



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.07.2018

Sonia Marekvia
Dyrektor
Ośrodka Pomocy Społecznej
w Pszczynie
ul. Kilińskiego 5a
43-200 Pszczyna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Pszczynie ¹ ul. Kilińskiego 5a 43-200 Pszczyna
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sonia Marekvia, Dyrektor OPS ² , od 2 listopada 2004 r. do dnia zakończenia kontroli.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania OPS 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 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Baron, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/362/2018 z 29.11.2018 r.2. Joanna Paliga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/366/2018/ z 12.12.2018 r. <p>(akta kontroli str.1-2, 450-451)</p>

¹ Dalej: OPS lub Ośrodek.

² Dalej: Dyrektor lub Dyrektor OPS

³ Badaniem kontrolnym mogą być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489; dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ośrodek Pomocy Społecznej w Pszczynie udzielał niezbędnej pomocy osobom bezdomnym i posiadał wiedzę na temat problemu oraz skali bezdomności na terenie Gminy Pszczyna⁶. Ośrodek współpracował doraźnie z innymi podmiotami w zakresie udzielania pomocy tym osobom, nie podpisując jednak w tym zakresie umów, co nie zapewniało stałego dostępu do określonej liczby miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych i schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Gmina nie posiadała żadnej własnej placówki udzielającej schronienia osobom bezdomnym w formach, o których mowa w art. 48a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷. Tymczasem wg OPS, w latach 2016-2018 (do października) na terenie Gminy przebywało, odpowiednio: 70, 63 i 53 osób bezdomnych.

Wsparcie było udzielane osobom bezdomnym poprzez kierowanie ich głównie do schronisk dla osób bezdomnych, z którymi OPS podjął niesformalizowaną współpracę. Brak własnej ogrzewalni czy noclegowni oraz niezapewnienie miejsc w tych placówkach, poprzez zawarcie umów z podmiotami, które świadczyły takie usługi, skutkowało koniecznością kierowania wszystkich osób wymagających schronienia do schronisk dla osób bezdomnych, nawet tych, które potencjalnie nie były zainteresowane realizacją zawartego kontraktu socjalnego. Jak wykazało badanie, spośród kontraktów socjalnych podpisanych w OPS, aż 33,3% nie zostało zrealizowanych, a bezdomny oddalił się ze schroniska nie podając nowego miejsca pobytu.

Niezapewnienie na terenie Gminy miejsc schronienia i kierowanie osób bezdomnych do oddalonych od Pszczyny schronisk (działających na terenie innych gmin) powodowało utratę bezpośredniego kontaktu z tymi podopiecznymi i nie sprzyjało ich aktywizacji.

Problem bezdomności w Gminie został uwzględniony w dokumentach strategicznych i w ocenach zasobów pomocy społecznej przygotowywanych przez OPS. W dokumentach tych zdiagnozowano m.in. potrzeby utworzenia w Gminie noclegowni bądź schroniska dla bezdomnych, tj. dwóch z czterech form schronienia dla osób bezdomnych. Prowadzone jednak w tym celu działania nie były skuteczne.

W okresie od 1 stycznia 2016 do 13 lipca 2017 r. w Gminie nie obowiązywały zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia, co powodowało, że bezdomni kierowani do schroniska w tym okresie sami deklarowali wysokość odpłatności na rzecz schroniska. W trzech przypadkach (na 30 zbadanych) decyzje wydane w OPS na pobyt w schronisku zostały podpisane przed podpisaniem kontraktu, co było niezgodne z art. 48a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. W 15 przypadkach OPS zaakceptowały kontrakt socjalny, który został podpisany przez pracownika ośrodka pomocy społecznej innej gminy, mimo, że zgodnie z art 101 ust. 1 ww. ustawy, to Gmina była właściwą miejscowo do zapewnienia schronienia osobie bezdomnej, i to ona ponosiła koszty usług uwzględnionych w tych kontraktach, wobec czego to pracownik socjalny OPS winien był podpisać kontrakt socjalny. W ocenie NIK, nadzór Dyrektor nad realizacją zadań przez OPS na rzecz osób bezdomnych był niewystarczający. Przyjęte rozwiązania organizacyjne ograniczały skuteczną pracę socjalną z osobami bezdomnymi, a prowadzone działania dla zapewnienia liczby

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

⁶ Zwanej dalej: Gminą.

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

miejsc schronienia dla osób bezdomnych z Gminy nie doprowadziły do poprawy tej sytuacji do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. OPS był przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Statut Ośrodka¹⁰ oraz obowiązujący w okresie objętym kontrolą Regulamin Organizacyjny¹¹ zawierały zapisy mówiące o udzielaniu pomocy na rzecz osób bezdomnych, w tym dotyczące wspierania tych osób w ich życiowym usamodzielnieniu¹².

(akta kontroli str.15-29)

W OPS wyznaczono pracownika, który zajmował się osobami bezdomnymi, co zostało uwzględnione w jego zakresie obowiązków.

(akta kontroli str. 30-37, 458-461)

W OPS nie opracowano pisemnych procedur regulujących sposób postępowania z osobami bezdomnymi. Dyrektor OPS wyjaśniła, że to ustawa o pomocy społecznej ustala sposób postępowania wobec osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 39-53)

Liczba zatrudnionych w OPS pracowników socjalnych, w okresie objętym kontrolą, spełniała wymogi art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej¹³.

(akta kontroli str.54-74, 456-457)

Dwaj pracownicy OPS¹⁴ uczestniczyli łącznie w trzech szkoleniach dotyczących tematyki bezdomności¹⁵. Pracownicy OPS uczestniczyli - zgodnie z zapisami art. 121a ustawy o pomocy społecznej¹⁶ - również w siedmiu superwizjach¹⁷. OPS corocznie planował środki na szkolenia, w tym również na te związane z bezdomnością. Kwoty zaplanowane na szkolenia wyniosły 19 tys. zł w 2016 r., 16 tys. zł w 2017 r. i 15 tys. zł. w 2018 r., a wykorzystane zostały w wys. 17,3 tys. zł w 2016 r., 15,3 tys. zł w 2017 r. i 14,1 tys. zł. do końca października 2018 r.

(akta kontroli str.75-101)

1.2. W OPS identyfikowano i diagnozowano potrzeby osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy.

⁸ 18 stycznia 2019 r.

⁹ 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.

¹⁰ Z 16 lutego 2005 r.

¹¹ Z 16 lutego 2005r., tekst jednolity z 15 października 2018 r.

¹² § 3 pkt 1, § 4, § 6 ust. 1 pkt 3 Statutu oraz § 11 obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego.

¹³ Liczba gospodarstw domowych i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną przypadająca na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego na pełny etat wynosiła: w czerwcu 2016 r. – 44, w grudniu 2016 r. – 40,8, w czerwcu 2017 r. – 35, w grudniu 2017 r. – 29,7, w czerwcu 2018 r. – 32,2. Liczba pracowników socjalnych zatrudnionych na pełny etat przekraczała 3.

¹⁴ Liczba etatów w okresie objętym kontrolą wynosiła od 18,0 do 20,5

¹⁵ We wszystkich szkoleniach uczestniczyła osoba, której w zakresie obowiązków przypisano realizację zadań z zakresu bezdomności

¹⁶ Szkolenia superwizyjne służą rozwiązaniu problemów merytorycznych i emocjonalnych związanych z pracą, pomagają radzić sobie z kryzysem, spadkiem satysfakcji i efektywności w pracy, stresem i wypaleniem zawodowym.

¹⁷ Dwa razy w 2016 r., pięć razy w 2017 r., w tym w czterech uczestniczyła osoba, której w zakresie obowiązków przypisano realizację zadań z zakresu bezdomności.

Gmina nie posiadała własnej jednostki organizacyjnej realizującej zadania zapewnienia schronienia osobom bezdomnym. Nie podpisała także umowy w tym zakresie z żadnym podmiotem i nie zawarła porozumienia w tej sprawie z inną gminą, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Bezdomnym z terenu Gminy zapewniano schronie tylko w jednej z ustawowych form pomocy, tj. w postaci schroniska, co opisano szczegółowo w punkcie 1.9. niniejszego wystąpienia pokontrolnego¹⁸.

Pracownicy socjalni na bieżąco w swoich rejonach opiekuńczych prowadzili rozeznanie na temat ewentualnych miejsc przebywania osób bezdomnych. Wszelkie spostrzeżenia i potrzeby były zgłaszane pracownikowi socjalnemu wyznaczonemu do pracy z bezdomnymi. Pracownik ten tworzył listę osób bezdomnych i na bieżąco ją aktualizował. Listę osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy przekazywano Straży Miejskiej i Policji, aby w czasie swoich czynności służbowych, zwłaszcza po godzinach pracy OPS, wskazane służby mogły monitorować sytuację tych osób i reagować w zależności od sytuacji, w tym sytuacji pogodowej. Dodatkowo, Dyrektor OPS w dniu 19 stycznia 2018 r. wydała zarządzenie ws. kompletowania wniosku i przyznania świadczenia w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz postępowania w środowisku w sytuacji osoby starszej, niesamodzielnej i chorej. W zarządzeniu tym ustalono, że do końca stycznia każdego roku wystosowuje się zapytanie do organizacji pozarządowych, kół emerytów i rencistów, do zarządów osiedli i sołtysów, dotyczące przebywania na terenie Gminy osób wymagających pomocy, w tym bezdomnych. Na podstawie uzyskanych informacji pracownicy socjalni prowadzili bazę takich osób na terenie swojego terenu opiekuńczego i prowadzili tam monitoring, a w przypadku uzyskania informacji o osobie bezdomnej, przekazywali taką informację do właściwego pracownika socjalnego.

Według opracowywanej corocznie w Gminie Oceny Zasobów Pomocy Społecznej, liczba osób w rodzinach dotkniętych bezdomnością wyniosła 70 w 2016 r. i 63 w 2017 r. Liczba ta jest zgodna z liczbą osób bezdomnych, wykazanych w statystykach prowadzonych w OPS, zarówno osób przebywających w schroniskach jak i osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy i nie korzystających ze schronienia. Liczba bezdomnych na koniec października 2018 r. wyniosła 58 osób.

(akta kontroli str. 102-108, 265, 300, 446-449, 493)

W latach objętych kontrolą Śląski Urząd Wojewódzki¹⁹ wyznaczał termin, w którym ustalano liczbę osób bezdomnych na terenie gminy. Wtedy też pracownik socjalny OPS wraz z Policją i w porozumieniu ze Strażą Miejską patrolował teren Gminy odwiedzając wszystkie znane miejsca przebywania osób bezdomnych. W sprawozdaniu przesłanym do Urzędu Wojewódzkiego wykazywał liczbę osób bezdomnych. Liczba osób bezdomnych z terenu działania OPS ujawniona w trakcie liczenia przeprowadzonego w nocy z 27 na 28 stycznia 2016 r. wyniosła 20; w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r. wyniosła 26, a w nocy z 24 na 25 stycznia 2018 r. - 10.

