interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach wyposażonych, co najmniej w miejsca siedzące. Zadania pomocy społecznej w gminach, stosownie do art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, wykonują ośrodki pomocy społecznej.

Zastępca Dyrektora MOPS podała, że art. 48a ustawy o pomocy społecznej wskazuje formy udzielania pomocy w postaci schronienia, a art. 17ust. 1, podając wykaz zadań własnych gminy o charakterze obligatoryjnym, nie nakazuje gminie stosować wszystkich form udzielania schronienia. Świadczenie w postaci udzielenia schronienia polega na zapewnieniu tymczasowego miejsca pobytu w określonym obiekcie. Ponadto dodała, że realizacja świadczenia powinna nastąpić w miejscach do tego przeznaczonych. Art. 48a ust. 1 wymienia trzy typy placówek (noclegownia, schroniska dla osób bezdomnych albo schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi) i są to podstawowe formy. Ogrzewalnia jest wymieniona w ust. 4, a więc nie jest to podstawowa forma zapewnienia schronienia. Ich cechą wspólną jest udzielanie schronienia, różni je natomiast zakres i standard usług, warunki przyjęcia, krąg adresatów i czas korzystania ze schronienia. W tworzeniu systemu w Katowicach kierowano się głównie przepisami ustawy o pomocy społecznej, a stanowisko Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej traktowane było jako materiał pomocniczy, nie stanowiący źródła prawa.

(dowód: akta kontroli str. 91 i 250 – 251)

NIK zwraca uwagę, że MOPS, realizując zadanie własne Gminy o charakterze obowiązkowym, biorąc pod uwagę zamknięty katalog form, poprzez które można udzielać schronienia osobom bezdomnym oraz wzajemne uzupełnianie się tych form udzielania schronienia, powinien realizować zadanie poprzez każdą z tych form schronienia. Stanowisko takie zostało wyrażone także w Wytycznych w zakresie pomocy osobom bezdomnym Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z kwietnia 2017 r.⁶⁶, w odniesieniu do ogrzewalni, noclegowni i schroniska dla osób bezdomnych.

⁶⁴ Tj. 18 stycznia 2019 r.

⁶⁵ Tj. po wejściu w życie art. 1 pkt 1 lit. 1 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 700).

⁶⁶ Rozdz. I – Udzielanie schronienia jako zadanie własne gminy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w wyniku działań MOPS w mieście Katowice udzielano niezbędnej pomocy osobom bezdomnym, które potrzebowały takiej pomocy, mimo niezapewnienia miejsc schronienia w dwóch z czterech form wymienionych w ustawie o pomocy społecznej. Identyfikowano i diagnozowano potrzeby osób bezdomnych. Opracowywano wymagane dokumenty strategiczne i programy uwzględniające wsparcie osób bezdomnych. Udzielenie schronienia w schronisku dla bezdomnych następowało zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o pomocy społecznej, w wyniku wydania decyzji, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego oraz podpisaniu kontraktu socjalnego. Nie stwierdzono nieprawidłowości przy ustalaniu i pobieraniu opłat za udzielenie schronienia. Osoby bezdomne otrzymywały wsparcie finansowe i pomoc w postaci pracy socjalnej, a pracownicy socjalni oceniali skuteczność tej pomocy. MOPS zapewnił rzetelną informację o możliwych formach pomocy. W wymaganym terminie przekazano Wojewodzie Śląskiemu dane do rejestru o realizowanych formach schronienia.

Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

2.1. W okresie objętym kontrolą MOPS corocznie dokonywał kontroli i oceny realizacji zadania dotyczącego wykonania usługi w postaci zapewnienia całonocnego schronienia w Schronisku dla Bezdomnych prowadzonym przez Caritas Archidiecezji Katowickiej. W latach 2016 do 2018 przeprowadzono cztery kontrole, w tym dwie w 2017 r., które weryfikowały spełnianie warunków zawartej umowy. W toku kontroli w 2016 r. stwierdzono pogarszający się stan niektórych pomieszczeń, zalecono ich remont/odświeżenie. W wyniku pierwszej kontroli w 2017 r. stwierdzono niezrealizowanie ww. zaleceń, natomiast w trakcie kolejnej kontroli w 2017 r. stwierdzono poprawę wyglądu części pomieszczeń, a w pozostałych trwały prace remontowe. Kontrola przeprowadzona w 2018 r. oprócz sprawdzenia warunków lokalowych, objęła również prowadzoną dokumentację. Wykazana w wyniku kontroli nieprawidłowość dotyczyła złożenia po terminie i na niewłaściwym druku wykazu zatrudnionych osób. Ponadto, pracownik Urzędu Miasta w Katowicach w 2016 r. dokonał wizytacji Noclegowni dla osób bezdomnych, prowadzonej przez Górnos Śląskie Towarzystwo Charytatywne. Po kontroli wystąpiono o usunięcie nieprawidłowości dotyczących stanu sanitarnego i higienicznego oraz technicznego pomieszczeń Noclegowni.

