



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.027.01.2018

Tomasz Hinc
Wojewoda Zachodniopomorski
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
ul. Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 kwietnia 2019 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie ¹ , ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Hinc, Wojewoda Zachodniopomorski ² , od 05.03.2018 r. i nadal. W okresie wcześniejszym funkcję Wojewody pełnili: Marek Tałasiewicz, od 12.03.2014 r. do 31.03.2016 r. Piotr Jania, od 09.12.2015 r. do 14.08.2016 r. Krzysztof Kozłowski, od 07.09.2016 r. do 22.01.2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Wojewody podejmowane na rzecz osób bezdomnych. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2018.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Mirela Zając, upoważnienie do kontroli nr LSZ/172/2018 z 03.10.2018 r. (akta kontroli str.1)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda nadzorował obszar pomocy społecznej udzielanej osobom bezdomnym głównie poprzez prowadzenie kontroli w ośrodkach pomocy społecznej oraz działania nadzorcze nad uchwałami jednostek samorządu terytorialnego podejmowanymi w tym zakresie⁵. Wojewoda prawidłowo prowadził działalność informacyjną o miejscach schronienia dla osób bezdomnych⁶. Natomiast nie planował i nie prowadził kontroli jakości usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych w podmiotach niepublicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wojewoda prowadził rejestr miejsc udzielania schronienia osobom bezdomnym, w którym nie wprowadzano na bieżąco danych zawartych w zgłoszeniach 20 gmin z okresu od 10.08.2018 r. do 13.11.2018 r. Ponadto Wojewoda nie posiadał zgłoszeń od 39 gmin⁷ o miejscach udzielania tymczasowego schronienia osobom bezdomnym.

Wojewoda nie opracował mierników oceny skuteczności działań w obszarze bezdomności w sporządzanej corocznie „Analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie” oraz w Programach wojewody⁸, a także nie posiadał danych o skuteczności indywidualnej pomocy udzielanej osobom bezdomnym, gdyż nie obowiązywały go do tego obowiązujące przepisy prawa.

¹ Dalej: ZUW.

² Dalej: Wojewoda.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ W sprawie ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia (w tym w schroniskach dla osób bezdomnych) oraz w sprawie przyjmowania strategii rozwiązywania problemów społecznych.

⁶ Oprócz publikacji rejestrów z takimi miejscami utworzono w ZUW m.in. bezpłatną infolinię w okresie zimowym.

⁷ Według stanu na 12.12.2018 r.

⁸ Wprowadzanych przez Wojewodę w obszarze pomocy społecznej osobom bezdomnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania Wojewody podejmowane na rzecz osób bezdomnych

1.1. Przygotowanie ZUW do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych.

ZUW funkcjonował na podstawie Statutu¹⁰ oraz Regulaminu organizacyjnego¹¹. Do 08.10.2018 r. w ZUW funkcjonował Wydział Spraw Społecznych oraz Wydział Zdrowia. W Wydziale Spraw Społecznych¹² funkcjonował m.in. Oddział ds. Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej. W dniu 9.10.2018r. Regulamin ZUW został zmieniony¹³ i utworzony został, z połączenia dwóch ww. wydziałów, jeden Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej¹⁴. W jego strukturze działał nadal m.in. Oddział ds. Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej, do którego zadań należało m.in. prowadzenie rejestru placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz przeprowadzanie kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵.

W okresie objętym kontrolą w ZUW nie funkcjonowała odrębna komórka organizacyjna ani stanowisko pracy do spraw związanych z niesieniem pomocy osobom bezdomnym.

Dyrektor WZiPS Mariola Cieśla¹⁶ wyjaśniła, że zadania związane z tematyką bezdomności realizowali pracownicy Oddziału – głównie podczas kontroli przeprowadzanych w ośrodkach pomocy społecznej oraz podczas ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych (co dwa lata).

W ramach Oddziału zapewniono wykonywanie zadań i zagwarantowano zastępstwa osób odpowiedzialnych za ich realizację poprzez określenie zakresu obowiązków pracowników w Regulaminie Organizacyjnym oraz zakresach ich czynności.

Wszyscy pracownicy Oddziału w zakresie czynności mieli wskazane: sprawowanie nadzoru nad sposobem realizacji zadań pomocy społecznej przez samorządy oraz prowadzenie kontroli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w zakresie zadań pomocy społecznej. Poprzez zwrot "w szczególności" dookreślono w zakresach czynności pracowników, że prowadzą kontrolę np. w domach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie. Dwóch pracowników¹⁷ w zakresach czynności miało zapisany obowiązek prowadzenia kontroli placówek udzielających tymczasowego schronienia oraz prowadzenia rejestru takich placówek. Wszyscy pracownicy w zakresie czynności mieli wykonywanie innych zadań zleconych przez Dyrektora Wydziału. Wszyscy pracownicy potwierdzili podpisem przyjęcie zakresu obowiązków. Pracownicy pełniący funkcje zarządzające w Wydziale posiadali upoważnienia do podpisywania decyzji administracyjnych w imieniu Wojewody. (akta kontroli str. 5, 35, 59-64)

1.2. Prowadzenie rejestrów miejsc udzielania tymczasowego schronienia.

W latach 2016-2018 Wojewoda prowadził rejestr placówek zapewniających miejsca noclegowe (do 04.09.2016 r.) oraz rejestr placówek udzielających tymczasowego

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 Przyjętego Zarządzeniem Wojewody Nr 205/2016 z dnia 19 kwietnia 2016 r.

¹¹ Przyjętego Zarządzeniem Wojewody Nr 415/2016 z dnia 6 lipca 2016 r.

¹² Dalej także: WSS.

¹³ zarządzeniem Nr 204/2018 Wojewody.

¹⁴ Dalej także: Wydział lub WZiPS.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm., dalej: ustawa ops.

¹⁶ Dalej także: Dyrektor Wydziału.

¹⁷ Według stanu na 31.10.2018 r.

schronienia (do 10.07.2018 r.), które były ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego oraz na stronie internetowej Urzędu, w terminie do 30 czerwca danego roku (odpowiednio: 16.06.2016 r., 29.06.2017 r., 13.06.2018 r.).

Zgodnie z art. 2 w zw. z art. 7 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹⁸ rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia, z dniem 11 lipca 2018 r. stał się rejestrem miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowaniach oraz ogrzewalniach¹⁹. Zgodnie z art. 48a ust. 11d ustawy ops (w brzmieniu obowiązującym od 11.07.2018 r.) Wojewoda miał obowiązek na bieżąco aktualizować zgłoszone dane w Rejestrze miejsc.

Rejestr miejsc zawierający dane wymagane przez art. 48a ust. 11a ustawy ops (w brzmieniu obowiązującym od 11.07.2018 r.) do 14.11.2018 r. nie zawierał danych z 20 zgłoszeń gmin, które wpłynęły od 11.08.2018 r. Opublikowany rejestr na stronie internetowej ZUW w dniu 14.11.2018 r. zawierał już te dane.

Rejestr nie obejmował wszystkich gmin na terenie województwa (do 12.12.2018 r. 75 gmin przekazało zgłoszenia o miejscach schronienia, na 114 gmin w województwie). Wojewoda nie posiadał informacji o sposobie zapewnienia schronienia przez pozostałe 39 gmin.

(akta kontroli str. 5, 25 - 35, 39 – 57, 147)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że przepisy ustawy ops wskazywały, że do dokonania zgłoszenia do rejestru prowadzonego przez wojewodę, a także do zgłaszania wszelkich zmian danych objętych rejestrem zobowiązana była gmina. W celu zapewnienia sprawnej realizacji zadania związanego z opracowaniem rejestru na podstawie nowych przepisów Wojewoda dwukrotnie skierował do gmin pismo w sprawie przekazania stosownych danych do rejestru. Przeprowadzona została analiza wszystkich nadesłanych zgłoszeń w celu wyeliminowania błędów i nieścisłości. Ponadto, o przewidywanej nowelizacji przepisów dotyczących rejestru i wynikającej z tego konieczności opracowania i przekazania danych do Wojewody, pracownicy ZUW informowali na spotkaniach z osobami kierującymi ośrodkami pomocy społecznej. Wobec tych jednostek samorządu terytorialnego²⁰, które nie przekazały danych do Rejestru miejsc, podjęte zostaną w najbliższym czasie działania nadzorcze, leżące w kompetencjach Wojewody. Podczas realizacji zadań związanych z działalnością nadzorczą i kontrolną Wojewody wykorzystywane były wszelkie dostępne informacje, w tym sprawozdania MRPiPS-03, MRPiPS-05, sprawozdawczość jednorazowa, dane z systemu EZD, w szczególności dotyczące wnoszonych skarg, dokumentacja indywidualna klientów pomocy społecznej dostępna w ops, oświadczenia osób kierujących ops, dane z poprzedniego rejestru itp., a nie wyłącznie dane z Rejestru miejsc.

(akta kontroli str. 5, 34, 202 – 206, 212 – 213)

Z Rejestru wynikało, że znaczna liczba jst (w tym także aglomeracje, na terenie których zidentyfikowano dużą liczbę osób bezdomnych) nie zapewniała schronienia we wszystkich ustawowych formach (schronisko dla osób bezdomnych, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegownia i ogrzewalnia).

(akta kontroli str. 167 - 201)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że zgodnie z art. 3 ust. 3 i ust. 4 ustawy ops rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Potrzeby osób i rodzin korzystających

¹⁸ Dz.U. z 2018 poz. 700, dalej: ustawa o zmianie ustawy ops 2018

¹⁹ Dalej: Rejestr lub Rejestr miejsc.

²⁰ Dalej: jst.

z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Ustawa ops w art. 48a ust. 1 i ust. 4 wskazywała w jakich formach osoby bezdomne mogą otrzymać pomoc. Nie wskazywała natomiast, że gmina miała obowiązek zapewnić osobom bezdomnym wszystkie formy pomocy tj. schronienie w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz w ogrzewalni, jeżeli takie potrzeby nie występują. Brak podstaw prawnych do podjęcia działań nakazujących gminom zapewnienie schronienia we wszystkich formach. Konieczność zapewnienia przez gminy miejsc we wszystkich rodzajach placówek dla osób bezdomnych, zwłaszcza w przypadku ich niewykorzystania, wiąże się z ponoszeniem przez gminy dodatkowych kosztów (opłata za gotowość). Narzucenie gminom takiego obowiązku byłoby niecelowe, a ponoszenie dodatkowych kosztów przez gminy mogłoby świadczyć o niegospodarności.

(akta kontroli str. 202 – 206, 214)

Z porównania danych z Rejestru z danymi dotyczącymi liczby osób bezdomnych ujawnionych w ramach ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych z 2017 r. wynikało, że w niektórych gminach liczba miejsc schronienia zapewniona przez poszczególne jst była mniejsza niż liczba osób bezdomnych, które przebywały na ich terenie²¹.

(akta kontroli str. 204, 214)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy ops, w przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo była gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. Zatem obowiązek zapewnienia schronienia osobom bezdomnym nie spoczywał na gminie na terenie której przebywały te osoby, ale na gminie, w której miały ostatni adres zameldowania na pobyt stały. Dane z ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych wykazywały liczbę osób bezdomnych, które przebywały na terenie danej gminy podczas liczenia. Nie oznacza to, że dana gmina musiała zapewnić taką liczbę miejsc dla osób bezdomnych, gdyż mogły to być osoby z różnych gmin.

(akta kontroli str. 204, 214)

Wojewoda, w związku z koniecznością prowadzenia rejestru w zmienionej formie i obowiązkiem wynikającym z art. 3 ustawy o zmianie ustawy ops 2018 r., dotyczącym przekazywania przez gminy wojewodzie danych do Rejestru (w terminie do 11.08.2018 r.) 13.06.2018 r. oraz powtórnie 06.07.2018 r. skierował do wszystkich gmin pismo w tej sprawie.

(akta kontroli str. 4 – 5, 34, 147, 150 – 151, 242)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że zgodnie z wytycznymi z kwietnia 2017 r. w zakresie pomocy osobom bezdomnym przekazanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²², w rejestrze tym umieszczono placówki prowadzone na zlecenie jst (placówki w rejestrze umieszczono na podstawie sprawozdania z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w roku 2016 DPS-IV-80-IR/2017 realizowanego w Centralnej Aplikacji Statystycznej). W listopadzie 2017 r. do rejestru opublikowanego na stronie internetowej Wojewody dopisano Schronisko dla bezdomnych mężczyzn w Darżewie prowadzone przez Ośrodek Rehabilitacyjno – Postresocjalizacyjny Stowarzyszenie Solidarni Plus (na wniosek Burmistrza Bobolic). W 2018 do rejestru opublikowanego na stronie internetowej dopisano Schronisko dla Osób Bezdomnych w Świnoujściu prowadzone przez Fundację Instytut św. Brata Alberta na wniosek GOPS w Szydłowie oraz schronisko dla mężczyzn w Poczerninie prowadzone przez Centrum Socjalne Caritas w Stargardzie na wniosek GOPS w Kołbaskowie.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła też, że aktualność i kompletność prowadzonych

²¹ Przykładowo 8 wybranych jst zapewniło w 2018 średnio 41,7% miejsc w relacji do liczby bezdomnych wg ogólnopolskiego badania z 8 na 9 lutego 2017 r.

²² Dalej: MRPiPS.

rejestrów weryfikowano zgodnie z przekazywanymi wnioskami oraz na podstawie zmieniających się przepisów i wytycznych.

Rejestry placówek udzielających tymczasowego schronienia były aktualizowane 3-krotnie w 2016 r., 6-krotnie w 2017 r. oraz 5-krotnie w 2018 r. Opublikowany w dniu 14.11.2018 r. Rejestr miejsc był od tego momentu aktualizowany na bieżąco.

(akta kontroli str. 34 – 35, 45 – 46, 202 – 206, 213 - 214)

Rejestr zawierał elementy, o których mowa w przepisie art. 48a ust. 11a ustawy ops, w tym informacje o zawartych przez jst porozumieniach z innymi jst.

(akta kontroli str. 164 - 201)

W województwie zachodniopomorskim jest 114 gmin. W roku 2016 cztery gminy zapewniły schronienie osobom bezdomnym w formie ogrzewalni, 10 - w formie noclegowni, jedna w formie schroniska z usługami opiekuńczymi, 47 – w formie schroniska. W 2017 odpowiednio: 8, 13, 3 i 72 gmin, a w 2018 r. 12, 21, 11 i 91. W roku 2016 56 gmin nie zapewniało miejsc schronienia osobom bezdomnym; w 2017 - 38 gmin, a w 2018 - 20 gmin.

(akta kontroli str. 32 - 33)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że gminy mogły udzielić osobom bezdomnym pomocy w formie schronienia tylko za zgodą osoby bezdomnej. Osoby bezdomne, które nie wyrażały zgody na schronienie otrzymywały pomoc w formie świadczeń pieniężnych oraz świadczeń niepieniężnych w formie posiłku lub produktów żywnościowych. Podczas czynności kontrolnych prowadzonych w ośrodkach sprawdzany był między innymi zakres udzielanej pomocy osobom bezdomnym. W przypadku nieprawidłowości wydawane były zalecenia pokontrolne. Dane dotyczące liczby gmin, które nie udzieliły schronienia osobom bezdomnym były weryfikowane przez pracowników ZUW na podstawie sprawozdań MRPiPS-03 oraz podczas kontroli w ośrodkach. Gminy nie posiadały danych, które z osób ostatnio zameldowanych na ich terenie były osobami bezdomnymi. Danych takich nie posiadał również Wojewoda. W latach 2016 – 2018 w ramach przeprowadzonych 56 kontroli obejmujących swoim zakresem zapewnienie schronienia osobom bezdomnym, w toku jednej kontroli²³ stwierdzono, że gmina nie zapewniała schronienia osobom bezdomnym w żadnej formie. W wystąpieniu pokontrolnym Wojewoda zalecił podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie schronienia dla osób bezdomnych zgodnie z art. 48a ustawy ops.

(akta kontroli str. 240, 242, 243, 513)

Na terenie województwa zachodniopomorskiego²⁴, wg stanu na 31.10.2018 r., funkcjonowało 46 placówek zapewniających schronienie osobom bezdomnym, z tego 29 w formie schronisk dla osób bezdomnych, dwa – schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, siedem – noclegowni, osiem – ogrzewalni. Pięć z ww. placówek²⁵ powstało po 5.09.2016 r.

W 2016 r. pięć gmin zawarło porozumienie administracyjno – prawne z inną gminą o udzielenie schronienia osobom bezdomnym, w 2017 – sześć gmin, w 2018 – osiem gmin.

Do publikacji w Dzienniku Urzędowym, zgodnie z art. 13 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁶ przekazano cztery porozumienia.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że pozostałe porozumienia jst nie zostały opublikowane w Rejestrze, z uwagi na fakt ich nieprzekazania do publikacji przez gminy. Dane te zostały pozyskane w toku kontroli NIK. Do gmin, które zgodnie

²³ W ramach kontroli ZUW Szczecin w dniach 9-11.05.2018 r. w Ośrodku Pomocy Społecznej Golczewo.

²⁴ Dalej także: Województwo.

²⁵ Spółdzielnia Socjalna SIRIA w Drawnie (prowadząca schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz noclegownię), Caritas - noclegownia dla osób bezdomnych w Stargardzie, Ośrodek Pomocy Społecznej w Kołobrzegu (ogrzewalnia), Szczecińskie Centrum Profilaktyki Uzależnień w Szczecinie (ogrzewalnia).

²⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1523, ze zm.

z przekazanymi przez Ops informacjami udzielały schronienia osobom bezdomnym na podstawie porozumienia, a nie przekazały zawartych porozumień do publikacji przesłane zostanie zapytanie o powody zaniechania.

(akta kontroli str. 240, 243, 491, 493)

W 2016 r. 56 gmin nie zapewniło miejsc schronienia osobom bezdomnym. Pięć gmin zapewniało miejsca w placówkach podmiotów publicznych, a 24 w placówkach organizacji pozarządowych. Pięć gmin zawarło porozumienie administracyjno-prawne z inną gminą w celu zapewnienie schronienia osobom bezdomnym, a 28 gmin realizowało zadanie udzielania pomocy osobom bezdomnym w formie zakupu usług.

W 2017 r. 38 gmin nie zapewniło miejsc schronienia osobom bezdomnym. Pięć gmin zapewniało miejsca w placówkach podmiotów publicznych, a 39 w placówkach organizacji pozarządowych. Sześć gmin zawarło porozumienie administracyjno-prawne z inną gminą w celu zapewnienie schronienia osobom bezdomnym, a 46 gmin realizowało zadanie udzielania pomocy osobom bezdomnym w formie zakupu usług.

W 2018 r. 20 gmin nie zapewniło miejsc schronienia osobom bezdomnym. , Osiem gmin zapewniało miejsca w placówkach podmiotów publicznych, a 52 w placówkach organizacji pozarządowych. Natomiast 64 gminy realizowały zadanie udzielania pomocy osobom bezdomnym w formie zakupu usług.

(akta kontroli str. 25 – 33)

1.3. Realizacja lub zlecenie przez Wojewodę podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych odnoszących się do osób bezdomnych.

Wojewoda nie współdziałał w innym zakresie niż określonym w pkt 1.5 i pkt 1.6 niniejszego wystąpienia z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 73, 116 – 117, 128, 131, 144)

1.4. Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej udzielonej osobom bezdomnym.

Wojewoda analizę stanu i skuteczności pomocy społecznej dokonywał w opracowaniu pn. "Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie zachodniopomorskim" odpowiednio za rok: 2015, 2016 i 2017²⁷ (sporządzone w roku następnym). Analiza za rok 2017 została zatwierdzona przez Wojewodę w czasie prowadzenia niniejszej kontroli NIK, tj. 21.11.2018 r.

Analizy dokonane były w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej z uwzględnieniem założeń przewidzianych w strategii.

Każda z analiz zawierała opisy stanu faktycznego (liczby zapewnionych miejsc noclegowych, liczby przeprowadzonych kontroli, kwot przyznanych organizacjom pozarządowym działającym w obszarze bezdomności, liczby ofert organizacji pozarządowych wpływających w związku z otwartymi konkursami itp.)

Zakres analizy dotyczący obszaru bezdomności obejmował poza omówieniem zmian w przepisach w roku 2016 i 2017:

- wskazanie liczby kontroli w ośrodkach pomocy społecznej i podmiotach niepublicznych realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej zleczone przez Wojewodę w drodze otwartego konkursu,
- charakterystykę zasobów dotyczących zabezpieczenia społecznego poprzez wskazanie, ile w województwie przygotowano na okres zimy miejsc dla osób bezdomnych z podziałem na poszczególne powiaty,
- omówienie realizacji programów MRPiPS, wskazanie ich celów głównych i szczegółowych oraz informacje o liczbie ofert złożonych przez organizacje

²⁷ Dalej: Analiza za 2015, Analiza za 2016, Analiza za 2017.

pozarządowe działające na terenie województwa oraz liczbie organizacji, które otrzymały dofinansowanie w każdym roku (oraz kwotach dofinansowania),

- omówienie współpracy Wojewody z podmiotami niepublicznymi działającymi w zakresie realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych w ramach programu pn.: "Program współpracy Wojewody Zachodniopomorskiego z podmiotami niepublicznymi działającymi w zakresie pomocy społecznej"²⁸.