(akta kontroli str. 113-128)

Według posiadanych przez OPS informacji, wszystkie osoby bezdomne potrzebujące wsparcia i chcące z niego skorzystać, otrzymywały niezbędną pomoc.

¹⁸ Wystąpiły jedynie dwa przypadki skierowania osób do innych niż schronisko dla osób bezdomnych placówek schronienia.

¹⁹ Dalej: Urząd Wojewódzki.

W badanej próbie spraw²⁰ nie stwierdzono przypadków nieobjęcia pomocą osoby bezdomnej.

(akta kontroli str. 463, 497-498)

W OPS nie przyjęto uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i diagnozowania potrzeb osób bezdomnych.

Dyrektor, w złożonych wyjaśnieniach podała, m.in. że wypracowano zasady postępowania z osobami bezdomnymi. OPS regularnie diagnozował potrzeby osób bezdomnych na terenie Gminy. Z osobami bezdomnymi przeprowadzane były wywiady środowiskowe, które pozwalały rozeznaczyć ich potrzeby i tym samym udzielić adekwatnej pomocy. Pracownik socjalny, wg wyjaśnień Dyrektora, monitorował osoby bezdomne, aby wspierać ich w życiowym usamodzielnieniu (np. pomoc polegająca na załatwianiu spraw urzędowych w tym takich jak złożenie wniosku o przydział mieszkania, czy pismo o przyspieszenie tego przydziału²¹). Żadna z osób potrzebujących pomocy, wg wyjaśnień Dyrektora, nie pozostawała bez wsparcia OPS.

(akta kontroli str. 129, 442-445, 463)

W okresie objętym kontrolą OPS objął pomocą siedem wcześniej nieznanymi osobom bezdomnymi. Wszystkie te osoby zwróciły się do OPS o udzielenie pomocy i wnioskowaną pomoc otrzymały.

(akta kontroli str. 475)

W OPS, planując działania wobec osób bezdomnych, wykorzystywano wiedzę dotyczącą liczby osób bezdomnych korzystających z pomocy w formie schronienia, a także liczby osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy oraz liczby osób zagrożonych bezdomnością. Ponadto, dokonywano corocznie analiz w zakresie oszacowania potencjalnej liczby nowych osób bezdomnych, z wyszczególnieniem rodzin, rodzin z dziećmi, osób samotnych i podejmowano działania w celu zabezpieczenia ich potrzeb (np. w zakresie umieszczenia w mieszkaniu chronionym). Monitorowano także sytuację osób zagrożonych eksmisją i podejmowano działania w celu ich wsparcia i zapobieżenia bezdomności, m.in. poprzez objęcie pracą asystenta; doradztwo prawne i psychologiczne oraz prowadzenie innych zajęć dotyczących nabywania umiejętności.

Dyrektor wyjaśniła, że praca z osobami korzystającymi z pomocy społecznej dotyka wielu aspektów ich życia, między innymi analizowana jest ich sytuacja mieszkaniowa oraz ewentualne zadłużenia czynszowe i zagrożenie eksmisją. Jeżeli stwierdza się zagrożenie bezdomnością, podejmuje się różne działania zapobiegające, np. takie jak: występowanie o dodatek mieszkaniowy, pomoc w sprawach urzędowych poprzez udział w przygotowaniu pisma o rozłożenie na raty zaległości, pisma o przyspieszenie przydziału mieszkania, czy negocjacje ze spółdzielnią w kwestiach zaległości za czynsz.

Ponadto podała, że nie zaplanowano działań w celu monitoringu osób bezdomnych z podziałem na kategorie udzielanej pomocy np. ze względu np. na charakter bezdomności – bezdomność krótkoterminowa lub długoterminowa, występujące dysfunkcje zdrowotne, czy oczekiwane formy pomocy, gdyż przepisy związane z pomocą bezdomnym nie wskazują na stosowanie takiego podziału.

(akta kontroli str. 39-53, 442-445, 495-498)

W okresie objętym kontrolą stwierdzono trzy przypadki usamodzielnienia się osoby bezdomnej. Ponadto dwie osoby, wcześniej bezdomne, otrzymały mieszkania z zasobów gminnych, ale nadal korzystają z pomocy OPS w Pszczynie. Według

²⁰ Pkt. 1.11 i 1.12 wystąpienia.

²¹ Wyjaśnienia te zostały potwierdzone w toku badania prób.

wyjaśnień Dyrektor, usamodzielnienie osoby bezdomnej nie zawsze wymaga monitorowania sytuacji i dalszego kontaktu z osobą bądź rodziną. Jeżeli osoba wymaga dalszej pomocy, to taka pomoc jest udzielana. Wtedy też OPS prowadzi taki monitoring. Dodała jednak, że osoby, które się usamodzielniały zazwyczaj nie życzą sobie dalszego kontaktu z przedstawicielami OPS.

Informacje dotyczące osób, którym udało się pokonać bezdomność były przekazywane Burmistrzowi i Radzie Miejskiej w Pszczynie²² w sprawozdaniach z działalności OPS.

(akta kontroli str. 442-445, 472-473, 497-498, 514-515, 520)

1.3. OPS współpracował z innymi podmiotami, w szczególności z organizacjami pozarządowymi²³ w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym. Współpraca polegała głównie na zapewnieniu schronienia w placówkach prowadzonych przez te organizacje. Współpraca ta nie została sformalizowana poprzez zawarcie stosownych umów. OPS w 2018 roku wystosował pisemne zapytania o możliwość kontynuacji współpracy na dotychczasowych zasadach w kolejnym roku.

Jak wyjaśniła Dyrektor współpraca z Policją i Strażą Miejską w zakresie rozwiązywania problemów bezdomnych jest prowadzona na bieżąco i nie wymagała formalizowania. Ponadto wyjaśniła, że zostały wypracowane formy współpracy pomiędzy podmiotami gminnymi mogącymi wspierać osoby bezdomne, które wdrożono. OPS we współpracy z Strażą Miejską i Referatem Zarządzania Kryzysowego w Urzędzie Miejskim w Pszczynie ustalił zasady działania każdej ze służb w sezonie zimowym na rzecz osób bezdomnych. Organizowano również spotkania przed i w okresie zimowym w celu koordynacji działań.

(akta kontroli str. 102-108, 129, 442-445)

Rada Miejska uchwałała co roku Program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, stosownie do art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁴. Każdy z ww. programów współpracy zawierał elementy wyszczególnione w art. 5a ww. ustawy. Programy te były opracowywane terminowo. Programy nie zawierały zapisów bezpośrednio odnoszących się do problemu bezdomności. Koordynacją Programu zajmował się Referat Zdrowia Urzędu Miejskiego w Pszczynie, który sporządzał sprawozdanie z jego realizacji.

(akta kontroli str.195-220)

1.4. W Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2023²⁵, uchwalonej w dniu 8 grudnia 2016 r., koordynowanej przez OPS, została ujęta problematyka dotycząca osób bezdomnych. Strategia zawierała wszystkie elementy wyszczególnione w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, tj. diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią i określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii i źródeł jej finansowania oraz wskaźników realizacji działań. W ww. strategii wskazano, jako słabą stronę - brak noclegowni lub schroniska dla bezdomnych, a jako zagrożenie wskazano wzrost liczby bezdomnych, w tym młodych ludzi. W ramach celu 5.2. Rozwój infrastruktury w zakresie rozwiązywania problemów mieszkaniowych i bezdomności, jako jeden z kierunków działań wskazano potrzebę budowy schroniska dla bezdomnych.

²² Dalej: Radzie Miejskiej.

²³ Przykładowe organizacje pozarządowe, z którymi nawiązano współpracę to Stowarzyszenie im. Św. Jana Pawła II w Rybniku, Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta w Katowicach, Fundacja Dobrego Pasterza w Ustroniu, Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne w Myszkowie.

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.; dalej: „ustawa o wolontariacie”.

²⁵ Przyjęta do realizacji uchwałą Rady Miejskiej w Pszczynie nr XXVIII/317/16 w dniu 8 grudnia 2016 r.

W ramach celu 5.3. Przeciwdziałanie zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności oraz pomoc w utrzymaniu mieszkania, jako kierunki działań wskazano upowszechnianie i doskonalenie rozwiązań przeciwdziałających zadłużeniom i utracie mieszkania oraz prowadzenie pracy socjalnej w obszarze profilaktyki bezdomności. Dla celu 5.2. określono wskaźniki jego realizacji takie jak: liczba mieszkań socjalnych i komunalnych (oczekiwana tendencja rosnąca), liczba osób bezdomnych w placówkach (oczekiwana tendencja malejąca), liczba placówek dla osób bezdomnych na terenie gminy (oczekiwana tendencja stała), zaś dla realizacji celu 5.3. określono wskaźniki realizacji celu takie jak liczba osób objętych programami oddłużeniowymi i edukacją finansową (oczekiwana tendencja rosnąca), wartość zadłużenia czynszowego (oczekiwana tendencja malejąca), liczba osób objętych pomocą w formie dodatku mieszkaniowego (oczekiwana tendencja rosnąca). Nie wskazano natomiast docelowych wartości tych wskaźników do osiągnięcia w czasie, jaki i ich wartości pośrednich, co - zdaniem NIK - ogranicza możliwości rzetelnego badania stopnia realizacji celów. W Strategii zapisano konieczność współdziałania na rzecz osób bezdomnych z innymi organami, z organizacjami pozarządowymi i instytucjami. W latach 2017-2018 Strategia nie była aktualizowana. OPS nie posiadał informacji o dotychczasowym poziomie realizacji celów i zadań Strategii.

(akta kontroli str.221-258, 437-441)

1.5. Ocena zasobów pomocy społecznej²⁶ uwzględniała zagadnienia związane z potrzebami osób bezdomnych.

Ocena zasobów sporządzana za poszczególne lata²⁷, stosownie do art. 16a ust.1 ustawy o pomocy społecznej, zawierała elementy określone w art. 16a ust. 1-3 tej ustawy. Ocena obejmowała również zagadnienia związane z bezdomnością. Opracowania te były corocznie przedstawiane Radzie Miejskiej. OPS we wnioskach końcowych, przedstawiał corocznie potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w szczególności wymieniano potrzeby związane ze świadczeniem usług osobom bezdomnym. Wskazywano, że dla podniesienia skuteczności działań na rzecz osób bezdomnych konieczne jest uruchomienie noclegowni bądź schroniska dla osób bezdomnych na terenie Gminy. W ocenie NIK, tak określone zadania do realizacji nie odzwierciedlają faktycznych potrzeb, bowiem ustawa o pomocy społecznej i wytyczne Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie pomocy osobom bezdomnym²⁸ nakładały na gminę obowiązek zabezpieczenia schronienia dla osób pozbawionych schronienia, w trzech, a obecnie w czterech formach, które się uzupełniają a nie zastępują. Zagadnienia te omówiono szczegółowo w pkt.1.9. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.259-326)

1.6. Dyrektor OPS, stosownie do art. 110 ust 9 ustawy o pomocy społecznej, składała Radzie Miejskiej coroczne sprawozdanie z działalności OPS i przedstawiała niezbędne potrzeby dla skutecznego wsparcia bezdomnych. W sprawozdaniach za rok 2016 i 2017 również wskazywano, jako główną potrzebę w zakresie realizacji zadań gmin dotyczących bezdomności, uruchomienie na terenie gminy noclegowni lub schroniska dla bezdomnych.

(akta kontroli str. 327-334)

1.7. OPS nie opracowywał i nie realizował lokalnych programów osłonowych, na podstawie art 17 ust. 2 pkt.4 ustawy o pomocy społecznej. W wyjaśnieniu

²⁶ Dalej: ocena zasobów.

²⁷ Ocena Zasobów Pomocy Społecznej jest narzędziem Centralnej Aplikacji Statystycznej i dane zawarte w tym narzędziu są w większości automatycznie zasysane z innych sprawozdań znajdujących się w CAS.

²⁸ Wytyczne w zakresie pomocy osobom bezdomnym z kwietnia 2017 r. i z kwietnia 2018 r.

przyczyn Dyrektor OPS wskazała m.in. odpływ osób bezdomnych do placówek poza terenem Gminy Pszczyna. W odniesieniu do powyższego NIK zwraca uwagę, że na tzw. „odpływ osób bezdomnych” ma wpływ m.in. kierowanie ich przez OPS do schronisk działających poza teren Gminy.

Rada Miejska, w dniu 27 października 2016 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia do realizacji na podstawie art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej Programu Działań na Rzecz Bezdomnych w Gminie Pszczyna w latach 2016-2020²⁹. W Programie tym określono formy pomocy osobom bezdomnym o charakterze doraźnym (zapewnienie posiłku, ubrania, noclegu, usług opiekuńczych, pomocy materialnej, potrzeb higienicznych), o charakterze długofalowym zmierzające do usamodzielnienia się osób bezdomnych (zapewnienie pobytu w schronisku, noclegowni, ogrzewalni, pobytu w mieszkaniu chronionym, innych form pomocy realizowanych w środowisku bezdomnych). Program oprócz diagnozy zjawiska bezdomności w Gminie Pszczyna opisywał także metody zapobiegania bezdomności. Podstawą zapisów w Programie były dane posiadane przez OPS. Program zawierał rozpoznanie lokalnych potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia osobom bezdomnym, wskazano w nim również kierunki działań zmierzające do usamodzielnienia i wyjścia z bezdomności. W roku 2017 i 2018 Program nie był aktualizowany. Działaniami profilaktycznymi według zapisów Programu zamierzano objąć wychowanków domów dziecka, byłych więźniów, osoby i rodziny zagrożone eksmisją, środowiska patologiczne. Działania określone w Programie były realizowane przez OPS w trakcie bieżącej pracy Ośrodka.

(akta kontroli str. 39-53, 463-464)

1.8. OPS nie skorzystał z możliwości uczestniczenia w realizowanych przez inne podmioty programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych, mimo że OPS – jak wyjaśniła Dyrektor - otrzymywał informacje o takich programach. Jak wyjaśniła Dyrektor OPS jedną z przyczyn braku działań w tym zakresie był brak własnych placówek schronienia dla bezdomnych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 442-445)

OPS realizował programy skierowane do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w których brały udział m. in. osoby bezdomne, co szerzej opisano w punkcie 1.14 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 464)

1.9. OPS kierował bezdomne kobiety (i kobiety z dziećmi) wymagające schronienia, do schroniska w Wiśle Małej, prowadzonego przez Fundację Dobrego Pasterza z siedzibą w Ustroniu. Innych placówek dla osób bezdomnych na terenie Gminy Pszczyna nie było. Bezdomni, którzy nie zostali skierowani do ww. schroniska (w tym, mężczyźni) byli kierowani do schronisk poza terenem Gminy.

(akta kontroli str. 39-53, 221-258, 259-326, 327-334, 442-445)

Ze schronisk – na podstawie skierowań OPS - skorzystało 48 osób w 2016 r., 44 osoby w 2017 r. oraz 45 osób w okresie od stycznia do października 2018 r.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że Gmina nie posiada własnych placówek dla osób bezdomnych, ale też ustawa o pomocy społecznej nie narzuca takiego obowiązku, pozwalając korzystać z innych możliwości wskazanych w w/w ustawie. Dalej wyjaśniła, że Gmina Pszczyna podejmowała działania w celu zorganizowania na terenie Pszczyny ogrzewalni. Administracja Zasobów Komunalnych w Pszczynie wskazała pomieszczenie, które miało zostać przeznaczone na ogrzewalnię. Jednak po przeanalizowaniu warunków technicznych i zasięgnięciu opinii Powiatowego

²⁹ Uchwała Rady Miejskiej z 27 października 2016 nr XXVI/294/2016

Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pszczynie okazało się, że nie spełnia ono warunków do prowadzenia takiej działalności.

W ocenie NIK, konieczne są bardziej skuteczne działania w celu znalezienia lokalu, który można przystosować przynajmniej na potrzeby ogrzewalni.

Dyrektor w wyjaśnieniu podała także, że podjęto inicjatywę zorganizowania tego typu placówki wraz z innymi OPS z powiatu pszczyńskiego. Na jednym z konwentów³⁰ Starosty, Burmistrza i Wójtów omówiono możliwość realizacji takiego przedsięwzięcia. Temat będzie kontynuowany w obecnej kadencji samorządowej.

Ponadto, Dyrektor OPS wyjaśniła, że prowadziła z prezesem Hospicjum im. Ojca Pio w Pszczynie rozmowy³¹, które dotyczyły utworzenia noclegowni i ogrzewalni. Hospicjum planuje bowiem wybudowanie takich placówek na terenie Pszczyny i posiada już stosowne plany oraz projekty techniczne. Rozmowy dotyczyły ewentualnego partnerstwa pomiędzy gminami z organizacją pozarządową i podjęcia wspólnego przedsięwzięcia w celu powstania placówek dla osób bezdomnych. Rozmowy będą kontynuowane.

(akta kontroli str. 462, 465)

Burmistrz Pszczyny, także bez rezultatu, podejmował wielokrotnie działania w celu zapewnienia miejsc schronienia dla bezdomnych, poprzez zawarcie porozumienia z innymi gminami, dotyczącego powierzenia realizacji zadania publicznego polegającego na udzieleniu schronienia osobom z Gminy Pszczyna w noclegowni, ogrzewalni i schronisku³². Również żadna z pobliskich z sześciu gmin³³ nie była zainteresowana podpisaniem takiego porozumienia.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, OPS finalizował porozumienie z Gminą Czechowice-Dziedzice³⁴, w zakresie udzielania schronienia bezdomnym mężczyznom w noclegowni.

W 2017 r. i 2018 r. podjęto również próbę zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, organizując otwarte konkursy (w trybie ustawy o wolontariacie), jednak żadna organizacja nie zgłosiła się do konkursu. Dyrektor OPS, wyjaśniając przyczyny nieogłaszania kolejnych konkursów na świadczenie usług schronienia w noclegowni i ogrzewalni, wyjaśniła, że wynikało to z braku jednostek prowadzących taką działalność w pobliżu Pszczyny. Natomiast odnośnie braku zapewnienia miejsc w schronisku z usługami opiekuńczymi wyjaśniła, że jedyną taką placówką było schronisko w Bielsku-Białej, do którego skierowano zapytanie o ewentualne miejsce, ale uzyskano odpowiedź odmowną.

(akta kontroli str.130-194, 412-423, 485, 517-518)

1.10. Według wyjaśnień Dyrektor, OPS posiada wiedzę na temat standardów oferowanych w placówkach dla osób bezdomnych, do których kierowane były osoby bezdomne. Informacje te pochodzą z ofert schronisk i domów dla bezdomnych, które wpływają do tutejszego OPS, a także informacji znajdujących się na stronach internetowych placówek. Dyrektor OPS w Pszczynie i jego pracownicy socjalni odwiedzili osobiście placówki znajdujące się w Rybniku oraz w Wiśle Małej, gdzie

³⁰ Pod koniec ostatniej kadencji w 2018 roku.

³¹ W grudniu 2018 r.

³² Pisma skierowano do: Katowic (schronisko), Tychów (noclegownia), Żor (noclegownia i schronisko), Bytomia (ogrzewalnia i noclegownia), Jastrzębia-Zdroju (noclegownia), Bielska-Białe (noclegownia i schronisko).

³³ Wg wyjaśnień Burmistrza, w latach 2016 i 2017 działania w zakresie możliwości powierzenia realizacji obowiązku udzielenia schronienia osobom bezdomnym odbywały się telefonicznie.

³⁴ W trakcie kontroli NIK trwało doprecyzowywanie szczegółów porozumienia.

najczęściej kierowane są osoby bezdomne z terenu Gminy. Podczas tych odwiedzin była możliwość sprawdzenia jakości usług oferowanych w tych placówkach.

(akta kontroli str. 462-463, 496)

NIK zwraca uwagę, że OPS nie dysponuje jednak żadną dokumentacją wskazującą na poziom spełniania standardów przez placówki, do których kierowani są bezdomni.

1.11. Udzielenie schronienia osobom bezdomnym nie we wszystkich przypadkach następowało po podpisaniu kontraktu socjalnego. W latach 2016-2018 (do końca października) zawarto łącznie 40 kontraktów socjalnych z osobami bezdomnymi oraz wydano 327 decyzji dotyczących udzielenia schronienia w formie schroniska, w tym jedna decyzja dotyczyła schroniska z usługami opiekuńczymi. Różnica pomiędzy liczbą decyzji i liczbą kontraktów wynika z faktu, że część kontraktów ma charakter długoterminowy, a ponadto część kontraktów została zawarta przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej innego niż OPS w Pszczynie. W roku 2016 zawarto 6 kontraktów, wydano 109 decyzji dla 48 osób; w roku 2017 zawarto 13 kontraktów, wydano 106 decyzji dla 44 osób; natomiast w okresie od stycznia do października 2018 r. zawarto 21 kontraktów i wydano 112 decyzji dla 45 osób.

(akta kontroli str. 474, 476, 485, 519)

W 2018 r. trzy osoby, które wraz z OPS realizowały kontrakt socjalny, usamodzielniały się i nie powróciły do bezdomności. W dwóch kolejnych przypadkach osoby przestały być bezdomne, ale nadal potrzebują bieżącej współpracy i wsparcia OPS.