(dowód: akta kontroli str. 686 – 709)

MOPS otrzymywał z Caritas Archidiecezji Katowickiej sprawozdania z realizacji zadania publicznego. Jak podała Zastępca Dyrektora MOPS, składane sprawozdania (częściowe i końcowe) z realizacji zadania publicznego podlegały ocenie⁶⁷. Po sprawdzeniu i zaakceptowaniu sprawozdanie przekazywano do Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Katowice w celu akceptacji.

Z analizy sprawozdań wynikało, że realizacja zadania przebiegała zgodnie z zapisami zawartymi w umowie i nie było konieczności weryfikacji zapisów umowy. Pozostałe sprawozdania z realizacji zadań w zakresie zapewnienia schronienia od podmiotów, z którymi zawarło umowy były również analizowane. Pozyskane informacje służyły szacowaniu potrzeb w zakresie tworzenia nowych placówek.

⁶⁷ pod względem: formalnym, tj. czy sporządzono zgodnie ze wzorem, czy dołączono zestawienie faktur w podziale na poszczególne wydatki określone w kalkulacji; merytorycznym, tj. w jakim stopniu planowane cele zostały zrealizowane, opis zrealizowanego zadania, rezultaty realizacji zadania, ocena wydatków poniesionych na realizację zadania; finansowym, tj. ocenie wydatków poniesionych przy realizacji zadania – ocena kosztorysu ze względu na typ kosztów, ocena kosztorysu ze względu na źródło finansowania; czy ujęte w sprawozdaniu wydatki poniesione zostały w okresie objętym umową i były zgodne z kalkulacją z oferty.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia standardów miejsc schronienia oraz problemy lokalowe organizacji prowadzących te ośrodki wsparcia, podjęto decyzje o budowie dwóch nowych noclegowni dla osób bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 87 – 88 i 674 – 675)

2.2. W okresie objętym kontrolą realizacja przez MOPS zadań na rzecz osób bezdomnych nie była przedmiotem kontroli podmiotów zewnętrznych. W 2016 r. audytor wewnętrzny badał „System pomocy bezdomnym”. W wyniku tego badania stwierdził, że obszar objęty audytem działał prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 163, 710-715)

W latach 2016-2018 do Urzędu Miasta Katowice wpłynęły dwie skargi dotyczące osób bezdomnych. Pierwsza dotyczyła niewłaściwych działań kierownika Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn, co nie zostało potwierdzone w wyniku postępowania wyjaśniającego, a skargę uznano za bezzasadną. Druga skarga, dotycząca jakości posiłków wydawanych osobom bezdomnym, jako skarga anonimowa, na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁶⁸ nie była rozpoznana.

(dowód: akta kontroli str. 82)

Do MOPS wpłynęło ogółem 17 skarg na działania dotyczące wykonywania usług na rzecz osób bezdomnych. W 2016 r. wpłynęły trzy skargi, a w 2017 r. dwie, z czego cztery uznano za bezzasadne, jedną za częściowo zasadną. Do 31 października 2018 r. wpłynęło kolejnych 12 skarg, które uznano za bezzasadne. Wszystkie zostały złożone przez tą samą osobę.

(dowód: akta kontroli str. 192)

2.3. W celu wykonywania zadań w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności, MOPS utworzył komórkę organizacyjną ds. bezdomności - Dział ds. Osób Bezdomnych. Komórka ta pełniła rolę koordynatora działań w zakresie realizacji różnych działań na rzecz osób bezdomnych, w tym związanych ze zjawiskiem bezdomności ulicznej. Koordynatorem działań w sytuacjach interwencyjnych był Kierownik Działu ds. Osób Bezdomnych, który koordynuje działaniami na rzecz osób bezdomnych w porozumieniu z Zastępcą Dyrektora MOPS. Koordynacja polegała między innymi na konsultowaniu i ustalaniu bezpiecznych dla osób bezdomnych rozwiązań dotyczących przyjęcia do odpowiednich placówek. Konsultacje te obejmują ustalenia z przedstawicielami służby zdrowia lub przedstawicielami służb mundurowych w tym Policji, Straży Miejskiej lub Służby Ochrony Kolei.

W przypadku konieczności dokonywano zmian w obowiązujących procedurach, dostosowując je do potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W MOPS sprawowano nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych zleconych innym podmiotom. W celu zapewnienia właściwej pomocy osobom bezdomnym w MOPS wyodrębniono specjalną komórkę organizacyjną.

⁶⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

IV. Wnioski

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

Wniosek Zintensyfikować działania w celu umożliwienia udzielania schronienia bezdomnym we wszystkich formach wymienionych w art. 48a ust. 1 i ust. 4 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
wykonania wniosku

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

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

Katowice, dnia 11 marca 2019 r.

Kontroler

Anna Hulboj

Gł. specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach