



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.04.2018

Ewa Błażyca
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suszcu
ul. Lipowa 1
43-267 Suszec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Suszcu ¹ , 43-267 Suszec, ul. Lipowa 1, Regon 003453104.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Błażyca, Kierownik Ośrodka od 1 czerwca 2018 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełniła Wanda Florczak, Kierownik Ośrodka od 30 lipca 1990 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania ośrodka pomocy społecznej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018. 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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Artur Stekla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/357/2018 z 27 listopada 2018 r. i LKA/46/2019 z 22 stycznia 2019 r. (akta kontroli str.1-2, 802-803)

¹ Jednostka budżetowa Gminy Suszec, dalej: Ośrodek lub GOPS.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

W latach objętych kontrolą Ośrodek był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej osobom bezdomnym. W GOPS zatrudniano odpowiednią liczbę pracowników socjalnych. Na realizację tych zadań zapewniono niezbędne środki finansowe, które umożliwiały pełną realizację zgłaszanych potrzeb osób bezdomnych, w szczególności w zakresie zapewnienia im tymczasowego schronienia.

GOPS prowadził systematyczne działania zmierzające do identyfikacji osób bezdomnych oraz osób zagrożonych utratą miejsca zamieszkania. W tym celu skutecznie współpracował z Policją, Urzędem Gminy Suszec oraz z innymi podmiotami.

W obowiązującej w okresie objętym kontrolą *Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Suszec na lata 2014 – 2020⁴* oraz w przeprowadzonych corocznie ocenach zasobów ujęto wymagane przepisami zagadnienia związane z potrzebami osób bezdomnych. NIK zwraca jednak uwagę, że w dokumencie tym nie zaplanowano działań na rzecz realizacji zidentyfikowanych tam potrzeb wdrażania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności oraz prowadzenia akcji informacyjnych i edukacyjnych na temat tego zjawiska. Działania takich nie podejmowano też w bieżącej pracy z osobami bezdomnymi.

W latach 2016-2018 Ośrodek udzielił dziewięciu osobom pomocy w postaci tymczasowego schronienia w schronisku dla bezdomnych. Przed wydaniem decyzji administracyjnych dotyczących zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, z osobami wymagającymi pomocy przeprowadzono wywiady rodzinne i podpisano kontrakty socjalne. Kontrakty socjalne zawierały wymagane elementy, jednakże ich niepełna realizacja przez osoby bezdomne miała negatywny wpływ na skuteczność aktywizacji, przez co jedynie w nieznacznym stopniu przyczyniała się do pokonania problemu bezdomności.

Brak na terenie Gminy Suszec⁵ miejsc schronienia powodował konieczność kierowania osób bezdomnych do schronisk zlokalizowanych na terenie innych gmin. Konsekwencją tego była utrata stałego kontaktu z tymi podopiecznymi, co ograniczało możliwości skutecznej pracy socjalnej i utrudniało aktywizację tych osób, zwłaszcza że podpisywane umowy z prowadzącymi schroniska nie zawierały żadnych ustaleń w tym zakresie.

Kierownicy Ośrodka podejmowali działania nadzorcze i koordynacyjne nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych adekwatne do niewielkiej skali zjawiska bezdomności w Gminie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezabezpieczenia, w okresie od 5 września 2016 r. do zakończenia czynności kontrolnych⁶, miejsc pomocy, o których mowa w art. 48a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*⁷, tj. w noclegowni

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

⁴ Przyjętej uchwałami Rady Gminy Suszec (dalej: *Rady*) nr XLIV/35/357/2014 z 24 kwietnia 2014 r. i nr XLVI/381/2018 z 26 kwietnia 2018 r.

⁵ Dalej: także Gmina.

⁶ Do 24 stycznia 2019 r.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.; dalej: *ustawa o pomocy społecznej*.

dla kobiet i do 29 kwietnia 2018 r. dla mężczyzn⁸, oraz w ogrzewalni. Ponadto, od 11 maja 2018 r. do zakończenia czynności kontrolnych, nie zabezpieczono także miejsc w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Zaznaczyć należy, że już w 2017 r. stan ten został oceniony jako nieprawidłowy przez Wojewodę Śląskiego;

- podpisania dziesięciu umów z podmiotami prowadzącymi schroniska dla osób bezdomnych bez zastosowania postanowień określonych w §6 Zarządzenia nr 1/2014 Kierownika Ośrodka z 17 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości do kwoty 30 000 euro⁹ i niezapewnienia w nich rzetelnych zapisów odnoszących się do aktywizacji osób bezdomnych;
- przyjmowania do realizacji kontraktów socjalnych podpisanych przez pracowników socjalnych innych ośrodków pomocy społecznej;
- przekazania Wojewodzie Śląskiemu w dniu 8 sierpnia 2018 r. nierzetelnej informacji o liczbie zabezpieczonych miejsc w poszczególnych formach placówek zapewniających tymczasowe schronienie dla osób bezdomnych;
- niepobrania należnych dochodów Ośrodka z tytułu trzymiesięcznej odpłatności za pobyt jednej osoby w schronisku dla bezdomnych, przy jednoczesnym pomniejszeniu wydatków GOPS z tego tytułu;
- nieopublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej Ośrodka danych informacyjnych na temat przedmiotu działalności i kompetencji GOPS oraz sposobu przyjmowania i załatwiania spraw, wymaganych przez art. 6 ust. 1 pkt 2) lit. c i pkt 3) lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰;
- niesporządzenia przez GOPS sprawozdania z realizacji uchwalonej w 2014 r. *Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Suszec na lata 2014 – 2020* i jej okresowej ewaluacji;

Nieprawidłowości te nie spowodowały negatywnych następstw w postaci odmowy lub ograniczenia zakresu przyznawania świadczeń schronienia osobom bezdomnym. Wskazują one jednak w części na niepełną realizację *Wytucznych w zakresie pomocy osobom bezdomnym z 2017 r.* Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z kwietnia 2017 r.¹¹

⁸ Bezdomni mężczyźni w okresie od maja do grudnia 2018 r. mogli być kierowani do noclegowni dla mężczyzn na podstawie porozumienia międzygminnego.

⁹ Dalej: Regulaminu Ośrodka.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.; dalej: *ustawa o dostępie do informacji publicznej*.

¹¹ Dalej: *Wytuczne w zakresie pomocy osobom bezdomnym z 2017 r.*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania ośrodka pomocy społecznej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia.

Opis stanu faktycznego

1.1. W GOPS, ze względu na niewielką skalę zjawiska bezdomności występującej na terenie Gminy nie wprowadzono odrębnych uregulowań dla realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Mimo to pracownicy byli przygotowani organizacyjnie do udzielania pomocy osobom bezdomnym zmierzającej do ich usamodzielnienia.

GOPS działał na podstawie Statutu przyjętego uchwałą Rady z 31 marca 2016 r.¹³. Ośrodek realizował zadania własne i zlecone, m.in. z zakresu: pomocy społecznej. Zarządzeniami z dnia 30 października 2014 r.¹⁴, 1 kwietnia 2016 r.¹⁵ i 10 października 2017 r.¹⁶ ówczesny Kierownik GOPS nadał Ośrodkowi kolejne Regulaminy Organizacyjne.

W Statucie i ww. Regulaminach nie wyodrębniono szczególnych uregulowań związanych z udzielaniem pomocy bezdomnym. W Ośrodku nie wydzielono komórki organizacyjnej lub stanowiska pracy ds. osób bezdomnych. Za całość zadań w zakresie świadczenia pomocy społecznej w GOPS odpowiadało pięciu pracowników socjalnych¹⁷, w tym czterech, którym przypisano działania w poszczególnych sołectwach lub części sołectw Gminy oraz jeden pracownik socjalny ds. przemocy w rodzinie i prowadzenia administracji Ośrodka.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w Gminie problem bezdomności nie występuje na dużą skalę¹⁸, a pracownicy socjalni GOPS, mający przydzielone rejony opiekuńcze, w ramach pracy socjalnej monitorują sytuację osób bezdomnych i podejmują stosowne działania w przypadku zaistnienia takiej potrzeby.

(akta kontroli str. 8-42, 69, 79, 88)

Liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w GOPS została ustalona proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną¹⁹, w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących, stosownie do wymogów wynikających z art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o *pomocy społecznej*.

Pracownicy socjalni GOPS dwukrotnie w ciągu roku uczestniczyli w szkoleniach organizowanych w Ośrodku, prowadzonym przez prawnika (konsultanta ośrodków pomocy społecznej), podczas których omawiane były tematy z zakresu pomocy społecznej, w tym dotyczące zadań na rzecz osób bezdomnych. Ponadto, uczestniczyli oni w szkoleniach nt. pomocy społecznej, organizowanych przez inne

¹² 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.

¹³ Nr XX/172/2016 ze zmianą wynikającą z uchwały Rady z 23 lutego 2017 r. nr XXXII/262/2017.

¹⁴ Nr 3/2014.

¹⁵ Nr 5/2016.

¹⁶ Nr 6/2017.

¹⁷ Do 9 października 2017 r. w ramach 5 etatów.

¹⁸ Według sprawozdań MPiPS-03 (MRPiPS-03) GOPS za lata 2016, 2017 i za I półrocze 2018 r. ustalono, że bezdomność była powodem przyznania przez GOPS pomocy odpowiednio 7, 12 i 6 osobom.

¹⁹ W latach 2016, 2017 i w I półroczu 2018 r. pracą socjalną objęto odpowiednio 92 rodziny (307 osób), 93 rodziny (277 osób) i 41 rodzin (122 osoby).

ośrodki. Jak podała Kierownik Ośrodka, pracownicy socjalni podnoszą swoje umiejętności z zakresu pomocy osobom bezdomnym także poprzez lekturę fachowej prasy i czasopism.

(akta kontroli str. 43, 48-63, 67, 77, 86)

Wójt Gminy Suszec, w dniach 22 września 2014 r. i 11 października 2017 r. wydał zarządzenia²⁰ w sprawie zasad postępowania w stosunku do osób bezdomnych i osób pozbawionych schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania oraz wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za koordynację tego postępowania.²¹ Zarządzeniami tymi zobowiązano komórki organizacyjne Urzędu Gminy Suszec do zabezpieczenia pomieszczenia mieszkalnego - awaryjnego na potrzeby udzielenia tymczasowego całodobowego schronienia osobie bezdomnej - oraz zobowiązano GOPS do zabezpieczenia środków finansowych na zakup posiłku i niezbędnej odzieży dla osoby bezdomnej lub innej osoby pozbawionej schronienia.

Na podstawie tych zarządzeń zabezpieczone zostały pomieszczenia na cel w nich określony.

Jak wyjaśniła Kierownik Ośrodka, osoby bezdomne kierowane przez GOPS do schroniska dla osób bezdomnych, objęte są zarówno schronieniem jak i aktywizacją, natomiast osoby przebywające na terenie Gminy, które nie wyrażają zgody na pomoc w formie umieszczenia w schronisku, są objęte wyłącznie pracą socjalną, bowiem nie wyrażają one zgody na podjęcie współpracy w ramach działań aktywizujących. Pomoc dla tych osób koncentruje na przyznawaniu bonów na zakup żywności lub opału.

(akta kontroli str. 40-47, 874)

1.2. W ośrodku skutecznie identyfikowano i diagnozowano potrzeby osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy, biorąc pod uwagę ich oczekiwania. Niezbędne informacje uzyskiwano w trakcie objazdów monitorujących przeprowadzanych na początku okresu zimowego²², od mieszkańców oraz od funkcjonariuszy Policji. Wszystkie zidentyfikowane osoby bezdomne potrzebujące wsparcia otrzymywały adekwatną do zgłaszanych potrzeb pomoc GOPS.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Ośrodka potrzeby nielicznych osób bezdomnych, stale przebywających na terenie Gminy, są znane pracownikom socjalnym. Osoby te nie wyrażały zgody na udzielenie im schronienia lub podjęcie działań związanych z wyjściem z bezdomności. Według ustaleń Ośrodka utrzymywały się one z prac dorywczych, zbierania węgla z terenu hałdy pokopalnianej oraz sporadycznie z pomocy rzeczowej GOPS.

(akta kontroli str. 185-202)

W GOPS nie wdrożono pisemnych uregulowań dotyczących identyfikowania i diagnozowania potrzeb osób bezdomnych, jednakże według Kierownika Ośrodka sytuacja tych osób przebywających na terenie Gminy Suszec była bardzo dobrze znana pracownikom socjalnym GOPS. Według wyjaśnień Kierownika, na terenie Gminy nie występuje dużo miejsc sprzyjających osiedlaniu się osób bezdomnych, a znane Ośrodkowi miejsca podlegają stałej obserwacji zarówno przez pracowników socjalnych jak i policjantów. Analiza i ocena skuteczności działań Ośrodka

²⁰ Na podstawie m.in. art.17 ust 1 pkt 3 oraz odpowiednio art. 48 ust. 1-4 i 48a ust. 1-4 *ustawy o pomocy społecznej*.

²¹ Nr GOPS.OR.0130-12/2/14 i GOPS.OR.0120-1/10/17.

²² Objazdy z udziałem funkcjonariuszy Policji przeprowadzane także wielokrotnie z ciągu jednego roku miały na celu rozpoznanie sytuacji życiowej i mieszkaniowej osób przebywających miejscach nieprzeznaczonych do zamieszkania (przy hałdzie przy Kopalni Węgla Kamiennego oraz w sołectwach Gminy).

dokonywana była na bieżąco w ramach prowadzonej pracy socjalnej. W przypadku bezdomnych nieprzebywających na terenie Gminy, a posiadających ostatni meldunek (miejsce zamieszkania) w Gminie, informacje o ich miejscach pobytu pozyskiwane były dopiero w okresie znacznego spadku temperatury, od samych zainteresowanych jak i służb oraz instytucji pomocy społecznej na innym terenie. Według wyjaśnień Kierownika GOPS, po zakończeniu okresu zimowego, osoby te nie były zainteresowane pomocą ze strony Ośrodka i opuszczaly schroniska, w których przebywały nie wskazując swojego nowego miejsca pobytu.

W latach 2016-2018 Ośrodek pozyskał informacje o siedmiu osobach bezdomnych, które wcześniej nie korzystały z jego pomocy²³.

GOPS w Suszcu planując działania wobec osób wymagających wsparcia dokonywał oszacowania potencjalnej liczby nowych osób bezdomnych, z wyszczególnieniem rodzin, rodzin z dziećmi, osób samotnych itp.. Pracownicy Ośrodka pozyskiwali informacje podczas bieżącej pracy - od osób zainteresowanych uzyskaniem pomocy oraz np. z Urzędu Gminy Suszec. Dane otrzymywane z Urzędu Gminy dotyczyły np. osób (rodzin), wobec których toczyło się postępowanie w sprawie eksmisji z nieruchomości. Pracownicy socjalni uczestniczyli w spotkaniach dotyczących udzielenia pomocy tym osobom. W okresie objętym kontrolą w GOPS odnotowano jeden przypadek pokonania problemu bezdomności. W 2018 r. osoba podjęła współpracę z pracownikiem socjalnym, odbyła leczenie odwykowe w trybie stacjonarnym, pozostawała w abstynencji, podjęła zatrudnienie i dzięki temu otrzymała możliwość zamieszkania w lokalu komunalnym. Zaplanowane dalsze działania Ośrodka w stosunku do ww. osoby polegać będą na zobowiązaniu jej do odbycia dodatkowej terapii w trybie ambulatoryjnym, monitorowaniu sytuacji zatrudnienia oraz udzieleniu pomocy w ramach integracji społecznej.

(akta kontroli str.185-190, 203-205)

1.3. Ośrodek współpracował z innymi podmiotami w zakresie udzielania pomocy bezdomnym, m.in. Policją i innymi gminami. Tylko w niektórych przypadkach zasady współpracy były jednak określone w formie pisemnej.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*²⁴, Rada w dniach: 26 listopada 2015 r., 27 października 2016 r. i 23 listopada 2017 r. uchwaliła Programy współpracy Gminy Suszec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, na lata 2016, 2017 i 2018. Zawierały one obligatoryjne elementy wymienione w art. 5a ust. 4 ww. ustawy.

W ww. Programach nie wymieniono szczególnych działań dotyczących pomocy osobom bezdomnym. Z realizacji Programów na 2016 i 2017 r. Wójt Gminy terminowo sporządził i przedstawił Radzie sprawozdania.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w Gminie Suszec oraz w najbliższej okolicy, nie ma organizacji pozarządowej zajmującej się problemami bezdomności²⁵.

²³ W 2016 r. informację o dwóch osobach r. pozyskano od spółdzielni mieszkaniowej i sąsiedniego ośrodka pomocy społecznej. W 2017 r. informację o dwóch osobach bezdomnych otrzymano z zakładu karnego i mieszkańca Gminy, a dwie osoby zostały zidentyfikowane przez pracownika socjalnego. W 2018 r. jedna osoba została zidentyfikowana przez pracownika socjalnego.

²⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 450, ze zm., dalej: *ustawa o działalności pożytku publicznego*.

²⁵ Kierownik podała, że w 2019 r. GOPS będzie chciał podjąć współpracę ze Śląską Fundacją Błękitny Krzyż w Bielsku-Białej, która posiada Ośrodek Psychoprofilaktyki w Pszczynie oraz prowadzi Ośrodek Readaptacyjny w Bielsku-Białej, w którym mężczyźni zmagający się uzależnieniami i bezdomnością mogą uzyskać całodobowe schronienie i pomoc w usamodzielnieniu (źródło: <https://bk-europe.pl/index.php/en/onas/ofundacji>; dostęp: 24.01.2019 r.).

W dniach 23 grudnia 2017 r. i 19 października 2018 r. GOPS zawarł z CARITAS Archidiecezji Katowickiej dwie umowy w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Europejskiego Funduszu Pomocy Potrzebującym (w Podprogramie 2017 i 2018), na podstawie których Ośrodek zobowiązał się do bezpłatnej dystrybucji artykułów spożywczych wśród osób najbardziej potrzebujących.

(akta kontroli str. 231-243, 837-856, 837-838, 859-862, 875-876)

W latach 2016-2018 Ośrodek zawierał umowy²⁶ z organizacjami pozarządowymi o udzielenie usług schronienia osobom bezdomnym skierowanym przez GOPS. Schroniska te znajdowały się poza terenem Gminy Suszec²⁷. (Szczegółowe ustalenia w tym zakresie omówiono w pkt 1.9 Wystąpienia).

Ponadto, w dniu 30 kwietnia 2018 r. Ośrodek zawarł z organizacją pozarządową umowę świadczenia usług w postaci schroniska dla osób bezdomnych wraz z zapewnieniem im niezbędnych warunków socjalnych i prowadzenia z nimi pracy socjalnej.

W tym samym dniu zostało zawarte porozumienie międzygminne pomiędzy gminami: Suszec i Czechowice-Dziedzice, dotyczące udzielania schronienia osobom bezdomnym z terenu Gminy Suszec w prowadzonej przez Gminę Czechowice-Dziedzice noclegowni (co szczegółowo przedstawiono w pkt. 1.9.).

W roku 2015 r. Ośrodek zawarł ze spółką z Jaworza umowę najmu lokalu mieszkalnego²⁸ przeznaczonego na mieszkania chronione. Dzięki temu w okresie najmu (do 30 września 2016 r.), w mieszkaniu tym udostępniono schronienia dwóm osobom bezdomnym (matce z dzieckiem).

(akta kontroli str. 206-230, 857-858)

1.4. Stosownie do art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej Gmina Suszec opracowała *Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Suszec na lata 2014 – 2020*²⁹. W dokumencie tym wskazano, że zjawisko bezdomności w Gminie nie stanowiło znaczącego problemu społecznego, a świadczenia z tytułu bezdomności przyznawane były sporadycznie. W Strategii podano, że w ramach realizacji jednego z celów - „Redukowanie zjawiska bezrobocia i bezdomności”, należy prowadzić działania (zadania) polegające m.in. na pracy socjalnej z osobami zagrożonymi bezdomnością, aktywizowaniu ich do podjęcia zatrudnienia i uzyskania mieszkania, zapewnienia całodobowego schronienia osobom bezdomnym.

NIK zauważa, że w Strategii z 2014 r. nie ustalono żadnego wskaźnika realizacji działań w obszarze zjawiska bezdomności, służącego ich monitorowaniu i ewaluacji, jak też nie określono sposobu jej realizacji oraz jej ram finansowych, wymaganych zgodnie z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) i d) ustawy o pomocy społecznej³⁰. Uchwałą z dnia 26 kwietnia 2018 r.³¹ przyjęto nową *Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Suszec na lata 2014-2020 wraz z Gminnym Programem Przeciwdziałania Narkomanii w Gminie Suszec na lata 2014-2020*³².

²⁶ Umowy te nosiły nazwę „Porozumienia”.

²⁷ M.in. w gminie Pszczyna, w Rybniku, Będzinie i w Lędzinach.

²⁸ Umowa była trzykrotnie aneksowana, w wyniku czego przedłużano okres jej obowiązywania.

²⁹ Przyjęta uchwałą Rady Gminy Suszec 24 kwietnia 2014 r., dalej – Strategia. Projekt zapisów Strategii opracowano w Ośrodku.

³⁰ Na co zwrócił także uwagę Wojewoda Śląski po przeprowadzonej w 2017 r. w GOPS kontroli.

³¹ Nr XLVI/381/2018.

³² Dalej: Strategia z 2018 r.

Braki te zostały wykazane w wyniku kontroli przeprowadzonej przez służby Wojewody Śląskiego w 2017 r., który zobowiązał Gminę do ich usunięcia.

W Strategii z 2018 r. zawarto już elementy brakujące we wcześniejszym dokumencie, tj. prognozę zmian w zakresie objętym strategią, uszczegółowiono cele i kierunki działań, dodano wskaźniki realizacji działań³³ oraz określono ramy finansowe³⁴ i sposoby jej realizacji. Obie uchwały Rady podjęte w sprawie Strategii z 2014 r. i 2018 r. Wójt Gminy Suszec, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁵, przekazał Wojewodzie Śląskiemu.

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.

W Strategii z 2018 r. wskazano, że realizacja celu szczegółowego „Zapobieganie bezdomności” powinna polegać na: prowadzeniu pracy socjalnej z osobami zagrożonymi zjawiskiem bezdomności, świadczeniu im pomocy w znalezieniu zatrudnienia, mieszkania i w załatwianiu spraw urzędowych oraz na zapewnieniu im całodobowego schronienia. Jednakże dla wskaźników monitoringu celów i kierunków zaplanowanych działań nie ustalono wartości docelowych (do osiągnięcia w określonym czasie), co może utrudniać rzetelne monitorowanie postępów w osiągnięciu przyjętych założeń.

W Strategii z 2014 r. i 2018 r. zdiagnozowano, iż jedną ze słabych stron w obszarze zjawiska bezdomności na terenie Gminy Suszec był brak indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, brak wiedzy i świadomości społecznej na temat ww. zjawiska oraz brak akceptacji dla osób bezdomnych. NIK zwraca uwagę, że w Strategii z 2014 r. ani z 2018 r., w ramach realizacji celu strategicznego *Redukowanie zjawiska bezrobocia i bezdomności*, nie przewidziano działań o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, nie wskazano także konieczności opracowywania przez GOPS ww. indywidualnych programów, i ich nie opracowywano. Opracowywanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, stanowiłoby dodatkowe narzędzie wsparcia bezdomnych w rozwiązywaniu ich problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz w uzyskaniu zatrudnienia.

(akta kontroli str. 93-111, 265, 807-838, 875-879)

Kierownik GOPS wyjaśniła m.in., że bezdomność nie była znaczącym problemem społecznym w Gminie, a praca z kilkoma osobami bezdomnymi, przebywającymi na jej terenie, ma charakter indywidualnej pracy socjalnej ukierunkowanej na ich wyjście z bezdomności. Kierownik dodała, że w każdym przypadku pracownik socjalny rozpatruje indywidualnie sytuację takiej osoby, dostosowując działania do jej oczekiwań. Realizacja zadań o charakterze edukacyjnym, zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik Ośrodka, zostanie uwzględniona podczas opracowywania kolejnej gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Kierownik wskazała ponadto, że w Gminie podejmowano działania informacyjno-edukacyjne poprzez wywieszanie plakatów zawierających numer alarmowy, pod którym można uzyskać informacje o formach pomocy udzielanej osobom bezdomnym z terenu Województwa Śląskiego.

(akta kontroli str. 244-260)

³³ W ramach monitoringu celów i kierunków zaplanowanych działań.

³⁴ Wraz z przewidywanymi źródłami finansowania.

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

W Strategiach z 2014 r. i 2018 r. nie ustalono konieczności współdziałania na rzecz osób bezdomnych z innymi organami, z organizacjami pozarządowymi, zakładami opieki zdrowotnej i Policją. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że pomimo braku powyższego zapisu w ww. Strategiach współdziałanie na rzecz osób bezdomnych z innymi podmiotami prowadzone było na bieżąco.

Do zadań GOPS należała koordynacja realizacji Strategii z 2014 r. i 2018 r. oraz osiągnięcia celów i wykonania zadań w niej zawartych, w szczególności ukierunkowanych na pomoc osobom bezdomnym. Działania te koncentrowały się na zapewnieniu całodobowego schronienia bezdomnym osobom, udzielaniu im pomocy w znalezieniu zatrudnienia, mieszkania i w załatwianiu spraw urzędowych.

Ośrodek nie prowadził udokumentowanej okresowej ewaluacji³⁶ Strategii z 2014 r. i nie sporządzał sprawozdań (raportów) z jej realizacji (co szczegółowo opisano w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 93-111, 244-247, 837-838, 877)

1.5. GOPS, w okresie objętym kontrolą, corocznie przygotowywał Ocenę zasobów pomocy społecznej w Gminie, o której mowa w art. 16a ust. 1 ustawy o *pomocy społecznej*. Dokumenty te opracowywano w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. W dokumentach tych nie podano informacji na temat oszacowanej łącznej liczby osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy lub pochodzących z jej terenu. Oceny te zawierały elementy określone w art. 16a ust. 2 i 3 ustawy o *pomocy społecznej*, w szczególności: informacje o infrastrukturze, kadrze Ośrodka, informację o braku organizacji pozarządowych działających lokalnie w sferze pomocy społecznej, nakładach finansowych na zadania pomocy społecznej i o osobach i rodzinach korzystających z pomocy społecznej, w tym z powodu bezdomności oraz rodzajach ich problemów. Ww. Oceny w latach 2016 - 2018 zostały terminowo przedstawione Radzie.

(akta kontroli str. 113-148, 176-184)

1.6. Kierownik GOPS, w okresie objętym kontrolą, przygotowywał roczne i półroczne sprawozdania z wykonania budżetu GOPS (planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych Ośrodka) zawierające opis działalności merytorycznej Ośrodka. Kierownik przekazał Radzie Gminy roczne sprawozdania za 2015 r., 2016 r. i 2017 r., zgodnie z art. 110 ust 9 ustawy o *pomocy społecznej*³⁷.

W ww. sprawozdaniach podawano m.in. informację na temat liczby osób bezdomnych z terenu Gminy, którym zapewniono schronienie w placówkach poza jej terenem (pięć w 2016 r.; osiem w 2017 r. i cztery w I półroczu 2018 r.) oraz o udzielonym wsparciu finansowym dla tych osób w postaci zasiłków celowych i pomocy rzeczowej. W sprawozdaniach podano dane o łącznych kosztach pobytu i wyżywienia osób w schroniskach i liczbie świadczeń (17 068,40 zł i 876 świadczeń w 2016 r.; 54 960,50 zł i 2030 świadczeń w 2017 r. oraz 11 518,00 zł i 344 świadczenia w I półroczu 2018 r.). W sprawozdaniu za 2016 r. podano, że ostatnim kwartale 2016 r. nastąpił wzrost liczby osób bezdomnych, co spowodowało nasilenie pracy socjalnej prowadzonej przez pracowników socjalnych GOPS,

³⁶ Ewaluacja - systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego programu, planu, działania (eksperymentu) bądź obiektu (programu komputerowego, programu nauczania, lekarstwa, rozwiązania technicznego) z punktu widzenia przyjętych kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia (źródło: <https://pl.wikipedia.org/wiki/Ewaluacja>; dostęp: 24.01.2019 r.)

³⁷ Inspektor ds. sekretarsko-kancelaryjnych Urzędu Gminy Suszec oświadczyła, że Ośrodek w wymaganym terminie składał Radzie sprawozdania roczne za lata 2016 i 2017 r.

oraz że znalezienie miejsca w schronisku dla bezdomnych w okresie zimowym jest bardzo trudne z uwagi na ich przepelnienie.

(akta kontroli str. 149-175)

1.7. W Gminie nie tworzono programów osłonowych dotyczących osób bezdomnych, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt. 4 o *pomocy społecznej*, ponieważ jak wyjaśniła Kierownik GOPS zjawisko bezdomności w Gminie nie jest problemem dotkliwym.

(akta kontroli str. 112)

1.8. W latach 2016 - 2018 Ośrodek pozyskiwał informacje o możliwości aplikowania w programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych. Według wyjaśnień Kierownika GOPS dotyczyły one głównie pozyskiwania środków na tworzenie mieszkań chronionych, jednakże nie skorzystano z powyższych możliwości z uwagi na fakt, że w Gminie Suszec bezdomność nie stanowi znacznego problemu społecznego, a pozyskiwanie ww. środków wiąże się z wkładem własnym Gminy. Ponadto, zdaniem Kierownika, Gmina nie dysponuje lokalami, które mogłyby stanowić bazę do utworzenia mieszkań chronionych.

(akta kontroli str. 281-283)

1.9. W latach 2016 - 2018 (do 31 grudnia) Ośrodek udzielił świadczeń w postaci tymczasowego schronienia w schronisku dla bezdomnych osób łącznie dziewięciu osobom (trzem w 2016 r., ośmiu w 2017 r. oraz pięciu w 2018 r.), w tym trzem kobietom i sześciu mężczyznom. Ponadto w 2016 r. udzielono pomocy bezdomnej kobiecie z małym dzieckiem w mieszkaniu chronionym.

(akta kontroli str. 532-535)

W okresie objętym kontrolą, w związku z nieposiadaniem przez Gminę Suszec placówek świadczących usługi schronienia dla osób bezdomnych, GOPS kierował bezdomnych jedynie do schronisk dla osób bezdomnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe poza terenem Gminy³⁸, nie wykorzystując innych możliwości udzielania schronienia, o których mowa w art. 48a ust. 1 i 4 ww. ustawy, gdyż w ogóle nie zabezpieczono miejsc dla bezdomnych w noclegowniach, ogrzewalniach i schroniskach z usługami opiekuńczymi, z wyjątkiem noclegowni dla mężczyzn od 30 kwietnia 2018 r.³⁹ (co szczegółowo przedstawiono w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Niezapewnienie na terenie Gminy miejsc schronienia i kierowanie osób bezdomnych do oddalonych schronisk na terenie innych gmin powodowało realną utratę stałego kontaktu z tymi podopiecznymi i ograniczało możliwości skutecznej pracy socjalnej. Kierowanie osób bezdomnych do schronisk poza terenem Gminy ograniczało możliwości bezpośredniego wsparcia w celu uzyskania przez podopiecznych samodzielności życiowej.

W okresie objętym kontrolą osoby bezdomne były kierowane przez GOPS do schronisk dla bezdomnych, na podstawie dziesięciu umów⁴⁰, podpisanych z organizacjami prowadzącymi schroniska, oraz jednej umowy.

Dziesięć ww. umów podpisała Kierownik GOPS na podstawie uzgodnień, bez przeprowadzenia odpowiedniego postępowania dotyczącego wyłonienia wykonawcy usługi schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, a ich treść nie była

³⁸ W miejscowościach położonych w odległości od 15,6 km (Wisła Mała) do 40 km (Łędziny) od Suszca.

³⁹ To jest do dnia podpisania porozumienia z Gminą Czechowice Dziedzice na mocy którego bezdomni z terenu Suszca będą otrzymywali schronienie w noclegowni prowadzonej przez Gminę Czechowice-Dziedzice.

⁴⁰ „Porozumień”.

przygotowana zgodnie z zasadą rzetelności i nie zabezpieczała należycie świadczenia usług wsparcia i aktywizacji osób kierowanych do schroniska (co szczegółowo przedstawiono w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 2 sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*).

W dziesięciu ww. umowach, zawartych⁴¹ w okresie od 2 stycznia 2016 r. do 2 stycznia 2018 r. z organizacjami prowadzącymi schroniska dla osób bezdomnych, zapisano, że jednostki te zobowiązują się do udzielenia schronienia osobom skierowanym przez GOPS. Koszt dobowego pobytu osoby wraz z wyżywieniem, był ustalony w tych umowach w zależności od okresu i jednostki świadczącej te usługi, w wys. od 22 do 33 zł. W przypadku jednej z tych umów⁴² ustalono dodatkowe wyższe stawki dobowego pobytu dla bezdomnych osób niepełnosprawnych (od 40 zł do 70 zł). Rozliczenie za pobyt osób bezdomnych odbywało się na podstawie faktycznie udzielonej pomocy i rachunku (faktury) wraz z imiennym wykazem osób korzystających ze schronienia.

(akta kontroli str. 214-226)

Umowa o świadczenie usług w postaci schroniska dla osób bezdomnych wraz z wyżywieniem i zapewnieniem im niezbędnych warunków socjalnych oraz prowadzeniem pracy socjalnej⁴³, zawarta w dniu 30 kwietnia 2018 r.⁴⁴ przez p.o. Kierownika Ośrodka i Zarząd Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Dobroczynnego (Oddział Terenowy Rybnik Niewiadom), została poprzedzona przeprowadzeniem przez GOPS postępowania, poprzez zaproszenie do składania ofert (bez zastosowania art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁴⁵, stosownie do art. 4 pkt 8 tej ustawy⁴⁶). Zaproszenie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Suszec w dniu 19 marca 2018 r. oraz wysłane do trzech organizacji prowadzących schroniska. Zgodnie z treścią tego zaproszenia, przedmiotem zamówienia było świadczenie usługi całodobowego schronienia łącznie dla pięciu osób bezdomnych (kobiet i mężczyzn), których ostatnim miejsca zameldowania jest lub była Gmina Suszec. Każdorazowe umieszczenie osoby bezdomnej w schronisku, według zapisów zaproszenia, miało się odbywać na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez Kierownika GOPS lub w uzasadnionych przypadkach w oparciu o zlecenie, przekazane faksem i telefonicznie lub drogą mailową⁴⁷. Podmiot składający został zobowiązany do: zapewnienia usług oraz standardu obiektu zgodnych z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni⁴⁸; prowadzenia pracy socjalnej, w tym motywowania osób bezdomnych do podjęcia zatrudnienia oraz podjęcia terapii odwykowej i samopomocy; zapewnienia pomocy w załatwianiu spraw urzędowych⁴⁹; współpracy z GOPS w zakresie realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności i zawartych kontraktów socjalnych oraz pisemnego informowania Ośrodka

⁴¹ Na czas od 3 do 12 miesięcy.

⁴² Z 6 lutego 2017 r.

⁴³ Nr GOPS-K.260.12.18.

⁴⁴ Umowa obowiązywała do końca 2018 r.

⁴⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁴⁶ Jako zamówienie, którego wartość w roku 2018 r. nie przekroczy wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

⁴⁷ Takie zlecenie świadczenia usług miało zostać potwierdzone kopią decyzji administracyjnej.

⁴⁸ Dz. U. poz. 953.

⁴⁹ Ukierunkowanych na wzmocnienie aktywności społecznej i uzyskanie samodzielności życiowej.

o wydaleniu ze schroniska z podaniem przyczyny⁵⁰. Na wykonawcę zamówienia wybrano ofertę podmiotu (spośród ofert trzech stowarzyszeń), który zaoferował najniższą cenę - 25 zł brutto za jeden dzień. Wszyscy wykonawcy, którzy złożyli ofertę w przeprowadzonym postępowaniu potwierdzili spełnienie warunków formalnych, składając pisemne oświadczenie. Zawarta umowa zawierała m.in.: szczegółowy opis zasad odpłatności za pobyt w schronisku, zgodny z uchwałą Rady Gminy z 17 lipca 2017 r.⁵¹ w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych; opis zasad rozliczania finansowego za wykonane usługi (za czas rzeczywistego pobytu osób bezdomnych w placówce) oraz zastrzeżenie dla GOPS prawa do bieżącego sprawowania nadzoru nad realizacją umowy przez upoważnionego pracownika Ośrodka⁵².

(akta kontroli str. 227-228, 292-313, 318)

Ponadto, Gmina Suszec zawarła w dniu 30 kwietnia 2018 r. porozumienie międzygminne z Gminą Czechowice-Dziedzice, na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym⁵³, zapewniając bezdomnym mężczyznom skierowanym z Gminy Suszec usługi noclegowni (o której mowa w art. 48a ust. 3 ustawy o pomocy społecznej)⁵⁴. Porozumienie przewidywało, że GOPS za realizację ww. zadania będzie uiszczać Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Czechowicach-Dziedzicach stałą miesięczną opłatę w wysokości 100 zł miesięcznie (łącznie 800 zł w 2018 r.) oraz koszty pobytu w wysokości 23,47 zł brutto za noc za jedną osobę skierowaną przez Ośrodek.

(akta kontroli str. 229-230, 882-884)

W dniu 26 listopada 2018 r. GOPS opublikował kolejne zaproszenie do składania ofert na świadczenie usług schronienia dla sześciu osób bezdomnych (kobiet i mężczyzn) w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.⁵⁵ W wyniku tego postępowania w dniu 21 grudnia 2018 r. podpisana została nowa umowa o świadczenie dla GOPS usług w postaci tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych lub potrzebujących schronienia w schronisku dla bezdomnych, na mocy której zapewniono w 2018 r. miejsca w tym schronisku dla maksymalnie 10 osób. Ponadto, 13 grudnia 2018 r. Wójt Gminy Suszec zwrócił się do Prezydenta Miasta Rybnika z prośbą o zawarcie porozumienia międzygminnego w sprawie zapewnienia w 2019 r. schronienia osobom bezdomnym z terenu Gminy w ogrzewalni Miasta Rybnik. Ze względu na brak miejsc w tej ogrzewalni porozumienie nie doszło do skutku. W dniu 21 grudnia 2018 r. podpisany został natomiast aneks do porozumienia międzygminnego zawartego z Gminą Czechowice-Dziedzice⁵⁶, na mocy którego okres jego obowiązywania przedłużono do 31 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 214-236, 314-317, 339, 863, 865-867)

⁵⁰ W terminie 4 dni od daty zdarzenia.

⁵¹ Nr XXXVII/300/2017.

⁵² To jest kontroli dokumentacji osób bezdomnych w placówce, kontroli warunków socjalno-bytowych dla osób bezdomnych oraz merytorycznej kontroli prowadzonej pracy socjalnej.

⁵³ Obowiązujące do końca 2018 r.

⁵⁴ Na mocy uchwały nr XLVI/368/2018 Rady Gminy Suszec z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego dotyczącego udzielania schronienia osobom bezdomnym z terenu Gminy Suszec. Treść porozumienia została przesłana Wojewodzie Śląskiemu i opublikowana w Dz. Urz. Woj. Śląskiego w dniu 17 maja 2018 r. pod poz. 3314.

⁵⁵ Postępowanie nie było prowadzone z zastosowaniem art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej oraz trybów i zasad wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁵⁶ Dotyczącego świadczenia usług noclegowni dla bezdomnych mężczyzn. Treść aneksu została przekazana Wojewodzie Śląskiemu i opublikowana w Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 19 lutego 2019 r. pod poz. 1476.

1.10. Z osobami kierowanymi przez Ośrodek do schronisk dla bezdomnych osób zawierane były kontrakty socjalne⁵⁷, o których mowa w art. 48a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Łącznie zawarto 15 kontraktów. Kontrakty zawierano przed wydaniem przez GOPS decyzji administracyjnej w sprawie udzielenia pomocy społecznej bezdomnej osobie (osobom) w postaci schronienia i wyżywienia w schronisku dla bezdomnych.

Pracownicy socjalni Ośrodka zawarli prawidłowo pięć kontraktów, z pięcioma osobami bezdomnymi, które zgłosiły się do Ośrodka.

W pozostałych dziesięciu przypadkach kontrakty podpisali pracownicy socjalni innych Ośrodków Pomocy Społecznej (w Rybniku⁵⁸, Lędzinach, Pszczynie i Czerwionce-Leszczynach), na terenie których przebywały wówczas te osoby, zamiast pracowników GOPS (co szczegółowo przedstawiono w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Kontrakty te były zawierane po przeprowadzeniu z tymi osobami rodzinnego wywiadu środowiskowego przez pracowników ww. ośrodków, na podstawie art. 107 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej⁵⁹. Pracownicy tych ośrodków pomocy społecznej przyjmowali od osób bezdomnych wnioski, oświadczenia i niezbędne dokumenty potwierdzające ich sytuację oraz uzgadniali i zawierali kontrakty socjalne. Następnie wniosek wraz z kompletną dokumentacją był przekazywany do GOPS, celem rozpatrzenia i wydania decyzji administracyjnej potwierdzającej udzielenia świadczenia pomocy społecznej, zgodnie z właściwością miejscową (art. 101 ust. 2 ww. ustawy⁶⁰).

(akta kontroli str. 368, 396-399, 413-416, 425-426, 432-436, 445-456, 463-466, 474-479, 484-487, 497-511, 516-520, 563-567, 620-622, 648-652)

Realizacja kontraktów socjalnych zawartych z osobami bezdomnymi skierowanymi przez GOPS do schroniska dla bezdomnych, nie przyczyniała się do usamodzielnienia tych osób. Kierownik GOPS wskazała, że kontrakty socjalne były realizowane częściowo. Wyjaśniła, że dzieje się tak, ponieważ w większości przypadków, osobom bezdomnym nie zależało na usamodzielnieniu się. Zazwyczaj osoby te „ujawniają się” w okresie obniżania się temperatury, a „znikają” w okresie pojawienia się sprzyjających warunków pogodowych. Wiedząc, że Gmina ma obowiązek zapewnienia im schronienia, oferują ze swojej strony minimum współdziałania.

(akta kontroli str. 529-535)

Z pięcioma osobami zawarto więcej niż jeden kontrakt socjalny. Przyczyną wielokrotnego zawierania kontraktów, było zakończenie okresu na jaki została przyznana pomoc w formie schronienia; zerwanie warunków pierwszego kontraktu oraz zmiana miejsca, w którym udzielana była pomoc w formie schronienia.

⁵⁷ Od dnia 5 września 2016 r.

⁵⁸ W jednym przypadku umieszczenie osoby bezdomnej w Schronisku w Rybniku nastąpiło na okres od 16 do 22 i od 24 do 28 marca 2017 r. bez zawarcia kontraktu socjalnego, bowiem pracownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rybniku podał w arkuszu środowiskowego, że kontrakt ten nie został zawarty ponieważ ww. osoba nie nawiązała kontaktu z pracownikiem w wyznaczonym terminie oraz z powodu braku możliwości doręczenia stronie decyzji administracyjnej stronie z powodu jej wydalenia ze Schroniska z przyczyn dyscyplinarnych.

⁵⁹ Który stanowi, że Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny, również na potrzeby jednostki organizacyjnej pomocy społecznej z terenu innej gminy, po okazaniu legitymacji pracownika socjalnego.

⁶⁰ W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały.

Zerwanie kontraktu socjalnego z powodu niedotrzymania jego postanowień przez osobę bezdomną wystąpiło w trzech przypadkach⁶¹. Skutkowało to odmową przyznania dwóm osobom pomocy w formie schronienia przez okres dłuższy niż jeden miesiąc, natomiast w trzecim przypadku uchYLENIEM decyzji przyznającej pomoc w formie schronienia, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 531-532, 587-588, 598-599, 666-668, 675-676, 677-679)

GOPS nie opłacał składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezdomne (na podstawie art. 108 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). Ośrodek nie uzyskał skierowań powiatowego urzędu pracy do podpisania przez te osoby kontraktu, w ramach którego byłyby realizowane działania na rzecz wzmocnienia aktywności osoby bezrobotnej.

(akta kontroli str. 533-535, 680)

Na próbie 30 spraw (7 z 2016 r., 13 z 2017 r. i 10 z 2018 r.⁶²) ustalono ponadto, że:

- w przypadku trzech ww. spraw z 2016 r., dotyczących trzech osób, postępowania administracyjne wszczęto i decyzje wydano po dniu 5 września 2016 r., w związku z czym z osobami bezdomnymi skierowanymi do schroniska zawarto wymagane kontrakty socjalne ukierunkowane na wzmocnienie aktywności społecznej, których celem było wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, co było zgodne z art. 48a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej⁶³. Natomiast w przypadku czterech spraw decyzje wydano przed dniem 5 września 2016 r. Kontraktów socjalnych nie zawarto przed umieszczeniem osób bezdomnych w schronisku, bowiem nie było wówczas takiego obowiązku⁶⁴,

- w 2017 r. kontrakty socjalne z czterema osobami bezdomnymi skierowanymi do schroniska podpisano przed wydaniem przez GOPS decyzji administracyjnej, w tym z jedną osobą po raz drugi, a z trzema osobami po raz pierwszy. W przypadku jednej osoby, przebywającej w marcu 2017 r. kolejno w dwóch schroniskach w Rybniku, nie zawarto z nią kontraktu socjalnego, ponieważ osoba ta została wcześniej (po siedmiu i pięciu dniach) wydalona z ww. schronisk, z powodu niestosowania się do regulaminu pobytu,

- w 2018 r. kontrakty socjalne zawarto z sześcioma osobami bezdomnymi, w tym dwukrotnie z jedną osobą. W pięciu przypadkach kontrakty zostały zawarte przed wydaniem przez GOPS decyzji administracyjnej przyznającej tym osobom schronienie w schronisku. W jednym przypadku, po zawarciu kontraktu osoba

⁶¹ M. in. z powodu bierności osoby bezdomnej w poszukiwaniu pracy i z powodu niezachowania abstynencji od napojów alkoholowych.

⁶² Kontrolą objęto postępowania administracyjne przeprowadzone przez GOPS w sprawie umieszczenia łącznie dziewięciu osób bezdomnych w schronisku, w tym siedmiu osób w stosunku do których postępowania te były prowadzone wielokrotnie i czterech osób z którymi zawarto co najmniej jeden kontrakt socjalny.

⁶³ Kontrakty te po przeprowadzeniu wywiadów środowiskowych, a przed wydaniem przez GOPS decyzji administracyjnej, podpisali z osobami bezdomnymi pracownicy socjalni innych ośrodków pomocy społecznej: w Pszczynie i Rybniku, na terenie których przebywały wówczas te osoby.

⁶⁴ Dla jednej z ww. osób kontrakt w dniu 17.11.2016 r. zawarł MOPS w Lędzinach i przekazał go GOPS wraz wnioskiem i arkuszem wywiadu środowiskowego.

bezdonna wycofała swój wniosek i zgodę na umieszczenie jej w schronisku dla bezdomnych osób, w związku z czym postępowanie administracyjne zostało przez GOPS umorzone⁶⁵.

(akta kontroli str. 354-355, 368, 396-399, 422-424, 432-436, 442-450, 453-456, 457-458, 474-479, 484-487, 493-507, 508-511, 514-520, 536, 563-567, 620-622, 625, 633-637, 648-652)

Kontrakty zostały opracowane w celu wzmocnienia aktywności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, przy udziale bezdomnego. W kontraktach zawarto cele główne i szczegółowe oraz zapisy zobowiązujące m.in. do zachowania abstynencji od napojów alkoholowych, rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, podjęcia leczenia odwykowego, zachowania higieny osobistej oraz przestrzegania regulaminu schroniska dla bezdomnych osób. Kontrakty były zawierane zgodnie z wzorem wynikającym z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego⁶⁶ i posiadały wszystkie wymagane informacje. Zawarcie kontraktu było poprzedzone rzetelną diagnozą sytuacji i problemów osoby bezdomnej. Kontrakty uwzględniały potrzeby osób bezdomnych.

W kontraktach określano terminy realizacji zaplanowanych działań. Kontrakty były zawierane na okres od kilku tygodni lub miesięcy po okres przekraczający jeden rok. Kontrakty, w zależności od sytuacji, były przedłużane na kolejne okresy oraz ustalano kolejne daty oceny ich realizacji.

(akta kontroli str. 368, 396-399, 413-416, 425-426, 432-436, 445-456, 463-466, 474-479, 484-487, 497-511, 516-520, 563-567, 620-622, 648-652)

W GOPS, w aktach postępowań administracyjnych dotyczących udzielenia tymczasowego schronienia w schronisku dla bezdomnych znajdowała się dokumentacja potwierdzająca stan realizacji kontraktów socjalnych w postaci kart ocen realizacji działań ustalonych w kontrakcie, notatek służbowych pracowników socjalnych z rozmów telefonicznych oraz zapisów w kartach pracy socjalnej i arkuszach wywiadów środowiskowych.

(akta kontroli str. 405, 419-421, 425-427, 451-452, 460-461, 488, 501-507, 512-513, 515, 523, 552, 582-583, 653-654, 647, 653, 666, 668)

1.11. W okresie objętym kontrolą w Ośrodku wydano 43 decyzje administracyjne w sprawie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym w schronisku. GOPS nie wydawał decyzji w sprawie zapewnienia tymczasowego schronienia w schronisku z usługami opiekuńczymi oraz decyzji o udzieleniu ww. świadczeń w trybie art. 101 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, tj. m.in. w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie lub w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców.

Udzielanie pomocy osobom bezdomnym w formie zapewnienia im tymczasowego schronienia w schronisku, następowało po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, na podstawie decyzji administracyjnej⁶⁷, stosownie do art.48a ust. 2f. W sytuacjach pilnych, GOPS kierował wnioski o przyjęcie osoby bezdomnej

⁶⁵ W dniu 23 marca 2018 r. Od tej daty do 25 września 2018 r. GOPS nie posiadał wiedzy i zgłoszeń na temat miejsca pobytu lub zamieszkania ww. osoby. W dniu 25 września 2018 r. pracownik socjalny GOPS przeprowadził rozmowę monitorującą z ww. osobą, w trakcie której uzyskano informację, że posiada ona miejsce zamieszkania.

⁶⁶ Dz. U. nr 218, poz. 1439.

⁶⁷ Decyzje te były podpisywane przez osoby posiadające upoważnienie Wójta Gminy Suszec z 4 maja 2014 r. i 1 czerwca 2018 r. do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Gminy.

do schroniska, a następnie, po zgromadzeniu i analizie kompletnego materiału wydawał i doręczał decyzje o umieszczeniu osoby bezdomnej w schronisku.

We wszystkich zbadanych 43 przypadkach decyzje wydano na wniosek osoby bezdomnej, po stwierdzeniu jej zameldowania na pobyt stały na terenie Gminy Suszec, zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej⁶⁸. Decyzje te wydano z zachowaniem terminów wynikających ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁹, tj. w 46 sprawach nie później niż w ciągu jednego miesiąca, a w jednym przypadku nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania⁷⁰, zgodnie z art. 35 §3 ww. ustawy. Decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 ust. 1 ww. ustawy oraz pouczenie osoby bezdomnej o konieczności niezwłocznego poinformowania GOPS o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń pomocy społecznej, zgodnie z art. 109 ustawy o pomocy społecznej.

Rodzinne wywiady środowiskowe z osobami bezdomnymi były przeprowadzane w dniu zgłoszenia przez te osoby potrzeby wsparcia i złożenia wniosku o przyznanie im świadczenia z pomocy społecznej w postaci tymczasowego schronienia w schronisku, lub w terminie nieprzekraczającym 14 dni roboczych, od dnia powzięcia przez pracownika ośrodka pomocy społecznej wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia, zgodnie z §2 rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 czerwca 2012 r. i Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁷¹. Dokumentacja wywiadów zawierała wszystkie wymagane elementy, wynikające z ww. rozporządzeń, załączniki i oświadczenia istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania świadczenia, informacje na temat przeprowadzonego rozpoznania sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej zainteresowanych osób oraz pisemną diagnozę ich sytuacji.

Wywiady środowiskowe przekazane do GOPS przez inne Ośrodki Pomocy Społecznej, zgodnie z właściwością miejscową, nie zawierały wypełnionej informacji na temat zatwierdzonego planu pomocy osobie bezdomnej. Dane te nanosiła w arkuszach wywiadu Kierownik Ośrodka, po analizie i rozpatrzeniu całości zebranej dokumentacji, i po akceptacji planu pomocy i działań na rzecz osoby bezdomnej zaproponowanego przez pracownika socjalnego⁷².

Zebrane w trakcie wywiadu środowiskowego informacje, materiały i dowody oraz diagnoza sytuacji osoby bezdomnej stanowiły podstawę i były uwzględniane w zawartych kontraktach socjalnych.

(akta kontroli str. 538-562, 600-618, 626-632, 644, 665-674)

1.12. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym planem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych.

⁶⁸ W toku analizy ww. spraw w żadnym przypadku nie stwierdzono istnienia problemów interpretacyjnych i sporów kompetencyjnych o właściwość miejscową pomiędzy różnymi ośrodkami pomocy społecznej.

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

⁷⁰ W tym przypadku przyczyną dłuższego niż jeden miesiąc prowadzenia postępowania było blisko miesięczne opóźnienie w przekazaniu przez OPS w Rybniku (zgodnie z właściwością) wniosku strony wraz kwestionariuszem rodzinnego wywiadu środowiskowego i załącznikami do GOPS.

⁷¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 712 i Dz. U. z 2017 r., poz. 1788, ze zm.

⁷² W jednym przypadku Ośrodek, w I półroczu 2018 r. rozważał, na wniosek zainteresowanego bezdomnego, podjęcie decyzji w kwestii skierowania osoby bezdomnej z orzeczoną niepełnosprawnością do zakładu opiekuńczo-leczniczego lub domu pomocy społecznej, jednakże na skutek wycofania wniosku i za zgodą tej osoby została ona w II półroczu 2018 r. ponownie umieszczona w schronisku dla bezdomnych w Rybniku.

Ośrodek nie opracowywał dla osób bezdomnych indywidualnych planów wychodzenia z bezdomności, co wskazano już w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 352-523, 536-677)

1.13. W okresie objętym kontrolą Ośrodek zapewniał bezdomnym osobom tymczasowe schronienie i wyżywienie wyłącznie w schroniskach dla osób bezdomnych. GOPS wspierał bezdomnych pochodzących z terenu Gminy Suszec lub przebywających na jej terenie również w formie świadczeń o charakterze finansowym i rzeczowym, w szczególności:

- ośmiu osobom bezdomnym wypłacono zasiłki celowe, łącznie 2 830 zł (od 100 do 400 zł);
- dwóm osobom bezdomnym, z uwagi na orzeczoną niepełnosprawność i niezdolność do podjęcia zatrudnienia przyznano zasiłki stałe, łącznie 23 802 zł, oraz opłacił składki na ubezpieczenie zdrowotne, łącznie 2 142,18 zł;
- czterem osobom wypłacono zasiłki okresowe, łącznie 7 334 zł;
- dwóm osobom, które dysponowały czasowym schronieniem na terenie Gminy przyznano świadczenia w wys. 1 258,50 zł, w postaci zakupu węgla;
- sześciu osobom przyznano świadczenia finansowe w wys. od 34,80 do 198,06 zł, na pokrycie lub dofinansowanie kosztu zakupu leków, odzieży i środków czystości, łącznie 740,29 zł;
- czterem osobom przyznano bony towarowe o wartości od 80 do 290 zł, łącznie 930 zł.

Nie stwierdzono decyzji odmownych.

W GOPS w stosunku do bezdomnych przebywających na terenie Gminy podejmowano także działania mające na celu pomoc we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie prowadząc z tymi osobami pracę socjalną, którą dokumentowano za pomocą kart pracy socjalnej.

Podejmując działania wobec osób bezdomnych, w GOPS podejmowano działania ukierunkowane na skuteczne udzielenie pomocy osobom bezdomnym, tj. ich trwałe usamodzielnienie oraz zapobieganie powrotu do bezdomności. Jednakże, zdaniem Kierownika Ośrodka w większości przypadków, osoby te nie są zainteresowane zmianą swojego życia. Osoby zainteresowane wyjściem z bezdomności, podejmując współpracę z pracownikiem socjalnym i stosując się do ustaleń zawartych w kontrakcie socjalnym osiągają główny cel współpracy, tj. usamodzielniają się. Terminy realizacji zaplanowanych działań w ramach pracy socjalnej ustalone w kontraktach socjalnych były weryfikowane. Realizację tych działań GOPS monitorował m.in. poprzez telefoniczny kontakt pracowników socjalnych Ośrodka z pracownikami schroniska dla osób bezdomnych i innych Ośrodków Pomocy Społecznej, jak i każdorazowo przy wnioskowaniu osób bezdomnych o przedłużenie okresu udzielenia pomocy w formie schronienia. Od realizacji ustaleń zawartych w kontrakcie uzależniona była dalsza pomoc. Najczęstszą przyczyną niewykonania zaleceń kontraktu była bierność osób bezdomnych w samodzielnym poszukiwaniu pracy.

Oprócz ww. pomocy i wsparcia ze strony Ośrodka, w okresie objętym kontrolą, Gmina przyznała jeden lokal socjalny osobie zagrożonej bezdomnością, która wcześniej podjęła leczenie odwykowe i znalazła zatrudnienie.

(akta kontroli str. 203-205, 254, 259-261, 419-420, 534, 882)

W latach 2016-2018 na tworzenie mieszkań socjalnych Gmina przeznaczyła (zaplanowała) ze swojego budżetu łącznie kwotę 326,0 tys. zł, w tym 20,0 tys. zł w 2016 r., 300,0 tys. zł w 2017 r. i 6,0 tys. zł w 2018 r. Z tego wydatkowano 42,9 tys. zł na wykonanie projektu budowy budynku z mieszkaniami socjalnymi i komunalnymi, wykonano przyłącze elektroenergetyczne za 5,4 tys. zł oraz dokonano zakupu materiałów i usług remontowych w posiadanych lokalach⁷³ za 23,4 tys. zł. Nie stwierdzono przypadków wykupu lokalu przez Gminę, zapobiegającego bezdomności rodzin i ich rozdzieleniu.

Gmina podejmowała działania ułatwiające korzystanie osobom bezdomnym uzależnionym od alkoholu z leczenia w ośrodku terapii uzależnień. Osobie bezdomnej wyrażającej zgodę na podjęcie leczenia, pracownik socjalny GOPS udzielał pomocy w uzyskaniu odpowiedniego skierowania na leczenie. Przy współpracy z członkiem Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Suszcu uzgadniano termin odbycia terapii. Gmina udzielała pomocy w organizacji transportu ww. osób na leczenie. Osobom bezdomnym, które z różnych przyczyn nie mogły zarejestrować się w Powiatowym Urzędzie Pracy jako osoba bezrobotna, decyzją Wójta Gminy Suszec potwierdzano prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Osoby bezdomne miały dostęp do nieodpłatnych porad prawnych udzielanych w budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Suszcu na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o *nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*⁷⁴ oraz do pomocy radcy prawnego Urzędu.

(akta kontroli str. 883)

1.14. GOPS upowszechniał na terenie Gminy informacje dla osób bezdomnych, dotyczące udzielanej pomocy. Działania te obejmowały m.in.: coroczne rozwieszanie plakatów uzyskanych od Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, zawierających informację o bezpłatnym numerze telefonu (nr 987), pod którym udzielane są informacje o możliwościach pomocy w zakresie noclegu i wyżywienia; zamieszczenie w dniu 5 grudnia 2018 r. na stronie internetowej GOPS plakatu z listopada 2018 r. wraz z dodatkową informacją o całodobowym numerze telefonu kontaktowego do pracowników Ośrodka, pod którym można uzyskiwać niezbędne informacje dotyczące pomocy⁷⁵. Informacje takie przekazywane były każdorazowo przez pracowników socjalnych w ramach bieżących kontaktów z osobami bezdomnymi. GOPS do 22 stycznia 2019 r. nie opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej informacji, o których mowa w art. 6 ustawy o *dostępności do informacji publicznej*, w tym m.in. o przedmiocie działalności i kompetencjach oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, w formie określonej w art. 7 ust.1 pkt 1) ww. ustawy, (co szczegółowo przedstawiono w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego, w pkt 6 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 320-338, 804-806)

1.15. W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie przeprowadzał pisemnego monitoringu i ewaluacji usług świadczonych osobom bezdomnym. Nie opracowano także mierników oceny skuteczności pomocy udzielanej osobom bezdomnym. Jednakże Ośrodek dysponował informacjami, z których wynikało, że:

⁷³ Gmina posiadała łącznie 22 lokale mieszkalne, w tym 21 komunalnych i 1 socjalny.

⁷⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2030, ze zm.

⁷⁵ Przedmiotowy numer telefonu GOPS i informacje o adresach miejsc kierowania osób bezdomnych z terenu Gminy Suszec przekazano Komendzie Powiatowej Policji w Pszczynie.

- cztery osoby bezdomne (jedna w 2017 i trzy w 2018 r.), w tym trzy kobiety, które korzystały z pomocy w schroniskach dla bezdomnych osób i w mieszkaniu chronionym, opuściły te miejsca wsparcia, powracając do poprzedniego miejsca zamieszkania na terenie Gminy Suszec (jedna osoba), bądź znajdując nowe miejsce zamieszkania poza terenem Gminy Suszec (trzy osoby);
- jedna osoba bezdomna, która korzystała z pomocy, od maja 2018 r. zrezygnowała z uzyskania wsparcia GOPS, mimo że prowadzony dotychczas proces wychodzenia z bezdomności przebiegał w sposób pozytywny;
- jedna osoba, dzięki wsparciu pracowników socjalnych i pomocy w formie rzeczowej, organizacyjnej oraz finansowej, w 2018 r. przestała być osobą bezdomną⁷⁶.

(akta kontroli str. 352-353, 422-427, 457-459, 483, 488, 625, 640-643, 687-688)

1.16. Rada Gminy ustaliła zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych, uchwałą z dnia 27 lipca 2017 r.⁷⁷, stosownie do art. 97 ust. 5 ustawy *o pomocy społecznej*. W myśl tej uchwały, pomoc w formie pobytu w schroniskach była odpłatna wyłącznie dla osób, których dochód przekraczał kwotę kryterium dochodowego. W uchwale ustalono progi dochodowe i uzależnioną od nich wysokość odpłatności za pobyt (od 25% do 100% kosztów pobytu). Do czerwca 2017 r. w Gminie Suszec nie było uregulowań dotyczących zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia (w schronisku dla bezdomnych osób), o którym mowa w art. 97 ust. 5 *o pomocy społecznej*⁷⁸.

(akta kontroli str. 319)

Zasiłki celowe przyznane przez GOPS osobom bezdomnym nie były przekazywane na konto schronisk dla osób bezdomnych.

W 42 przypadkach przyznania pomocy osobom bezdomnym w formie schronienia wraz z wyżywieniem w schronisku dla bezdomnych, osoby korzystające z pomocy nie uzyskiwały własnego dochodu, nie ponosiły więc opłat z tytułu pobytu w ośrodkach wsparcia, zgodnie z art. 97 ust. 1 (zdanie drugie) ustawy *o pomocy społecznej*. Ośrodek w decyzjach administracyjnych wydanych w tych przypadkach wskazywał stronie, że należność za schronienie i posiłek w schronisku będzie pokrywana w całości przez GOPS, po zakończeniu danego okresu na podstawie otrzymanej faktury lub rachunku⁷⁹.

W jednym przypadku GOPS ustalił w decyzji częściową odpłatność za pobyt, w schronisku (25% kosztu pobytu od lipca do września 2017 r.), stosownie do ww. uchwały Rady. Zamiast jednak dochodzić od osoby bezdomnej, skierowanej do schroniska, wpłaty należnej kwoty odpłatności na konto dochodów Ośrodka, bezdomny uiszczał opłatę, ustaloną w decyzji, na rzecz ww. schroniska

⁷⁶ Osoba ta jest nadal podmiotem pracy socjalnej i monitorowania ze strony pracowników Ośrodka.

⁷⁷ Nr XXXVII/300/2017, uchwała ta weszła w życie w dniu 14 sierpnia 2017 r.

⁷⁸ Na co zwróciła uwagę kontrola przeprowadzona przez Wojewodę Śląskiego w 2017 r.

⁷⁹ Jedna z ww. osób dobrowolnie zadeklarowała chęć pokrycia części kosztu odpłatności za jej pobyt w Schronisku dla bezdomnych osób w Lędzinach z zasiłku stałego, co GOPS uwzględnił w wydanej decyzji i co było uwzględniane w rozliczeniach finansowych Ośrodka z prowadzącym tę placówkę. Od lipca 2017 r. GOPS ponosił cały koszt pobytu tej osoby w ww. Schronisku.

(co szczegółowo opisano w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 352, 422-423, 442-444, 457-458, 483, 493-496, 533-536, 689-698, 778-780, 868-873)

1.17. Łączne wydatki poniesione przez GOPS za usługi zapewnienia schronienia w schroniskach dla bezdomnych osób wyniosły w okresie objętym kontrolą 89 561,90 zł, z czego 12 668,40 zł w 2016 r., 54 960,50 zł w 2017 r. i 21 933,00 zł w 2018 r. Ponadto, koszt udostępnienia bezdomnej osobie z małym dzieckiem mieszkania chronionego w 2016 r. wyniósł 4 400 zł.

GOPS ponosił ww. koszty za bezdomnych, których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była Gmina Suszec⁸⁰, tj. zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, 19 listopada 2018 r. Ośrodek, poniósł jednorazowo koszt ośmiu miesięcznych opłat stałych w łącznej wysokości 800 zł, za gotowość Ośrodka Pomocy Społecznej w Czechowicach-Dziedzicach do realizacji na rzecz GOPS świadczeń schronienia bezdomnym mężczyznom w noclegowni, tj. zgodnie z §3 ust. 1 porozumienia międzygminnego zawartego z Gminą Czechowice-Dziedzice.

Na próbie 30 spraw wybranych losowo ustalono, że 29 przypadkach⁸¹, poniesione przez Ośrodek koszty zapewnienia osobom bezdomnym schronienia i wyżywienia w schroniskach były zgodne z postanowieniami zawartych w latach 2016-2018 dziesięciu umowach⁸² i umowy podpisanej w 2018 r. z organizacjami prowadzącymi schroniska dla bezdomnych osób. Ośrodek nie ponosił żadnych opłat za gotowość do przyjęcia osób bezdomnych w schroniskach. W jednym przypadku, koszt został obniżony o kwotę opłaty, wpłaconej w schronisku przez osobę bezdomną tam skierowaną.

W latach 2016-2018 nie wystąpił przypadek refundacji przez GOPS wydatków poniesionych przez inną Gminę, w związku z przyznaniem schronienia osobie bezdomnej.

(akta kontroli str. 229, 533-535, 699, 736-737)

1.18. W okresie objętym kontrolą, zabezpieczone dla GOPS środki finansowe pokrywały w pełni zgłaszane potrzeby osób bezdomnych. Nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia świadczenia osobom bezdomnym z powodu braku lub ograniczenia środków finansowych.

W corocznie opracowanych w GOPS Ocenach zasobów pomocy społecznej, w ramach sygnalizowanych potrzeb, prognozowano spadek ogólnej liczby osób bezdomnych objętych pomocą i wsparciem ze strony GOPS (z siedmiu osób w 2016 r. i 2017 r. do sześciu osób w 2018 r.). Jednocześnie prognozowano liczbę osób bezdomnych wymagających schronienia (cztery w 2016 r., sześć w 2017 r. i pięć w 2018 r.) oraz wzrost liczby i łącznej wartości świadczeń (z 876 w 2016 r., poprzez 1260 w 2017 r. do 1835 w 2018 r. i odpowiednio ich wartości z 17 068 zł w 2016 r., poprzez 44 100 zł w 2017 r. do 45 875 zł w 2018 r.).

W Ocenach tych dwukrotnie podano, że dużym problemem dla Gminy był brak placówek wspomagających działania Ośrodka, w tym noclegowni lub schroniska dla osób bezdomnych. Wskazano również, że GOPS miał trudności w znalezieniu

⁸⁰ W okresie objętym kontrolą nie było przypadku refundacji przez GOPS wydatków poniesionych przez inną gminę, w związku z przyznaniem świadczenia w formie schronienia w schronisku, noclegowni bądź ogrzewalni osobie z terenu Gminy Suszec w miejscu jej pobytu, na podstawie art. 101 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

⁸¹ Za wyjątkiem przypadku opisanego w pkt. 1.16.

⁸² „Porozumieniach”

miejsca schronienia osobom potrzebującym takiej pomocy. Mimo to Ośrodek w 2016 r. i 2017 r. nie sformułował w tych dokumentach potrzeby utworzenia takiej placówki i nie wnioskował o ich stworzenie na terenie Gminy oraz nie sygnalizował innych potrzeb w tym zakresie.

(akta kontroli str. 113, 116-118, 124-125, 147-148, 701, 704, 706, 710-713, 717, 734)

Wydatki Ośrodka związane z zapewnieniem schronienia były ujmowane w ewidencji GOPS w rozdziale 85214⁸³ i w §3110⁸⁴. W planie finansowym GOPS (i w budżecie Gminy Suszec) zaplanowano środki finansowe na pomoc społeczną, w tym na schronienia dla osób bezdomnych (31 200 zł na 2016 r., 26 400 zł na 2017 r. i 60 000 zł na 2018 r.). Środki na zadania zaplanowano uwzględniając poziom ubiegłorocznych wydatków zrealizowanych na ten cel oraz prognozowaną liczbę osób bezdomnych. W 2017 r. zrealizowane przez GOPS wydatki na udzielenie schronienia były wyższe o 28 560,50 zł od kwoty pierwotnie przewidzianej na ten cel. W latach 2016 r. i 2018 r. wykonane wydatki na udzielenie schronienia dla osób bezdomnych były niższe od przewidzianych o 14 131,60 zł i 37 267 zł. Kierownik GOPS, podała m.in., że nie ma możliwości dokładnego zaplanowania kwot na zabezpieczenie kosztów zasiłków celowych lub kosztów schronienia. Według Kierownika, wydatki te każdego roku są inne i zależą od zgłaszanych potrzeb. Potrzeby w zakresie finansowania zadań na rzecz osób bezdomnych były zapewnione.

Udział wydatków GOPS poniesionych w związku z realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych w wydatkach ogółem Gminy w okresie objętym kontrolą wynosił: 0,05% w 2016 r., 0,13% w 2017 r. i 0,06% do 31 października 2018 r. oraz 0,07% w całym 2018 r.

Nie stwierdzono różnic i rozbieżności w realizacji wydatków w rozdziale 85214 wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S⁸⁵ za 12 miesięcy 2016 r. i 2017 r. (w których mieszczą się wydatki na schronienie dla osób bezdomnych), z kwotami świadczeń udzielonych na ten cel, zawartymi w sprawozdaniach MRPIPS-03⁸⁶ za 2016 r. i 2017 r.

(akta kontroli str. 67, 77, 86, 738-765, 768, 770, 773, 776, 885)

1.19. Ośrodek przekazał Wojewodzie Śląskiemu w ustawowym terminie (zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁸⁷ do 10 sierpnia 2018 r.), dane o miejscach, w których Gmina Suszec udziela bezdomnym tymczasowego schronienia. Od sierpnia do grudnia 2018 r. nie dokonywano zmian w tym zakresie. Dane o ww. miejscach zostały wykazane w Rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia osobom bezdomnym, prowadzonym przez Wojewodę Śląskiego. Przekazane przez GOPS dane dotyczące liczby miejsc nie były jednak rzetelne (co szczegółowo przedstawiono w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego, w pkt 5 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 276-280)

1.20. Kierownik GOPS wyjaśniła, że nie przypomina sobie by Ośrodek uzyskiwał jakiegokolwiek zadania lub wskazówki dotyczące Krajowego Programu

⁸³ Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

⁸⁴ Świadczenia społeczne.

⁸⁵ Miesięczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

⁸⁶ Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach.

⁸⁷ Dz. U., poz. 700.

Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu⁸⁸, w zakresie odnoszącym się do przeciwdziałania bezdomności.

Jak wyjaśniła, w ramach Działania V.2 KPPUiWS *Zintegrowane działania na rzecz zapobiegania utracie mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności* Ośrodek współpracował z Urzędem Gminy Suszec, w celu uzyskiwania informacji o mieszkańcach zagrożonych eksmisją, informował klientów o zasadach otrzymania pomocy finansowej na utrzymanie mieszkania, przyznawał dodatki mieszkaniowe i energetyczne, a pracownik socjalny uczestniczył w pracach Komisji Mieszkaniowej, działającej przy Urzędzie Gminy. W ramach Działania V.4 *Rozwiązywanie problemu bezdomności* w Gminie zaprogramowano działania na rzecz osób bezdomnych w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, prowadzono działania informacyjne dla osób bezdomnych, wyznaczono koordynatora do spraw związanych z ww. działaniami, zapewniono udzielanie niezbędnych świadczeń z pomocy społecznej (zakup żywności, posiłków, odzieży, leków, miejsc w schronisku lub noclegowni) oraz podjęto działania w sprawie utworzenia ogrzewalni i noclegowni dla osób bezdomnych na terenie Powiatu Pszczyńskiego⁸⁹.

(akta kontroli str.320-325, 335-336)

1.21. W opinii Kierownik GOPS, zmiany w systemie pomocy osobom bezdomnym wprowadzone od września 2016 r. nie przyczyniły się do poprawy skuteczności udzielania pomocy osobom bezdomnym. Według Kierownik Ośrodka, pomoc takiej osobie dotyczy głównie sytuacji kryzysowej i nagłej, w której należy skupić się na zabezpieczeniu jego najpilniejszych potrzeb: schronienia, ciepłego posiłku i odzieży. Osoby te w pierwszym kontakcie najczęściej nie są w stanie współpracować z pracownikiem socjalnym w celu ustalenia zobowiązań kontraktu socjalnego, a konieczność wypełniania szczegółowej dokumentacji kontraktu wydłuża czas udzielenia skutecznej pomocy. Według Kierownika także nowa forma pomocy osobom bezdomnym w postaci schroniska z usługami opiekuńczymi, na dzień dzisiejszy nie wpływa na poprawę udzielania pomocy, z uwagi na niedobór tego typu placówek. Powołanie podmiotu koordynującego, na szczeblu wojewódzkim lub krajowym, w opinii Kierownik przyczyniłoby się do poprawy skuteczności podejmowanych działań.

(akta kontroli str.320-325)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W okresie od 5 września 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zabezpieczono miejsc pomocy, o których mowa w art. 48a ust. 1 i 4 ww. ustawy *o pomocy społecznej*⁹⁰, tj. w noclegowni dla kobiet i do 29 kwietnia 2018 r. dla mężczyzn⁹¹, oraz w ogrzewalni. Ponadto od 11 maja 2018 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce nie zabezpieczono także możliwości udzielania świadczeń w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

⁸⁸ 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”, dalej KPPUiWS.

⁸⁹ M. in. tej sprawie było poświęcone spotkanie Burmistrza i Wójtów z terenu Powiatu Pszczyńskiego ze Starostą Pszczyńskim w dniu 9 października 2018 r., trakcie którego Starosta zadeklarował chęć przekazania na ten cel budynku.

⁹⁰ W treści obowiązującej od 5 września 2016 r. do 10 maja 2018 r.

⁹¹ Bezdomni mężczyźni w okresie od maja do grudnia 2018 r. mogli być kierowani do noclegowni dla mężczyzn na podstawie porozumienia międzygminnego.

Kierownik GOPS nie zawarł umów w celu świadczenia usług schronienia w ww. zakresie, mimo że w Gminie nie utworzono takich jednostek organizacyjnych, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* i nie podpisano w tym zakresie porozumień z innymi gminami, na podstawie art. 74 tej ustawy oraz nie zlecono tych zadań poprzez udzielenie dotacji lub dofinansowania podmiotom świadczącym te usługi, stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o *pomocy społecznej*.

(akta kontroli str. 206-228, 524)

Według *Wytycznych w zakresie pomocy osobom bezdomnym z 2017 r.*⁹² „(...) Biorąc pod uwagę zamknięty katalog form, poprzez które gmina udziela schronienia oraz wzajemne uzupełnianie się tych trzech form udzielania schronienia, każda gmina powinna realizować ww. zadanie własne poprzez każdą z tych form schronienia, tj. ogrzewalnię, noclegownię i schronisko dla osób bezdomnych – nie tylko w zakresie wynikającym z rozeznaczonych potrzeb (...), ale także biorąc pod uwagę potencjalne potrzeby, jakie mogą wystąpić w tym zakresie.(...)”.

Zaznaczyć należy, że osoby bezdomne wymagające wsparcia, w okresie od stycznia 2016 r. do kwietnia 2018 r. były kierowane wyłącznie do pięciu schronisk dla bezdomnych osób, na podstawie dziesięciu umów zawieranych przez GOPS ze stowarzyszeniami i fundacją prowadzącymi takie usługi. Dopiero od 30 kwietnia 2018 r. do końca 2018 r. Ośrodek kierował osoby bezdomne do schroniska na podstawie umowy o realizację zamówienia publicznego, gwarantującej przyjęcie i aktywizację do pięciu osób bezdomnych z terenu Gminy Suszec.

(akta kontroli str. 214-236)

W powyższej sprawie Kierownik GOPS wyjaśniła, że wszystkie osoby bezdomne z terenu Gminy Suszec, które wyraziły zgodę na pomoc w formie schronienia, pomoc taką otrzymały. Według Kierownik, Gmina nie zapewniała schronienia w formie schroniska z usługami opiekuńczymi - zaznaczając, że dotychczas w GOPS nie było zgłoszonych potrzeb w tym zakresie - ponieważ placówki tego typu dopiero powstają, a na terenie Województwa Śląskiego działa tylko kilka takich schronisk – najbliższe w Bielsku-Białej. Kierownik oświadczyła, że kontaktowała się telefonicznie w sprawie możliwości zawarcia porozumienia międzygminnego z prowadzącym tą placówkę Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Bielsku-Białej, jednakże uzyskała informację, iż nie ma takiej możliwości z powodu ograniczonej liczby takich miejsc – zarezerwowanej wyłącznie dla osób z terenu Bielska-Białej. W sprawie braku zabezpieczenia schronienia w postaci noclegowni dla kobiet oraz ogrzewalni, Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że powodem był brak tego typu placówek w najbliższej okolicy Gminy.

(akta kontroli str.348-351)

2) Dziesięć umów podpisanych przez Kierownik Ośrodka z niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi prowadzącymi schroniska dla osób bezdomnych, zostało zawartych bez zastosowania zasad określonych w Zarządzeniu nr 1/2014 Kierownika Ośrodka z 17 kwietnia 2014 r. w *sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości do kwoty 30 000 euro*⁹³, tj. nie ustalono wartości zamówienia i nie przeprowadzono negocjacji z jednym lub trzema wykonawcami. Nie spełniono także warunków wskazanych w § 6 dotyczących możliwości odstąpienia od stosowania zasad określonych w tym Regulaminie, bowiem przy ich udzieleniu nie wykazano krótkiego terminu realizacji zamówienia, specjalistycznego

⁹² Rozdział I Udzielanie schronienia jako obowiązkowe zadanie własne gminy.

⁹³ Dalej: Regulaminu Ośrodka.

jego charakteru, ograniczonej liczby wykonawców lub, że zamówienie dotyczyło ograniczenia skutków zdarzenia losowego.

Ponadto, ich treść była nierzetelnie przygotowana, gdyż nie zawierała danych dotyczących np. adresów schronisk czy gwarantowanej liczby miejsc schronienia. Umowy te nie przewidywały także uprawnień Ośrodka do kontroli realizacji świadczonych usług, kontroli dokumentacji osób bezdomnych w tych placówkach, kontroli warunków socjalno-bytowych, itp. W ww. umowach zawartych po 30 maja 2017 r. nie określono też, aby schroniska dla osób bezdomnych, do których miały być kierowane osoby bezdomne spełniały wymagania dla tych placówek określone w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2017 r. *w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni*⁹⁴.

W umowach tych nie zapewniono także, by osobom bezdomnym, które podpisały kontrakt socjalny udzielano w schroniskach świadczeń nakierowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, stosownie do art. 48a ust.2 ustawy *o pomocy społecznej*.

(akta kontroli str. 214-226)

Kierownik GOPS podała m.in., że Gmina Suszec jest małą gminą, w której problem bezdomności występuje na małą skalę. Kierownik wyjaśniła też, że do kwietnia 2018 r. zlecenie zadań w zakresie zapewnienia schronienia dla osób bezdomnych, odbywało się w oparciu o postanowienia §6 *Regulaminu Ośrodka*. Odstąpienie od regulaminowych zasad udzielania zamówień publicznych o wartości przekraczającej kwotę 12 000 zł, lecz nieprzekraczającej równowartości 30 000 euro, uzasadniła specyfiką udzielania tego rodzaju zamówień, koniecznością natychmiastowego działania i dostępnością usługi, która każdorazowo musiała być potwierdzana telefonicznie, szczególnie pod kątem posiadania przez schroniska wolnych miejsc.

(akta kontroli str. 348-351, 524-528)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że §6 ust. 2 Regulaminu Ośrodka dopuszczał możliwość odstąpienia od zasad opisanych w Regulaminie⁹⁵ i jego niestosowanie w przypadku zamówień związanych ograniczaniem skutków zdarzenia wywołanego przez czynniki zewnętrzne. W przypadku ww. umów nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej spełnianie ww. przesłanek i przeprowadzenie negocjacji z wykonawcą lub wykonawcami.

3) W GOPS nie sporządzono sprawozdania z realizacji Strategii z 2014 r. obowiązującej do 25 kwietnia 2018 r., czym naruszono regulacje zawarte w rozdziale 7. *Realizacja i monitoring Strategii*.

Według wyjaśnienia Kierownik GOPS, ze względu na marginalny zakres problemu bezdomności w Gminie Suszec⁹⁶ ewaluacja, w kontrolowanym zakresie, prowadzona była na bieżąco poprzez analizę problemu wykazywaną w corocznych sprawozdaniach z działalności GOPS, planach finansowych, sprawozdaniach MPiPS (MPRiPS) oraz w Ocenach Zasobów Społecznych. Mała skala problemu pozwoliła Kierownikowi skierować możliwą pomoc i dostosowywać ją do potrzeb

⁹⁴ Dz. U., poz. 953.

⁹⁵ Przewidujących m.in., że zamówienia o wartości nie przekraczającej równowartości 30 000 euro mogą być realizowane po negocjacjach z jednym lub co najmniej trzema wykonawcami i na podstawie zawartej umowy zawartej z wykonawcą, którego oferta była najkorzystniejsza i została wybrana.

⁹⁶ W odróżnieniu od nasilenia tego problemu w skali kraju.

poszczególnych osób bezdomnych. Ponadto Kierownik wyjaśniła, że GOPS przygotowuje sprawozdanie z wykonania Strategii w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 93-111, 244-247, 821-822, 837-838, 875-877)

Wymienione przez Kierownik GOPS dokumenty nie zawierały pełnych danych z realizacji Strategii z 2014 r., opracowanych w porozumieniu z instytucjami, organizacjami i środowiskami biorącymi udział w działaniach związanych z realizacją jej poszczególnych celów.

4) W okresie objętym kontrolą w GOPS przyjęto do realizacji dziesięć kontraktów socjalnych (zawartych przed wydaniem decyzji o przyznaniu schronienia), mimo że podpisali je pracownicy socjalni innych ośrodków pomocy społecznej (w Rybniku, Łędzinach, Pszczynie i Czerwionce-Leszczynach), na terenie których przebywały wówczas osoby wymagające pomocy. Było to niezgodne z art. 101 ust. 2⁹⁷, w związku z art. 108 ust. 1⁹⁸ ustawy o pomocy społecznej jak i z *Wytycznymi w zakresie pomocy osobom bezdomnym z 2017 r.*⁹⁹ i *2018 r.*¹⁰⁰. Według *Wytycznych z 2017 r.*, (...) To pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały powinien zawrzeć z osobą bezdomną kontrakt socjalny. (...) ¹⁰¹.

(akta kontroli str. 368, 396-399, 413-416, 425-426, 432-436, 445-456, 463-466, 474-479, 484-487, 497-511, 516-520, 563-567, 620-622, 648-652)

W powyższej sprawie Kierownik GOPS wyjaśniła, m.in., że w przeważającej liczbie przypadków nie da się w praktyce zastosować w pełni ww. Wytycznych, gdyż Ośrodek w pierwszej kolejności skupia się na jak najszybszym zabezpieczeniu pomocy. Wyjaśniła też, że przepisy ustawy o pomocy społecznej nie wskazują jakiego ośrodka pomocy społecznej pracownik socjalny ma zawrzeć kontrakt socjalny z osobą bezdomną, zatem ww. Wytyczne są kierunkiem i wskazówką do postępowania i realizacji przepisu prawnego. W ocenie Kierownik GOPS, zawarcie kontraktu przez pracownika ośrodka pomocy społecznej w miejscu pobytu osoby bezdomnej jest o tyle lepsze, że ośrodek ten ma wówczas rozeznanie na temat możliwości udzielenia pomocy osobie bezdomnej. Świadczenie pomocy społecznej w formie schronienia przyznawane jest osobie bezdomnej w większości przypadków maksymalnie na okres trzech miesięcy. Przy ponownym ustalaniu prawa, jeżeli strona wnioskuje o dalszą pomoc w formie schronienia, w pierwszej kolejności pracownicy GOPS ustalają, czy osoba bezdomna współpracuje z pracownikiem socjalnym i czy wywiązuje się z ustaleń zawartych w kontrakcie.

(akta kontroli str.681-685)

W odniesieniu do powyższego NIK zwraca uwagę, że przepisy Ustawy o pomocy społecznej wraz z *Wytycznymi w zakresie pomocy osobom bezdomnym z 2017 r. i 2018 r.* jednoznacznie rozstrzygają tą kwestię.

⁹⁷ Zgodnie z którym, w przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały.

⁹⁸ Który stanowi, że w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

⁹⁹ Rozdział III pkt. 3 *Kontrakt socjalny*.

¹⁰⁰ Pkt. 3 *Wyjątek od konieczności zawarcia kontraktu socjalnego (...)*.

¹⁰¹ Rozdział III pkt. 3 *Kontrakt socjalny*, str. 9.

5) Kierownik GOPS w Suszcu przekazała Wojewodzie Śląskiemu w dniu 8 sierpnia 2018 r., informację o miejscach, w których Gmina udziela bezdomnym tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych i w noclegowni, w której podano nierzetelne dane dotyczące liczby zabezpieczonych miejsc schronienia w poszczególnych formach.

W piśmie podano, że Gmina Suszec dysponuje sześcioma miejscami w Schronisku dla bezdomnych mężczyzn i kobiet w Rybniku-Niewiadomiu oraz trzema miejscami dla mężczyzn w noclegowni w Czechowicach-Dziedzicach, podczas gdy w zaproszeniu do składania ofert¹⁰², na podstawie którego zawarto Umowę z 30 kwietnia 2018 r.¹⁰³ określono świadczenie usług schronienia w schronisku jedynie dla pięciu osób bezdomnych (kobiet i mężczyzn), natomiast w Porozumieniu międzygminnym z 30 kwietnia 2018 r. w ogóle nie określono liczby bezdomnych, których Gmina Suszec może skierować w celu udzielenia tymczasowego schronienia do noclegowni w Czechowicach-Dziedzicach.

(akta kontroli str. 227-230, 276-278, 292)

W powyższej sprawie Kierownik GOPS wyjaśniła, że w umowie z 30 kwietnia 2018 r. zawartej ze Schroniskiem w Rybniku-Niewiadomiu nie sprecyzowano liczby osób bezdomnych. Przed zgłoszeniem danych o miejscach, w których Gmina Suszec udziela tymczasowego schronienia, uzgodniono telefonicznie ze wspomnianą placówką, że w razie potrzeby udzieli ona schronienia dla co najmniej sześciu bezdomnym (dwóm kobietom i czterem mężczyznom) i informację tę przekazano Wojewodzie Śląskiemu. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku noclegowni – podana Wojewodzie liczba wynikała z ustaleń wewnętrznych Ośrodka.

(akta kontroli str. 340-342)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że informacja o liczbie zabezpieczonych przez GOPS miejsc w placówkach zapewniających tymczasowe schronienie przekazana Wojewodzie powinna wynikać z postanowień dokumentów, na mocy których zabezpieczono miejsca schronienia dla bezdomnych. Przekazanie Wojewodzie Śląskiemu nierzetelnych danych do rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia, skutkuje wprowadzaniem w błąd użytkowników tego rejestru.

6) W internetowym Biuletynie Informacji Publicznej GOPS nie były opublikowane dane, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2) lit c i pkt 3) lit. d ustawy o *dostępności do informacji publicznej*, w tym m.in. dane dotyczące przedmiotu działalności Ośrodka oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, do czego zobowiązuje przepis art. 8 ust. 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 804-806)

Kierownik GOPS wyjaśniła, że dostęp do nowoutworzonego BIP i nowej strony internetowej Ośrodek uzyskał od 16 listopada 2018 r. i obecnie jest na etapie ich uzupełniania. Według Kierownika poprzednia strona internetowa, aktywna do 15 listopada 2018 r., zawierała najważniejsze informacje o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw w zakresie pomocy społecznej. Opóźnienie w uzupełnieniu treści BIP i nowej strony internetowej GOPS, wyjaśniono także zwiększoną ilością bieżących obowiązków pod koniec 2018 roku. Obecnie każdy z działów GOPS jest

¹⁰² Zapytanie ofertowe nr 1/2018.

¹⁰³ Nr GOPS-K.280.12.18.

w trakcie opracowywania i redagowania informacji niezbędnych do umieszczenia w BIP, co ma zostać wykonane do końca lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 837-838, 875)

7) W GOPS, w 2017 r. nie pobrano na konto dochodów należnych opłat z tytułu częściowej odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, od jednej osoby bezdomnej w łącznej wysokości 500,50 zł, ale odpowiednio zmniejszono wydatki GOPS z tytułu zapewnienia schronienia osobie bezdomnej w schronisku dla bezdomnych. W decyzji administracyjnej z 25 lipca 2017 r. ustalono, że należność osoby za schronienie i posiłek w Schronisku w Przegędzy za lipiec 2017 r. przyznane decyzją Ośrodka z 12 lipca 2017 r. będzie pokryta przez GOPS na podstawie faktury lub rachunku. W kolejnej decyzji z 17 sierpnia 2017 r. GOPS ustalił częściową odpłatność osoby bezdomnej za jej pobyt w ww. Schronisku w sierpniu i wrześniu, w wysokości 25% kosztów pobytu w tej placówce. Zamiast jednak dochodzić od osoby bezdomnej, skierowanej do schroniska, wpłaty należnej kwoty na konto dochodów Ośrodka, bezdomny uiszczał opłatę, ustaloną w decyzji (25% kosztu pobytu od lipca do września 2017 r.) bezpośrednio na rzecz ww. schroniska, a GOPS za usługę schronienia w Schronisku wpłacił należność pomniejszoną o dokonaną przez osobę bezdomną wpłatę na rzecz prowadzącego to Schronisko.

Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie pomocy osobom bezdomnych* z 2017 r., osoba bezdomna skierowana do schroniska dla osób bezdomnych decyzją administracyjną przez gminę, nie powinna wносить żadnych opłat bezpośrednio na rzecz schroniska¹⁰⁴.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in., że powyższy przypadek dotyczył wyjątkowo zagubionej i nieporadnej życiowo osoby¹⁰⁵, a taki sposób rozliczenia pozwalał na pewne i szybkie rozliczenie kosztów jej pobytu w schronisku. Ponadto, Kierownik wskazała, że ww. Wytyczne są wskazówką i kierunkiem postępowania, a nie wiążącą procedurą.

(akta kontroli str. 352, 422-423, 442-444, 457-458, 483, 493-496, 533-536, 689-698, 778-780, 868-873)

W odniesieniu do powyższego NIK zauważa, że należne opłaty winny być odprowadzone na dochody gminy, a płatności z tytułu świadczonych usług winny być ewidencjonowane w wydatkach - w pełnej, należnej wysokości, w celu zapewnienia rzetelnych danych o dochodach i wydatkach Gminy.

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek wspierał bezdomnych w zapewnieniu im tymczasowego schronienia i wyżywienia. Brak na terenie Gminy miejsc schronienia i kierowanie osób bezdomnych do oddalonych schronisk na terenie innych gmin ograniczały możliwość działań pracowników GOPS w celu aktywizacji osób bezdomnych i uzyskania przez nie samodzielności życiowej. Ośrodek został prawidłowo przygotowany, pod względem organizacyjnym do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Prawidłowo zaplanowano i zabezpieczono finansowanie tych zadań. W obowiązujących *Strategiach z 2014 i 2018 r.* oraz w corocznych ocenach zasobów ujmowano zagadnienia związane z potrzebami osób bezdomnych, jednakże NIK zwraca uwagę, że nie wdrażano indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności oraz nie prowadzono akcji informacyjnych i edukacyjnych, mimo zdiagnozowania w *Strategiach* takich potrzeb. W latach

¹⁰⁴ Str. 115.

¹⁰⁵ Z zapisów wywiadu środowiskowego wynika, że osoba ta miała problemy z pamięcią.

2016-2018 Ośrodek udzielił pomocy w postaci tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, wszystkim osobom, które wymagały takiej pomocy. Z osobami bezdomnymi podpisano kontrakty socjalne, które zawierały wszystkie wymagane elementy. Realizacja kontraktów w niewielkim stopniu przyczyniła się do aktywizacji osób bezdomnych i pokonania problemu bezdomności osób zameldowanych na terenie Gminy, co w dużej mierze wynikało z postawy osób bezdomnych. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie spowodowały negatywnych następstw w postaci odmowy lub ograniczenia zakresu przyznawania świadczeń osobom bezdomnym.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach nadzoru nad realizacją zadań w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym w schroniskach, pracownicy socjalni GOPS przy okazji pięciu wizyt w tych placówkach¹⁰⁶ zapoznawali się ze warunkami pobytu osób bezdomnych, stanem utrzymania obiektów i ich wyposażenia oraz warunkami wyżywienia. Z tych wizyt sporządzano notatki służbowe.

Ponadto, od Schroniska dla bezdomnych im. Św. Jana Pawła II w Rybniku, Ośrodek w marcu 2017 r. wraz z nowymi warunkami odpłatności za usługi świadczone na rzecz bezdomnych, uzyskał warunki i specyfikację świadczonych usług.

(akta kontroli str. 513, 781-785)

2.2. Realizacja zadań Ośrodka w zakresie pomocy osobom bezdomnym nie była, w okresie objętym kontrolą, przedmiotem skarg wniesionych do Ośrodka. W latach 2016-2018 do GOPS nie wpłynęła żadna sprawa, która zostałaby zakwalifikowana jako wniosek o załatwienie sprawy w rozumieniu rozdziału 3 ustawy - *Kodeks postępowania administracyjnego*.

(akta kontroli str. 262-263)

W latach 2016-2018 w Ośrodku nie przeprowadzono żadnej kontroli zewnętrznej lub wewnętrznej dotyczącej wyłącznie realizacji zadań Ośrodka w stosunku do osób bezdomnych. W toku kontroli kompleksowej przeprowadzonej przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach w zakresie oceny realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganiami kwalifikacyjnymi (przeprowadzonej w lipcu 2017 r.) w GOPS stwierdzono m.in., że Gmina Suszec nie zabezpieczała pomocy w formie udzielenia schronienia osobom bezdomnym w żadnej z trzech form, o których mowa w art. 48a ustawy *o pomocy społecznej*, tj. schronisku, noclegowni i ogrzewalni, bowiem Gmina nie posiadała na swoim terenie żadnej z ww. placówek, jak również nie zleciła ich prowadzenia w trybie art. 25 ww. ustawy ani nie zawarła porozumienia międzygminnego, a bezdomnych klientów kierowano do ww. podmiotów (schronisk) na podstawie zawartych przez GOPS siedmiu *porozumień* z ww. placówkami. Ponadto ustalono, że od 1 stycznia do czerwca 2017 r. w Gminie Suszec nie było uregulowań dotyczących zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia (w schronisku dla bezdomnych osób), o którym mowa w art. 97 ust. 5 ustawy *o pomocy społecznej*. Wojewoda Śląski wniósł m.in. o: podjęcie działań, mających na celu realizowanie przez Gminę Suszec zadania zapewnienia pomocy w formie schronienia dla osób bezdomnych w sposób przewidziany przepisami prawa, tj. poprzez przyznawanie tymczasowego miejsca w schronisku dla osób bezdomnych, ogrzewalni

¹⁰⁶ Jednokrotnie w 2016 i 2017 r. oraz trzykrotnie w 2018 r.

i noclegowni, zgodnie z treścią art. 48 ustawy o pomocy społecznej, samodzielnie przez Gminę lub zlecenia tego zadania w trybie art. 25 ww. ustawy, bądź zawarcie porozumienia z inną jednostką samorządu terytorialnego albo zakup usług w oparciu o ustawę - *Prawo zamówień publicznych*; przestrzeganie regulacji art. 17 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 48b ust. 2 – 3 ustawy o pomocy społecznej poprzez zapewnienie pomocy w formie posiłku osobom dorosłym (m.in. osobom bezdomnym pozbawionym posiłku) oraz wsparcie w postaci świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego wszystkim osobom uprawnionym; przestrzeganie i stosowanie *Wytycznych w zakresie pomocy osobom bezdomnym* z 2017 r.

(akta kontroli str.262-275)

Wójt Gminy Suszec poinformował, że realizacja przez Ośrodek zadań na rzecz osób bezdomnych nie była poddawana kontroli wewnętrznej ze strony Urzędu Gminy Suszec oraz, że do Urzędu w latach 2016-2018 nie wpłynęły skargi na poziom, zakres, czy też sposób wykonywania usług na rzecz bezdomnych. Ponadto Wójt Gminy poinformował, że realizując część zaleceń pokontrolnych Wojewody Śląskiego:

- uchwałą Rady z 26 kwietnia 2018 r. przyjęto nową gminną Strategię rozwiązywania problemów społecznych na 2014-2020, w której uwzględniono wskaźniki realizacji działań, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. d ustawy o pomocy społecznej, z ustaleniem ich docelowych wartości umożliwiających dokonanie oceny oraz jej ram finansowych, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. ww. ustawy;
- rozpoczęto przygotowania do realizacji obowiązku prowadzenia i zapewnienia miejsc w mieszkaniu chronionym, poprzez zakup usługi, jednakże realizacja tego zadania została przesunięta na styczeń 2019 r.;
- rozpoczęto realizację zadania zapewnienia schronienia dla osób bezdomnych poprzez zakup usług schroniska dla bezdomnych - jako realizację zamówienia publicznego oraz zawarcie porozumienia międzygminnego w zakresie noclegowni. Ponadto, według informacji Wójta, prowadzone są spotkania i rozmowy na szczeblu Powiatu Pszczyńskiego dotyczącego utworzenia na jego terenie ogrzewalni i noclegowni – wspólnej dla wszystkich gmin. W tym celu Starosta zadeklarował się przekazać na ten cel budynek, natomiast w gestii gmin pozostanie opracowanie sposobu partycypowania w kosztach utworzenia i prowadzenia tych placówek.

(akta kontroli str. 284-291)

2.3. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Ośrodka, w związku z tym, że bezdomność w Gminie Suszec jest problemem marginalnym¹⁰⁷, nie było konieczności powoływania stanowiska pracy osoby odpowiedzialnej za koordynację działań na rzecz osób bezdomnych. Przed każdym sezonem zimowym wyznaczane były osoby, spośród pracowników GOPS, do doraźnego koordynowania ww. działań, a informację o ich wyznaczeniu wraz z podaniem numeru telefonu kontaktowego (całodobowego) przekazano do Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. W godzinach pracy Ośrodka koordynacją działań zajmuje się Kierownik wraz z właściwym pracownikiem socjalnym odpowiedzialnym za przydzielony rejon Gminy.

(akta kontroli str. 787-790)

¹⁰⁷ Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie nią objętym problem ten dotyczył ok. 0,11% łącznej liczby ludności Gminy według danych GUS.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W GOPS podejmowano adekwatne do skali zjawiska bezdomności działania nadzorcze i koordynacyjne nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zintensyfikowanie działań mających na celu zabezpieczenie dla osób bezdomnych miejsc tymczasowego schronienia w noclegowni dla kobiet, w ogrzewalni oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w celu zapewnienia pomocy bezdomnym we wszystkich formach schronienia przewidzianych w art. 48 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

2. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych mających na celu zawieranie (podpisywanie) kontraktów socjalnych z osobami bezdomnymi, które przebywały na terenie innych jst, a ostatnim miejscem ich zameldowania była Gmina Suszec, przez pracowników socjalnych GOPS.

3. Zapewnienie przekazania Wojewodzie Śląskiemu rzetelnych danych dotyczących liczby miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia.

4. Zapewnienie przez GOPS upowszechnienia informacji o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym oraz o przedmiocie działalności, kompetencjach i sposobach przyjmowania, i załatwiania spraw poprzez udostępnienie ich w Biuletynie Informacji Publicznej Ośrodka, zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

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 wniosków

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

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

Katowice, dnia 11 marca 2019 r.

**Kontroler
Artur Stekla**

Gł. specjalista kontroli państwowej

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

.....