W pozostałych przypadkach, celem zrealizowanych kontraktów, było wzmocnienie wiary we własne siły, nabycie umiejętności w zakresie poszukiwania pracy, gospodarowania pieniędzmi, pomoc w załatwieniu najpilniejszych spraw (wyrobienie dokumentów, skompletowanie dokumentów w celu uzyskania renty, emerytury, orzeczenia o niepełnosprawności itp.).

W OPS nie wystąpiła sytuacja, aby zrezygnowano z wymogu zawarcia kontraktu socjalnego w sytuacjach nagłych, na podstawie art. 48a ust. 2a ustawy. W trzech przypadkach, w wyniku zerwania kontraktu, wydano decyzje odmowne dotyczące przyznania pomocy finansowej (zasilek celowy i okresowy).

W okresie objętym kontrolą z pięcioma osobami zawarto więcej niż jeden kontrakt socjalny, a wynikało to z rezygnacji osoby bezdomnej ze schronienia i zerwania kontraktu lub z realizacji kontraktu. Żadna z osób bezdomnych, której udzielono schronienia w formie schroniska w ww. okresie nie odmówiła podpisania kontraktu socjalnego. Nie wystąpiła sytuacja podpisania kontraktu socjalnego na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy.

(akta kontroli str. 467-473, 477, 514-515, 519)

W wyniku badania dokumentacji 30 kontraktów socjalnych zawartych z bezdomnymi z terenu Pszczyny ustalono, że:

- w 15 przypadkach kontrakt z osobą bezdomną został sporządzony i podpisany przez pracownika socjalnego właściwego ops (tj. gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej), a w pozostałych przypadkach - przez pracownika ośrodka pomocy społecznej w miejscowości, w której znajdowało się schronisko;
- kontrakty zostały opracowane zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 108 ustawy ops (tj. zawarto w nim zapisy ukierunkowane na wzmocnienie

aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu) oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego³⁵;

- w treści kontraktów socjalnych wskazano, kto będzie ich realizatorem oraz kto będzie współpracował z osobą bezdomną w wypełnianiu celów i postanowień tych kontraktów; Z uwagi na brak schroniska dla mężczyzn na terenie Pszczyny, kontrakty dotyczące mężczyzn były realizowane przez pracowników socjalnych OPS na terenie, którego znajdowało się schronisko, a pracownik OPS w Pszczynie telefonicznie monitorował sytuację bezdomnego i realizację kontraktu;
- kontrakty zostały opracowane rzetelnie (zostały poprzedzone diagnozą problemów) i uwzględniały potrzeby osób bezdomnych;
- osoby bezdomne uczestniczyły w opracowywaniu kontraktów socjalnych, artykułując swoje potrzeby i oczekiwania, a wobec osoby bezdomnej zastosowano działania mające na celu przywrócenie wiary w siebie i odbudowanie poczucia własnej wartości (np. rozmowy motywujące, udział w różnego rodzaju terapiach, grupach wsparcia);
- określono terminy realizacji zaplanowanych w kontrakcie socjalnym zadań;
- dokonywano okresowej oceny realizacji kontraktu, który w przypadku realizacji był uaktualniany i przedłużany na kolejny okres; w przypadku pojawienia się nowych możliwości kontrakty zmieniano i nakładano na strony nowe/inne obowiązki. Zadania, które nie zostały zrealizowane dotyczyły tych nałożonych na osoby bezdomne. Dotyczyły one m.in. obowiązku kontroli lekarskiej, uczestnictwa w terapii odwykowej, przestrzegania regulaminu schroniska, rejestracji w PUP; a najczęściej przyczyną niewykonania kontraktu było opuszczenie schroniska przez osobę bezdomną;
- kontrakty zawierano najczęściej na pół roku, a następnie były przedłużane. Kontrakty obejmowały długookresowe i kompleksowe działania, umożliwiające osobom bezdomnym przywrócenie wiary w siebie i odbudowanie poczucia własnej wartości, a w dalszej konsekwencji życiowe usamodzielnienie.

(akta kontroli str. 497-513)

Nie w każdym przypadku udzielenie schronienia następowało po podpisaniu kontraktu. Dotyczyło to sytuacji, gdy kontrakt podpisywał pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej innego niż OPS w Pszczynie, a osobie bezdomnej udzielono schronienia poza terenem Gminy. Stwierdzono pięć przypadków, w których decyzja została wydana ponad dwa tygodnie po umieszczeniu bezdomnego w schronisku, a z dokumentacji nie wynika, aby była to sytuacja o charakterze interwencyjnym³⁶. Z powyższych przypadków, trzy dotyczyły

³⁵ Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

³⁶ Dotyczyło to spraw:

437.1.2321.2016 – kontynuacja pobytu w schronisku – poprzednia decyzja do 30 sierpnia 2016 r. Bezdomny kontynuował pobyt w schronisku i 5 września złożył wniosek o wydanie kolejnej decyzji. Dokumenty w tej sprawie wpłynęły do tut. OPS 23 września 2016 r., 30 września 2016 r. podpisany został kontrakt, a 2 listopada 2016 r. wydana została decyzja, która obejmowała okres od 1 września do 31 grudnia 2016 r.

- sprawa 437.1.2762.2016 – bezdomny zawniósł o pobyt w schronisku od 9 listopada 2016 r., a 18 listopada podpisał kontrakt, 23 listopada dokumenty wpłynęły do tut. OPS. W dniu 5 grudnia 2016 r. wydana została decyzja, która obejmowała okres od 9 listopada do 31 grudnia 2016 r.

- sprawa 437.1.2219.2016 – kontynuacja pobytu w schronisku – poprzednia decyzja do 30 sierpnia 2016 r. Bezdomny kontynuował pobyt w schronisku i 5 września złożył wniosek o wydanie kolejnej decyzji. Dokumenty w tej sprawie wpłynęły do tut. OPS 13 września 2016 r., a 19 września 2016 r. wydana została decyzja, która obejmowała okres od 1 września do 31 grudnia 2016 r.

kontynuacji pobytu w schronisku w okresie, gdy dopiero wchodziły przepisy dotyczące obowiązku zawarcia kontraktów socjalnych (od 5 września 2016 r.).

Badanie ww. próby wykazało, że nadzór pracownika socjalnego OPS był bardziej kompleksowy w przypadku umieszczenia osoby bezdomnej w schronisku dla kobiet, który znajduje się na terenie Gminy. W przypadku skierowania osoby bezdomnej do schroniska poza terenem Pszczyny pracownik socjalny miał ograniczone możliwości, aniżeli w innych schroniskach poza jej terenem³⁷. W tej drugiej sytuacji nadzór/monitoring realizacji kontraktu odbywał się jedynie drogą telefoniczną, poprzez rozmowy z klientem i pracownikiem socjalnym ośrodka pomocy społecznej na terenie, którego znajdowało się schronisko. OPS w rzeczywistości tracił kontakt z osobą bezdomną i ewentualne działania wspierające i usamodzielniające odbywały się na terenie gminy, w której przebywała osoba bezdomna.

(akta kontroli str.442-445, 497-513)

1.12. Udzielenie schronienia osobom bezdomnym we wszystkich badanych przypadkach następowało po uprzednim przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, ale nie we wszystkich przypadkach po wydaniu decyzji administracyjnej w tym zakresie.

Jak wyjaśniła Dyrektor OPS, przepisy dot. właściwości gminy, w kontekście definicji osoby bezdomnej, zawartej w przepisie art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej³⁸, nie rodziły problemów interpretacyjnych i sporów o właściwość pomiędzy jst. W trzech przypadkach OPS uznał się za niewłaściwy, co nie budziło wątpliwości i nie powodowało sporów z gminami właściwymi miejscowo, ani też nie powodowało wydłużenia czasu do udzielenia pomocy.

(akta kontroli str. 519-520)

Na próbie 30 spraw wybranych losowo (po 10 z każdego roku) ustalono:

- wszystkie kontrakty zostały podpisane po wcześniejszym przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego; w tym 27 przed wydaniem decyzji ops kierującej do schroniska, a trzy po wydaniu takiej decyzji. Wszystkie trzy sytuacje dotyczyły kontynuacji pobytu w schronisku, a obowiązek zawarcia kontraktu zaczął obowiązywać kilka dni wcześniej;
- w przypadku każdej osoby bezdomnej, przed wydaniem decyzji o skierowaniu do schroniska przeprowadzono rodzinny wywiad środowiskowy;
- wywiad środowiskowy został przeprowadzony przez pracownika socjalnego ops;
- w 22 przypadkach wywiad środowiskowy przeprowadzono w dniu zgłoszenia (w tym wszystkie sytuacje wymagające natychmiastowej interwencji), w pozostałych ośmiu przypadkach wywiad przeprowadzono po upływie od 2 do 15 dni kalendarzowych, tj. w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. i z dnia 25 sierpnia

-sprawa 437.1.2251.2016 – kontynuacja pobytu w schronisku – poprzednia decyzja do 30 sierpnia 2016 r. Bezdomny kontynuował pobyt w schronisku i 30 sierpnia złożył wniosek o wydanie kolejnej decyzji. Dokumenty w tej sprawie wpłynęły do tut. OPS 15 września 2016 r., a 28 września 2016 r. wydana została decyzja, która obejmowała okres od 1 września do 31 grudnia 2016 r.

- sprawa 437.1.623.2017 – bezdomny zawnioskował o pobyt w schronisku od 2 lutego 2017 r., 23 lutego 2017 r. podpisał kontrakt, a 23 marca dokumenty wpłynęły do tut. OPS. 31 marca 2017 r. wydana została decyzja, która obejmowała okres od 2 lutego do 30 kwietnia 2017 r.

³⁷ Schroniska miały m.in. siedzibę w: Rybniku (ok. 40 km od Pszczyny), Myszkowie (85 km), Katowice (40 km), Gliwice (55 km), Dąbrowie Górniczej (50 km)

³⁸ Osoba bezdomna - osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, a w razie potrzeby wywiad był aktualizowany;

- podczas wywiadu środowiskowego kompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania świadczenia, bezdomni byli kierowani do schronisk, w których były wolne miejsca lub do schronisk, w których przebywali wcześniej. Stan zdrowia bezdomnych (w przypadku interwencji) określany był przez pracowników służby zdrowia i straży miejskiej;
- sytuacja wnioskodawcy była rzetelnie rozpoznawana (są to osoby znane pracownikom pomocy społecznej), wywiad zawierał wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej (określone w rozporządzeniach w sprawie wywiadu środowiskowego);
- wywiad środowiskowy zawierał diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie świadczenia;
- zebrane w trakcie wywiadu środowiskowego materiały i dowody oraz ocena sytuacji osoby bezdomnej zostały uwzględnione we wszystkich badanych przypadkach przez pracownika socjalnego w kontrakcie socjalnym;
- wszystkie decyzje o skierowaniu do schroniska (30) zostały wydane z zachowaniem terminów wynikających z Kpa, przez osobę posiadającą odpowiednie upoważnienie burmistrza;
- wszystkie decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 Kpa oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń i zostały wydane przez upoważnione osoby;
- w każdym przypadku Gmina Pszczyna została uznana za właściwą do wydania decyzji.

Z 15 kontraktów zawartych przez pracowników socjalnych OPS w Pszczynie³⁹: osiem zostało zrealizowanych lub były w trakcie realizacji⁴⁰, jeden został zrealizowany częściowo, a sześć nie zostało zrealizowanych z winy osób objętych pomocą, z tym, że jedna osoba zrezygnowała z pobytu w schronisku gdyż znalazła inne lokum, natomiast mężczyźni we wszystkich przypadkach oddalili się ze schroniska nie podając nowego miejsca pobytu.

W wyniku badania próby ustalono, że zadania, których nie zrealizowano dotyczyły m.in.: rejestracji w PUP, podjęcia leczenia (w tym odwykowego), złożenia wniosku o przydział mieszkania, itp. Niezrealizowanie ustalonych zadań wynikało z zaniedbań podopiecznego oraz braku współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji.

(akta kontroli str. 497-513)

1.13. W okresie objętym kontrolą, żadna z osób bezdomnych przebywająca na terenie działania OPS, nie była objęta przez Ośrodek indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności.

Dyrektor wyjaśniła, że OPS nie zawierał z osobami bezdomnymi indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności przede wszystkim z uwagi na to, że schronienie dla osób bezdomnych jest zapewnione poza terenem Gminy, co skutkuje brakiem bezpośredniego kontaktu z osobami bezdomnymi. Dodatkowo

³⁹ Pozostałe 15 kontraktów zawierali pracownicy innych OPS.

⁴⁰ W tym siedem dotyczyło kobiet, a jeden mężczyźni

nadmieniła, że zgodnie z zapisami ustawy ops program taki „może zostać podpisany”, zatem nie jest on obowiązkowy. Natomiast OPS zawarł z osobami bezdomnymi w 2016 r. – 6, w 2017 r. – 13 i w 2018 r. - 21 kontraktów socjalnych.

(akta kontroli str.455)

1.14. Wsparcia osobom bezdomnym udzielano głównie w formie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, poprzez przyznanie zasiłku celowego, zasiłku stałego, zasiłku okresowego, a także zapewnienie gorącego posiłku⁴¹.

Dominującą formą pomocy bezdomnym był, zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami przez osoby bezdomne, pobyt w schronisku.

Łączny koszt świadczeń pieniężnych udzielonych osobom bezdomnym wyniósł 81.678,73 zł w 2016 r.⁴², 86.594,60 zł w 2017 r.⁴³ i 64.819,47 zł w 2018 r. (do końca października)⁴⁴. Koszt świadczeń niepieniężnych wyniósł, odpowiednio: 218.192 zł⁴⁵, 230.253,00 zł⁴⁶ i 200.282,13 zł⁴⁷.

Liczba wszystkich decyzji dotyczących spraw osób bezdomnych wyniosła: 183 decyzje pozytywne i jedna negatywna w roku 2016, 201 decyzji pozytywnych i trzy negatywne w 2017 r. oraz 175 decyzji pozytywnych i cztery decyzje negatywne w okresie od stycznia do października 2018 r. W roku 2016 odmówiono wsparcia w formie skierowania do schroniska, ze względu na złożenie przez osobę bezdomną wniosku dotyczącego okresu wstecznego, obejmującego poprzedni rok budżetowy. Bezdomnemu wydano decyzję na ówczesnie aktualny okres jego pobytu w schronisku oraz udzielono pomocy w formie zasiłku okresowego.

W roku 2017 OPS odmówił wypłaty zasiłków celowych w dwóch przypadkach (dwie decyzje negatywne). W uzasadnieniu decyzji podano, że bezdomni już zabezpieczyli we własnym zakresie realizację oczekiwanych potrzeb lub była udzielona pomoc w innych formach. W jednym przypadku OPS odmówił udzielenia zasiłku okresowego z powodu braku współdziałania z pracownikiem socjalnym (na podstawie art. 11 ustawy o pomocy społecznej), udzielono jednocześnie pomocy w formie schronienia.

W roku 2018 OPS w dwóch przypadkach odmówił udzielenia pomocy w formie zasiłku stałego, z powodu niespełnienia przesłanek do jego przyznania oraz z powodu nieprzedłożenia przez bezdomnego wymaganych dokumentów, jednak udzielono tym osobom pomocy w innej formie. Ponadto, OPS odmówił w jednym przypadku udzielenia zasiłku okresowego z powodu braku współdziałania z pracownikiem socjalnym (na podstawie art. 11 ustawy o pomocy społecznej), udzielono jednocześnie pomocy w formie schronienia. Nadto, w jednym przypadku nie udzielono pomocy w formie zasiłku celowego z powodu braku współdziałania z pracownikiem socjalnym (na podstawie art. 11 ustawy o pomocy społecznej), udzielając jednocześnie pomocy w formie schronienia.

⁴¹ Wsparcia osobom bezdomnym udzielano w formie: schronienia w schronisku (w 2016 r. wydano 109 decyzji dla 48 osób, w 2017 r. wydano 106 decyzji dla 44 osób, w 2018 r. /do końca października/ wydano 112 decyzji dla 41 osób); zasiłku celowego (w 2016 r. wydano 25 decyzji dla 19 osób, w 2017 r. wydano 38 decyzji dla 20 osób, w 2018 r. /do końca października/ wydano 11 decyzji dla 10 osób); zasiłku stałego (w 2016 r. wydano sześć decyzji dla dziewięciu osób, w 2017 r. wydano pięć decyzji dla 11 osób, w 2018 r. /do końca października/ wydano 12 decyzji dla 12 osób); zasiłku okresowego (w 2016 r. wydano 40 decyzji dla 13 osób, w 2017 r. wydano 48 decyzji dla 18 osób, w 2018 r. /do końca października/ wydano 39 decyzji dla 13 osób) oraz gorącego posiłku (w 2016 r. wydano trzy decyzje dla trzech osób, w 2017 r. wydano cztery decyzje dla pięciu osób, w 2018 r. /do końca października/ wydano jedną decyzję dla jednej osoby).

⁴² W tym: 2.717,65 zł zasiłki celowe, 55.546,00 zł zasiłki stałe i 23.415,08 zł zasiłki okresowe.

⁴³ W tym: 2.292,92 zł zasiłki celowe, 60.438,00 zł zasiłki stałe i 23.863,68 zł zasiłki okresowe.

⁴⁴ W tym: 1.160,00 zł zasiłki celowe, 50.751,89 zł zasiłki stałe i 12.907,58 zł zasiłki okresowe.

⁴⁵ W tym 217.239,00 zł odpłatność za pobyt w schronisku i 953,00 zł „gorący posiłek”.

⁴⁶ W tym 225.374,00 zł odpłatność za pobyt w schronisku i 4.879,00 zł „gorący posiłek” i pogrzeb.

⁴⁷ W tym 199.982,13 zł odpłatność za pobyt w schronisku i 300,00 zł „gorący posiłek”.

W kwestii dotyczącej podejmowanych przez OPS działań, które były ukierunkowane na skuteczne udzielanie pomocy osobom bezdomnym Dyrektor wskazała, że OPS podejmował działania, które skupiały się przede wszystkim na trzech obszarach, tj. sytuacji zdrowotnej, zawodowej i mieszkaniowej poprzez:

- motywowanie do podjęcia niezbędnego leczenia, w tym także odwykowego oraz monitorowanie przebiegu tego leczenia. W razie takiej potrzeby pracownicy OPS oferowali pomoc w skompletowaniu dokumentacji celem orzeczenia niepełnosprawności, w zakupie leków, zorganizowaniu kontaktu z lekarzem z POZ, itp.,
- motywowanie osoby bezdomnej do podjęcia aktywności zawodowej, rejestracji w PUP, udziału w zajęciach w Klubie Integracji Społecznej,
- pomoc w złożeniu wniosku o mieszkanie z zasobów gminy, a w przypadkach uzyskania własnego lokalu - pomoc w uzyskaniu dodatku mieszkaniowego, dodatku energetycznego, przeprowadzono tzw. trening budżetowy, pomoc w regularnym opłacaniu kosztów mieszkania (stałe zlecenia, pomoc finansowa).

W latach objętych kontrolą dwie osoby, przebywające w Domu dla Bezdomnych Kobiet w Wiśle Małej, wzięły udział w dwóch projektach unijnych:

- „Droga do zmiany – wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”⁴⁸,
- „Droga do zmiany”⁴⁹.

Terminy realizacji zadań określonych dla osób bezdomnych najczęściej – jak wyjaśniła Dyrektor - były ustalane w ramach zawartego kontraktu socjalnego lub innego zobowiązania strony do realizacji określonego zadania. Realizację tych zadań monitorowano i systematycznie oceniano, co odnotowywano w specjalnie opracowanych kartach czynności. Ocena końcowa była dokonywana w kontrakcie po jego realizacji.

Realizację pracy socjalnej dokumentowano w formie załączników potwierdzających wypełnienie zobowiązania, np.: poprzez dostarczenie podpisanego przez lekarza wniosku o orzeczenie niepełnosprawności, decyzji o rejestracji w PUP (lub wydruk SEPI), potwierdzenia złożenia wniosku o przydział mieszkania, itp., oraz poprzez oświadczenia stron, notatki służbowe oraz opis w wywiadzie dokonany przez pracownika socjalnego⁵⁰.

Dyrektor OPS wskazała w swoich wyjaśnieniach, że pomoc społeczna, która ma za zadanie pomagać ludziom w ich trudnych życiowych sytuacjach, staje się coraz bardziej biurokratyzowana, przez co oddala się od istoty sprawy, czyli od pomagania. Tworzenie kolejnych procedur, dokumentów i druków, a potem ich wypełnianie zabiera czas pracy, który mógłby zostać wykorzystany choćby na zwykłą rozmowę z klientem. Ośrodek kieruje się oczywiście przepisami prawa, stara się wywiązać ze wszystkich obowiązków narzuconych przez te przepisy. Kiedy jednak w tych przepisach zawarte są podstawowe ramy postępowania z klientem, to wydaje się być bezcelowym tworzenie i narzucanie kolejnych procedur oraz druków do wypełnienia. Dodać należy, że praca z ludźmi wymaga indywidualnego podejścia do każdej sytuacji, zatem pewna dowolność w postępowaniu jest wskazana. Ośrodek oczywiście tworzy różne procedury, ale takie, które przede wszystkim są wymagane przepisami prawa, ułatwiają pracę, a nie obciążają nadmiernie pracowników i są przyjazne dla naszych klientów.

⁴⁸ Projekt był realizowany w latach 2016-2017 przez OPS w partnerstwie z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Pszczynie oraz Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Goczałkowicach Zdroju. Projekt był współfinansowany ze środków unijnych przy udziale środków gminnych i powiatowych.

⁴⁹ Realizowany w roku 2108 przez OPS w partnerstwie z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Pszczynie. Projekt był współfinansowany ze środków unijnych przy udziale środków gminnych i powiatowych

⁵⁰ W OPS nie opracowano wzoru karty socjalnej.

OPS dysponował dwoma mieszkaniami chronionymi, z tym, że w okresie objętym kontrolą nie korzystały z nich osoby bezdomne. Pracownicy Ośrodka nie posiadali informacji na temat liczby mieszkań socjalnych i komunalnych przeznaczonych przez Gminę dla rodzin zagrożonych bezdomnością, a także środków finansowych, jakie Gmina przeznaczyła na zakup tego typu lokali.

Na terenie Pszczyny w okresie objętym kontrolą funkcjonował punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, z której mogły skorzystać również osoby bezdomne, natomiast w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie istniała możliwość skorzystania z usług psychologa.

Według wyjaśnień Dyrektora, w OPS stosowano formy i metody działania nakierowane m. in. na pomoc osobom bezdomnym takie jak: realizacja projektów współfinansowanych przez UE, do których są rekrutowane także osoby bezdomne, których celem jest aktywizacja społeczno-zawodowa, prowadzenie Klubu Integracji Społecznej OPS, którego celem jest m.in. aktywizacja społeczno-zawodowa oraz reintegracja zawodowa klientów Ośrodka, a także realizacja projektów socjalnych nakierowanych na mieszkanckie Domu dla Bezdomnych Kobiet w Wiśle Małej, które to projekty nastawione były na poprawę ich funkcjonowania w życiu społecznym, a przede wszystkim w nawiązywaniu poprawnych relacji z dziećmi i spędzaniu z nimi wolnego czasu. Dyrektor nie przedstawiła innych, innowacyjnych form działania w OPS.

(akta kontroli str. 471- 472, 476,487- 492, 496)

1.15. OPS upowszechniał aktualne, szczegółowe i wyczerpujące informacje o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym, stosownie do art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵¹. Na stronie internetowej OPS oraz w Biuletynie Informacji Publicznej przedstawiano m.in. pełne dane adresowe instytucji udzielających pomocy społecznej, informacje o pomocy bezdomnym w okresie zimowym na terenie województwa śląskiego. Na tablicach ogłoszeń OPS podano numery telefonu interwencyjnego dla bezdomnych z województwa śląskiego, czynne całą dobę, pod którymi można uzyskać informację o możliwościach noclegu i wyżywienia. Ponadto pracownicy socjalni pracując w terenie kontaktują się bezpośrednio z osobami bezdomnymi udzielając im stosowych informacji o możliwej pomocy.

(akta kontroli str.335-342)

1.16. OPS w ograniczonym zakresie dokonywał oceny udzielonego wsparcia osobom bezdomnym.

Analiza oceny skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym – jak wyjaśniła Dyrektor - odbywa się przede wszystkim na poziomie oceny realizacji kontraktu socjalnego, w terminach wskazanych w kontrakcie. Działania Ośrodka w tym zakresie skupiają się przede wszystkim na celu głównym, którym jest: poprawa funkcjonowania osoby bezdomnej w sferze społecznej i zawodowej. OPS porusza się na trzech obszarach, tj. sytuacji zdrowotnej, zawodowej i mieszkaniowej. Ośrodek kieruje osoby do placówek dla bezdomnych najczęściej na okres 3 miesięcy. Przy ponownym wniosku o taką pomoc Ośrodek podejmuje decyzje po analizie sytuacji osoby bezdomnej.

(akta kontroli str. 442-445)

NIK zwraca uwagę na fakt, iż jedynie kontakt z bezdomnymi przebywającymi w schronisku w Wiśle Małej miał charakter bezpośredni, co umożliwiało właściwe

⁵¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.

działania w ramach pracy socjalnej. W przypadku natomiast osób przebywających w schroniskach na terenie innych gmin, praca socjalna prowadzona przez pracownika socjalnego Ośrodka była utrudniona, a ocena stanu realizacji kontraktu mogła odbywać się jedynie na podstawie rozmów telefonicznych, gdyż OPS tracił bezpośredni kontakt z bezdomnym.

(akta kontroli str. 463, 497-513)

1.17. Rada Miejska uchwaliła zasady odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Uchwała⁵² w tym zakresie weszła w życie 14 lipca 2017 r. W okresie od 1 stycznia 2016 do 13 lipca 2017 r. kwestia ta nie była uregulowana. Bezdomni kierowani do schroniska w tym okresie deklarowali wysokość odpłatności na rzecz schroniska, a rachunki za pobyt tych osób w schronisku wystawiany dla OPS w Pszczynie był pomniejszany o zadeklarowaną przez bezdomnego kwotę⁵³. W badanej próbie stwierdzono trzy takie przypadki, a odpłatność osoby bezdomnej wynosiła od 150 do 500 zł miesięcznie. W okresie objętym kontrolą sytuacja taka dotyczyła 11 osób. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt. 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 343-361, 520-526)

Dyrektor OPS oświadczyła, że opłaty za pobyt w schronisku⁵⁴ nie były wnoszone regularnie, część osób opłacała pobyt zgodnie z decyzją, a pięć osób nie opłacało wcale. W stosunku do tych osób OPS podejmował działania windykacyjne. Trzy osoby dokonały częściowych wpłat (nie uregulowano pełnej należności), dwie osoby nie wpłaciły żadnej kwoty. Wobec wszystkich pięciu osób toczy się postępowanie egzekucyjne. Wobec jednej osoby windykacja była częściowo skuteczna – komornik przelał na konto OPS część należności. Postępowania są w toku.

(akta kontroli str. 520)

OPS nie przyznawał zasiłków celowych na pokrycie kosztów pobytu w schronisku. W okresie obowiązywania ww. uchwał decyzje określające 100% odpłatności za pobyt w schronisku dotyczyły czterech osób (9 decyzji). Odpłatność częściowa została ustalona w 29 decyzjach wydanych od 14 lipca 2017 r. do 31 października 2018 r., natomiast całkowite zwolnienie z opłaty ustalono w 119 decyzjach. Opłaty za pobyt w schronisku były wnoszone na konto OPS w Pszczynie. W roku 2017 na konto OPS wpłynęło z tego tytułu 5.381,20 zł, od pięciu osób, a w roku 2018 (do końca października) 22.536,80 zł, od ośmiu osób.

(akta kontroli str. 485, 519-552)

Na próbie 22 spraw⁵⁵ ustalono, że kwota opłaty, określona w decyzjach o przyznaniu pobytu w schronisku, była zgodna z przepisami art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej oraz postanowieniami zawartymi w ww. uchwale Rady Gminy. Opłaty za pobyt w schronisku w 15 przypadkach były wnoszone regularnie, a w siedmiu przypadkach nie. Dwie osoby nie opłacały należności z tytułu pobytu w schronisku. W obu tych przypadkach wdrożono postępowanie egzekucyjne stosownie do art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 553-554)

1.18. Poniesione przez OPS koszty udzielenia schronienia osobom bezdomnym, w okresie od stycznia 2016 r. do października 2018 r., wyniosły 642.595,13 zł

⁵² Uchwała nr XXXVI/389/17 z 22 czerwca 2017 r., a następnie Uchwała nr L/569/18 z 6 września 2018 r. w sprawie ustalenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

⁵³ Którą osobą bezdomną opłacała bezpośrednio w schronisku.

⁵⁴ Dotyczy okresu od 14 lipca 2017 r.

⁵⁵ Płatności wybranych losowo - 10 z roku 2017 i 12 z roku 2018.

(w tym w schronisku z usługami opiekuńczymi 4.140,00 zł). Wysokość wpłat od osób, którym zapewniono schronienie wyniosła 27.918,00 zł⁵⁶.

Wydatki zastały poniesione (co ustalono na próbie 30 spraw wybranych losowo), tj. w wymaganej wysokości i terminie. Nie wystąpiły przypadki, aby OPS wydawał decyzje w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osoby bezdomnej, tj. na podstawie art. 101 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. OPS nie występował do innych gmin o zwrot poniesionych kosztów udzielenia schronienia na podstawie art. 101 ust. 7 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 476, 485, 495, 499-513)

1.19. Środki finansowe przeznaczane na świadczenia na rzecz osób bezdomnych były wystarczające do realizacji wszystkich zaplanowanych przez OPS działań w tym zakresie. W corocznych wykazach potrzeb, przygotowywanych przez Dyrektora OPS, ujmowane były wydatki dotyczące pomocy osobom bezdomnym. Wydatki te ujmowane były łącznie z wydatkami tej samej kategorii, ponoszonymi na rzecz osób niebędących osobami bezdomnymi.

Wydatki dotyczące osób bezdomnych ujmowane były w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

rozdział 85214 § 3110 – zasiłki okresowe (finansowane przez wojewodę), celowe, opłaty za pobyt w schronisku (finansowane z budżetu gminy),

rozdział 85216 § 3110 – zasiłki stałe (finansowane przez wojewodę),

rozdział 85213 § 4130 – składki na ubezpieczenia zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (finansowane przez wojewodę),

rozdział 85230 § 3110 (w roku 2016 w rozdziale 85295) – dożywianie (40% finansuje Gmina a reszta to dotacja wojewody).

Planowanie wydatków OPS (w tym związanych z zabezpieczeniem potrzeb osób bezdomnych) w poszczególnych latach opierało się na podstawie ich wykonania w roku poprzednim, z uwzględnieniem wytycznych Urzędu Miasta i Wojewody odnośnie sposobu planowania (np. poziomu wskaźnika, jaki należy przyjąć) oraz danych wykazanych w sprawozdaniu MPiPS za rok poprzedni. W toku kontroli nie stwierdzono przypadku, aby bezdomny nie uzyskał należnego mu wsparcia. Najwyższym kwotowo wydatkiem były wydatki na schronienie, które były ujmowane w rozdziale 85214 § 3110. Analiza zmian w budżecie OPS w trakcie kolejnych lat objętych kontrolą wykazała, że wydatki zrealizowane w części finansowanej z budżetu Gminy w rozdziale 85214 § 3110, w każdym roku, były niższe od pierwotnie zaplanowanych⁵⁷.

(akta kontroli str. 362-366, 577-740)

Wydatki na świadczenia dla osób bezdomnych poniesione w okresie od stycznia 2016 r. do października 2018 r. – według oświadczenia Dyrektora Ośrodka - wyniosły 896.847,23 zł, z tego 642.595,13 zł przeznaczono na zapewnienie schronienia (na podstawie faktur/rachunków wystawianych przez schroniska 66.735,89 zł na zasiłki

⁵⁶ Z tego 5.381,00 zł w roku 2017 i 22.536,80 zł w roku 2018 (do końca października).

⁵⁷ W 2016 r. plan pierwotny-534.420 zł, plan po zmianach – 498.420 zł,

w 2017 r. plan pierwotny – 314.420 zł (ale bez środków na schronienia [220.000 zł], które w tym momencie ujęte były w budżecie Gminy w rozdziale 85395 z uwagi na planowane udzielenie dotacji po rozstrzygnięciu konkursu. Środki te przekazano do budżetu OPS w lutym 2017 r.), plan po zmianach – 464.420 zł.

w 2018 r. plan pierwotny – 314.420 zł (ale bez środków na schronienia [220.000 zł], które w tym momencie ujęte były w budżecie Gminy w rozdziale 85395 z uwagi na planowane udzielenie dotacji po rozstrzygnięciu konkursu. Środki te przekazano do budżetu OPS w lutym 2018 r.), plan po zmianach na 30 listopada 2018 r.– 467.806 zł.

stałe, 60.186,34 zł na zasiłki okresowe, 15.027,30 zł na składki na ubezpieczenie zdrowotne, 6.170,57 zł na zasiłki celowe i 6132,00 zł na dożywianie.

Wydatki na rzecz osób bezdomnych stanowiły 0,61% wydatków OPS w roku 2016 oraz 0,53% w roku 2017 i 2018 (do października)⁵⁸.

(akta kontroli str. 476, 555-576)

1.20. OPS nie przekazał, stosownie do art. 3 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁵⁹ danych określonych w art. 48a ust. 11a ustawy o pomocy społecznej do rejestru miejsc tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych. Gmina nie posiadała, bowiem własnych jednostek świadczących usługi schronienia oraz nie zawarła w tym zakresie żadnych porozumień i umów, podczas gdy zgłoszenia do rejestru, stosownie do art. 48a ust.11b ustawy o pomocy społecznej, dokonuje gmina prowadząca placówkę, zlecająca na podstawie art. 25 ust. 1 zadanie prowadzenia placówki, i która zawarła umowę z podmiotem niepublicznym na zakup usługi udzielania tymczasowego schronienia w odpowiedniej formie, w placówce prowadzącej podmiot niepubliczny.

OPS przekazał do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wymaganą informację o braku zabezpieczenia schronienia w przewidzianych ustawą o pomocy społecznej formach i o działaniach podejmowanych w celu zabezpieczenia schronienia dla bezdomnych z terenu Pszczyny w terminie wyznaczonym do złożenia danych (e-PUAP-em 9 sierpnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 400-402)

1.21. Dyrektor OPS w złożonych wyjaśnieniach podała, że nie przypomina sobie, aby otrzymywała wskazówki, czy też zadania do realizacji w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu⁶⁰ z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz od Wojewody. Jak oświadczyła, OPS podejmował działania w ramach realizacji KPPUiWS, np. w ramach „Działania V.2 Zintegrowanie działań zapobiegających zadłużeniom, eksmisjom, bezdomności”⁶¹ oraz „Działania V.4 Rozwiązywanie problemu bezdomności”⁶².

(akta kontroli str. 442-445)

1.22. Według opinii Dyrektor OPS (m.in.) – wprowadzone zmiany w systemie pomocy osobom bezdomnym, dokonane od września 2016 r., spowodowały przede wszystkim wzrost ilości dokumentacji, co nie przekłada się na szybkość i efektywność udzielanej pomocy. Wprowadzenie nowej formy schronienia w postaci schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie podażyło za popytem na rynku świadczenia usług w postaci schronienia. Niestety niewiele jest takich placówek na terenie kraju.

Jej zdaniem, właściwą wydaje się być standaryzacja usług zawarta w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 roku w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób

⁵⁸ Wydatki OPS/wydatki na rzecz osób bezdomnych wyniosły: w roku 2016 - 49.778.409,33 zł/304.228,62 zł, w 2017 r. - 60.243.303,35 zł/322.357,94 zł, w 2018 r. (do października) - 50.984.901,30 zł/270.260,67 zł.

⁵⁹ Dz. U. poz. 700.

⁶⁰ Dalej: KPPUiWS

⁶¹ Np. : W celu otrzymania dotacji do wydatków mieszkaniowych udzielano pomocy polegającej na skompletowaniu niezbędnej dokumentacji, pomocy w złożeniu wniosku i realizacji bieżących opłat (zlecenia stałe, itp.). Pracownicy socjalni udzielali informacji o zasadach i możliwościach uzyskania pomocy i wsparcia w zakresie opłat mieszkaniowych, zamiany mieszkania, itp. Zadanie to realizowano poprzez pracę socjalną, treningi budżetowe. Udzielano pomocy finansowej na opłaty mieszkaniowe zgodnie z ustawą o pomocy społecznej celem zmniejszenia ryzyka eksmisji. Ponadto, Referat Lokalowy Urzędu Miejskiego w Pszczynie był m. in. odpowiedzialny za system dodatków mieszkaniowych.

⁶² W OPS opracowano założenia „Programu Działań na Rzecz Bezdomnych w Gminie Pszczyna w latach 2016-2020”, OPS wprowadził zapisy dotyczące problemu bezdomności w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2023, zapewniał m.in. jeden gorący posiłek lub zasiłek na jego zakup oraz niezbędną odzież. W ramach działań informacyjnych wywieszono w dostępnych miejscach plakaty, w których wskazywano formy i miejsca pomocy oraz dane o infolinii w sprawie osób bezdomnych.

bezdolnych, schronisk dla osób bezdolnych z uslugami opiekuńczymi i ogrzewalni⁶³, na mocy których zapewnia się godne warunki dla osób bezdolnych. Według Dyrektora, powołanie podmiotu koordynującego działania na szczeblu powyżej gminy jest niewskazane.

1.23. Podmiot nie był objęty kontrolą NIK w 2013 r.

(akta kontroli str. 442-445, 496)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie zabezpieczono miejsc pomocy, o których mowa w art. 48a ust. 1 i 4 ww. ustawy o pomocy społecznej, tj. w noclegowni, ogrzewalni, schronisku dla osób bezdolnych oraz schronisku z uslugami opiekuńczymi⁶⁴. Gmina nie stworzyła takich jednostek organizacyjnych, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶⁵ i nie podpisała w tym zakresie porozumień z innymi gminami, na podstawie art. 74 tej ustawy. Nie zlecono tych zadań poprzez udzielenie dotacji lub dofinansowania podmiotom świadczącym te usługi, stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Nie zawarto również innych umów, w wyniku których podmioty niepubliczne zapewniłyby wymienione wyżej miejsca schronienia.

Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie pomocy osobom bezdolnym z 2017 r.*⁶⁶ „(...) 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 bezdolnych – nie tylko w zakresie wynikającym z rozeznaczonych potrzeb (...), ale także biorąc pod uwagę potencjalne potrzeby, jakie mogą wystąpić w tym zakresie.(...)”.

Osoby bezdolne wymagające wsparcia, w okresie objętym kontrolą były kierowane przez OPS do odległych schronisk, wyłącznie na podstawie doraźnych uzgodnień pracowników OPS z placówkami świadczącymi takie usługi. W ocenie NIK, takie doraźne działania nie odpowiadają założeniom przewidzianym w ustawie o pomocy społecznej w zakresie zapewnienia właściwej dla Gminy liczby miejsc w placówkach tymczasowego schronienia.

(akta kontroli str. 400-402, 517)

Gmina podejmowała wprawdzie działania w tym celu jednak były one nieskuteczne.

(akta kontroli str. 517)

2. Dyrektor OPS z opóźnieniem opracowała projekt uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Obowiązek uchwalenia przedmiotowej uchwały wynikał z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej i wszedł w życie przed okresem objętym kontrolą, natomiast uchwała została podjęta 22 czerwca 2017 r., a weszła w życie 14 lipca 2017 r.⁶⁷.

(akta kontroli str. 343-361)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że Ośrodek nie zaproponował wcześniej uchwalenia przepisów w tym zakresie, gdyż stosował praktykę, że to OPS wraz z osobą

⁶³ Dz. U. z 2018 r. poz. 896.

⁶⁴ Od 11 maja 2018 r.

⁶⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

⁶⁶ Rozdział I Udzielanie schronienia jako obowiązkowe zadanie własne gminy.

⁶⁷ Uchwała nr XXXV/389/17.

bezdromną ustalał ewentualną odpłatność. Dopiero po opublikowaniu Wytucznych MRPiPS w kwietniu 2017 r. OPS dowiedział się o interpretacji dotyczącej treści ww. przepisu i przystąpił do prac celem uchwalenia stosownych przepisów.

(akta kontroli str. 486)

3. Kontrakt socjalny z osobą bezdromną został w 50% zbadanych przypadków sporządzony i podpisany przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej miasta, na terenie którego znajdowało się schronisko, podczas gdy zgodnie z wytucznymi MRPPS to pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały powinien zawrzeć kontrakt. Działania te NIK ocenia jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 499-513)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że wynikało to z przyczyn organizacyjnych (sytuacje dotyczyły osób już przebywających w schronisku lub osób umieszczonych w schronisku w trybie interwencyjnym). Dyrektor dodała, że: „Przepisy wprowadzające konieczność zawarcia kontraktu socjalnego, jako warunek uzyskania skierowania do placówki zapewniającej schronienie, w naszej opinii nie wniosły pozytywnych zmian. Kontrakt stał się „dodatkowym papierem”, pewnego rodzaju „sztuką dla sztuki”, ponieważ wachlarz możliwości wyjścia z bezdromności jest ograniczony, a przede wszystkim wymaga długiego czasu działania, często nawet kilkuletniego. Poza tym biorąc pod uwagę jednak „nagłość” zdarzenia i konieczność, zwłaszcza w okresie zimowym, pilnego i szybkiego zabezpieczenia osoby bezdromnej, zawieranie kontraktu socjalnego pod presją czasu w takiej sytuacji staje się tylko zbędną biurokracją, narażającą na rozdrażnienie obie strony, zarówno osobę bezdromną jak i pracownika socjalnego. Biorąc także pod uwagę fakt, że osoby bezdromne często nie pamiętają różnych faktów ze swojego życia, np. miejsca ostatniego zameldowania, praw do spadku, kwestii złożenia odwołania, danych członków rodziny itp. trudno jest rzetelnie taki dokument sporządzić. Należy także pamiętać, że są to często wtórni analfabeci, którzy nie radzą sobie z czytaniem i pisaniem, a będąc w stanie wychłodzenia trudno utrzymać długopis w ręce, nie mówiąc o pisaniu. Są to także osoby w dużym stopniu niezaradne życiowo, często na pograniczu upośledzenia umysłowego lub upośledzone umysłowo, często z różnymi deficytami spowodowanymi nadużywaniem alkoholu, czy innych substancji psychoaktywnych, czy też osoby kompletnie nieznanne pracownikom socjalnym. Zawieranie, zatem kontraktu „pod presją czasu” z osobą, która tak naprawdę podpisze wszystko i zgodzi się na wszystko, aby tylko uzyskać skierowanie do placówki, nie wnosi żadnych pozytywnych rozwiązań. Ludzie nie planują bezdromności, często dotyka ich ona nagle i równie nagle potrzebna jest im pomoc. Obciążanie takich osób dużą ilością dokumentów do sporządzenia jest nieetyczne i stresujące. Należy także nadmienić, że osoba bezdromna interwencyjnie jest zawożona do schroniska np. w weekend w okresie silnych mrozów. Odmowa podpisania przez nią kontraktu socjalnego nie spowoduje usunięcia jej ze schroniska, ale uniemożliwi wydanie decyzji kierującej, a tym samym narazi na straty schronisko. Udzielanie schronienia jest zadaniem obowiązkowym gminy, a jednocześnie uzależnia się skierowanie osoby bezdromnej do schroniska od woli podpisania kontraktu socjalnego przez tę osobę, co w sytuacji niskich temperatur staje się przepisem martwym. W tej sytuacji pojawia się dylemat – czy liczy się człowiek i jego dobro, czy też niezyciowe przepisy”.

(akta kontroli str. 465)

NIK zwraca uwagę, że system pomocy społecznej pozwala w nagłych przypadkach m.in. na umieszczenie osoby bezdromnej w ogrzewalni czy noclegowni. Pomoc udzielana w noclegowni czy ogrzewalni nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej. Do takiego

działania niezbędne jest zabezpieczenie przez jst różnych form schronienia – nie tylko schroniska, a taki warunek nie był spełniony w Gminie. Ponadto, zawarcie kontraktu socjalnego wiąże się zazwyczaj z usługami i aktywizacją osoby bezdomnej, a co za tym idzie, ze zobowiązaniami finansowymi, dotyczącymi m.in. świadczenia usługi schronienia. To gmina ostatniego miejsca zameldowania osoby bezdomnej odpowiada za sfinansowanie udzielonych świadczeń, stosownie do art. 101 ust. 7, wobec czego, to pracownicy jej ośrodka pomocy społecznej winni mieć decydujący wpływ na kształt i czas obowiązywania kontraktu socjalnego. Zatem pracownik innego, niż właściwego ośrodka pomocy społecznej (o którym mowa w art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej) nie powinien, co do zasady, podpisywać kontraktu z osobą bezdomną, zameldowaną na terenie Gminy Pszczyna. Dla wypełnienia tego postulatu niezbędne jest przyjęcie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych, których przykłady zawarto w Wytycznych z 2018 r.⁶⁸, jednak te rozwiązania organizacyjne nie były stosowane przez pracowników OPS.

4. W trzech (z 30) zbadanych przypadkach, decyzja przyznająca pobyt w schronisku została wydana przed podpisaniem kontraktu, co stanowiło naruszenie zasady wynikającej z art. 48a ust 2 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym wydanie decyzji o przyznaniu pomocy w formie schroniska winno zostać poprzedzone zawarciem kontraktu.

Wszystkie ww. sytuacje dotyczyły kontynuacji pobytu w schronisku, a obowiązek zawarcia kontraktu zaczął obowiązywać kilka dni wcześniej⁶⁹.

(akta kontroli str. 497-513)

Dyrektor OPS wyjaśniła m.in., że kontrakty zawierane były przez pracownika socjalnego innego ośrodka pomocy społecznej, tj. na terenie gdzie były świadczone usługi schronienia.

(akta kontroli str. 477)

W odniesieniu do powyższego NIK zauważa, że obowiązek zawarcia kontraktu ciążył na właściwych pracownikach OPS.

OCENA CZĄSTKOWA

OPS był przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych, tj. posiadał wiedzę na temat problemu i skali bezdomności na terenie Gminy, posiadał właściwą kadrę oraz współpracował z innymi podmiotami w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym.

W Gminie nie zapewniono jednak miejsc wsparcia dla osób bezdomnych, takich jak schronisko dla osób bezdomnych, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, ogrzewalnia i noclegownia, a OPS nie zawarł żadnej umowy na świadczenie takich usług, nawet z podmiotami, z którymi ściśle współpracował. Skutkiem powyższego była konieczność kierowania wszystkich osób do schronisk, a nie np. do noclegowni czy ogrzewalni oraz odpływ bezdomnych z terenu Gminy, gdyż byli kierowani do schronisk na terenie innych gmin. Takie działania nie odpowiadały założeniom przewidzianym w ustawie o pomocy społecznej w zakresie zapewnienia pomocy osobom bezdomnym, gdyż Gmina nie zabezpieczyła odpowiedniej liczby miejsc w placówkach tymczasowego schronienia.

OPS udzielał pomocy wszystkim potrzebującym schronienia osobom bezdomnym, jednak wyłącznie w formie pobytu w schroniskach. To z kolei, w przypadku kierowania osób do schronisk poza terenem Pszczyny, skutkowało utratą bieżącego kontaktu z osobami bezdomnymi, gdyż OPS jedynie telefonicznie monitorował

⁶⁸ Str. 128 Wytycznych z 2018 r. i str. 116 Wytycznych z 2017 r.

⁶⁹ Zmiana ustawy ops zaczęła obowiązywać 5 września 2016 r., kontrakty zawarto 30 września 2016 r., a decyzje wydano 19, 28 i 29 września 2016 r. (sprawy znaczone w próbie: Piotr P., 437.1.2219.2016 i 437.1.311.2016)

sposób realizacji kontraktu i sytuację tych osób bezdomnych z terenu Pszczyny, czyli miał ograniczone możliwości skutecznej realizacji z nimi pracy socjalnej. Problem bezdomności został uwzględniony w ocenach zasobów pomocy społecznej, w dokumentach strategicznych Gminy. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 13 lipca 2017 r. kwestia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia nie była w Gminie uregulowana, w wyniku czego bezdomni kierowani do schroniska w tym okresie deklarowali wysokość odpłatności na rzecz schroniska, co NIK ocenia jako działanie nieprawidłowe. Ponadto, jako działanie nierzetelne NIK ocenił dopuszczanie do podpisywania kontraktów socjalnych z osobami bezdomnymi z terenu Pszczyny przez pracowników ops spoza terenu Pszczyny⁷⁰. Stwierdzono także przypadki wydania decyzji o udzieleniu schronienia w schronisku dla osób bezdomnych przed podpisaniem kontraktu socjalnego⁷¹.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

2.1. OPS nie korzystał z prawa do kontroli i oceny realizacji zadania wnikającego z art. 17 ustawy o wolontariacie, gdyż nie przekazał żadnej organizacji w sposób formalny realizacji takiego zadania. Badanie 30 spraw wykazało, że kontrola sposobu organizacji schronienia, odbywała się głównie w formie telefonicznej (poprzez rozmowy z osobami bezdomnymi). Jak wyjaśniła Dyrektor, OPS posiadał wiedzę o zakresie i poziomie usług świadczonych przez placówki, z których usług na rzecz bezdomnych korzystał OPS.

Nadzór na realizacją zadań przez OPS sprawowany przez Kierownika Działu Pomocy i Pracy Socjalnej Urzędu Gminy nie był dokumentowany.

(akta kontroli str. 462-463, 497-498)

2.2. W okresie objętym kontrolą realizacja zadań OPS, w zakresie pomocy osobom bezdomnym, nie była przedmiotem kontroli podmiotów zewnętrznych oraz kontroli wewnętrznej. W okresie objętym kontrolą do OPS oraz do Urzędu Miasta Pszczyna nie wpłynęła żadna skarga dotycząca realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych.

Bezpośredni nadzór na realizacją tych zadań na poziomie OPS sprawowany był przez Kierownika Działu Pomocy i Pracy Socjalnej. Działania w zakresie prowadzonego nadzoru nie były dokumentowane.

(akta kontroli str.32, 37, 452-454)

2.3. W paragrafie 11 ust. 1 pkt.10 Regulaminu Organizacyjnego OPS, do zakresu zadań Działu Pomocy Socjalnej należy m. in. współpraca z wszelkimi instytucjami w celu przeciwdziałania, ograniczania zjawisk i skutków patologii oraz ubóstwa, w tym również bezdomności. Do koordynacji ww. działań wyznaczono w OPS jednego pracownika socjalnego⁷², który w zakresie swoich obowiązków i czynności miał za zadanie pracę i koordynację pracy z osobami bezdomnymi.

Jak wyjaśniła Dyrektor, Ośrodek koordynował działania podejmowane wobec osób bezdomnych ściśle współpracując z jednostkami organizacyjnymi Gminy, Powiatu Pszczyńskiego i innymi podmiotami takimi jak Policja i organizacje pozarządowe w celu zapewnienia sprawnej i efektywnej pomocy udzielanej osobom bezdomnym. W opinii Ośrodka współpraca ta przebiega pomyślnie.

(akta kontroli str. 23, 30-37, 442-445, 496)

⁷⁰ Co dotyczyło 50 % zbadanych przypadków.

⁷¹ Co dotyczyło 10 % zbadanych przypadków.

⁷² Pracownik, któremu powierzono realizację zadań na rzecz osób bezdomnych.

Stwierdzone
nieprawidłowość

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

Dyrektor nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań przez OPS na rzecz osób bezdomnych. Przyjęte w Gminie rozwiązania organizacyjne dotyczące pomocy bezdomnym ograniczały skuteczną pracę socjalną z tymi osobami, a prowadzone działania dla zapewnienia liczby miejsc schronienia dla osób bezdomnych z Gminy poprzez zawarcie umów lub porozumień - w formach określonych w ustawie o pomocy społecznej - nie doprowadziły do poprawy sytuacji do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK. W konsekwencji powodowało to niewykazanie żadnych danych w prowadzonym przez Wojewodę Rejestrze miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, nadzór nad realizacją zadań przez OPS na rzecz osób bezdomnych był niewystarczający. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in. braku zapewnienia miejsc schronienia przez Gminę, stwarzały ograniczenia w bieżącej pracy socjalnej z osobami bezdomnymi, a działania w zakresie nadzoru nie doprowadziły do poprawy tej sytuacji do dnia zakończenia kontroli NIK.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań w celu zabezpieczenia dla bezdomnych z terenu Gminy wymaganych ustawowo form schronienia, w celu świadczenia im pomocy adekwatnej do zdiagnozowanych potrzeb.
2. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia zawierania kontraktów z bezdomnymi zameldowanymi na terenie Gminy, przez pracowników OPS, w terminie poprzedzającym wydanie decyzji o udzieleniu schronienia.

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 wyko-
nania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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 20 marca 2019 r.

Kontroler

Joanna Paliga

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....