Skuteczność pomocy bezdomnym w analizach opisana była liczbą osób bezdomnych, którym udzielono pomocy w ramach Programu współpracy. W analizie za 2015 r. zapisano: *ogółem pomocy udzielono 3.700 osobom (...) o prawie połowę zmniejszyła się liczba osób bezdomnych objętych pomocą, w analizie za 2016 r.: pomocy udzielono około 2 200 osobom, w analizie z 2017 roku: ogółem pomocy udzielono 2 100 osobom.* Każda z analiz zawierała część *Podsumowanie, wnioski, rekomendacje*²⁹.

(akta kontroli str. 110 - 121)

W kwestii wykorzystania wyników analiz w bieżącej realizacji zadań przez Wojewodę, Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że wyniki analizy za 2015 r. zostały omówione na spotkaniach z osobami kierującymi ośrodkami pomocy społecznej w dniach 7 i 9.03.2017 r. Pracownicy Wydziału wykorzystywali dostępne opracowania np. przy przygotowywaniu informacji na potrzeby Wojewody, MRPiPS i innych instytucji.

(akta kontroli str. 65, 71 - 72)

Analizy nie zawierały mierników oceny skuteczności działań.

(akta kontroli str. 110 - 121)

Dyrektor Wydziału odnosząc się do kwestii braku w analizach mierników oceny skuteczności wyjaśniła, że zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 22 pkt 11 ustawy ops, w kontrolowanym okresie Wojewoda dokonywał analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej. Obowiązujące przepisy prawa nie określały ani zasad ani też sposobu tworzenia analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej. Nie zostały także w tym zakresie wydane wytyczne MRPiPS. A zatem sposób opracowania powyższego dokumentu pozostawiono do kompetencji i uznania wojewodów. Skoro nie zostały w tym zakresie wydane przepisy wykonawcze, ani też przepis art. 22 pkt 11 nie został doprecyzowany (tak jak to było np. w przypadku strategii rozwiązywania problemów społecznych w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy

²⁸ Dalej: Program współpracy. Program ten adresowany był do organizacji prowadzących działalność w zakresie pomocy społecznej w obszarze działania na rzecz osób bezdomnych. Wskazano w każdej z tych Analiz wysokość przyznanych w ramach Programu współpracy środków finansowych oraz liczbę podmiotów niepublicznych, które te środki otrzymały. Wskazano, że dofinansowanie obejmowało następujące formy pomocy: zapewnienie noclegu, wyżywienia, środków higieny i odzieży, udzielanie pomocy prawnej i psychologicznej, przeprowadzenie niezbędnych remontów i adaptacji pomieszczeń, zakup drobnego sprzętu i doposażenia.

²⁹ W analizie za 2015 w tej części nie było zapisu dotyczącego obszaru bezdomności. Na końcu Podsumowania wskazano ogólnie w odniesieniu do wszystkich poruszanych w Analizie zagadnień, cyt.: "Reasumując poziom skuteczności pomocy społecznej w analizowanym okresie, służby społeczne spełniają swoje zadanie na zadowalającym poziomie. Zasoby instytucjonalne pomocy społecznej rozwijają się, co pomaga zabezpieczać usługi pomocy środowiskowej, która jest niezbędna w naszym województwie. Kadre pomocy społecznej stanowią ludzie coraz bardziej kompetentni. Wzmocnieniu ulega nadzór i kontrola nad jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. W ramach programów rządowych oraz osłonowych, uzupełniające wsparcie otrzymują organizacje trzeciego sektora, których współpraca z samorządem terytorialnym umacnia się z roku na rok.

W Analizie za 2016 w części: "Podsumowanie, wnioski, rekomendacje" jedynym zapisem dotyczącym obszaru bezdomności był cyt.: "Osoby wymagające wsparcia w zakresie udzielenia schronienia mogą liczyć na pomoc na podstawie nowych uregulowań precyzujących dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie. Zmiany mają służyć nie tylko standaryzacji jednostek udzielających schronienia, lecz również prób przezwyciężenia trudności życiowych i osiągnięcia stopnia samodzielności w zakresie życia społecznego".

W Analizie za 2017 w ww. części zapisano, cyt.: "Rok 2017 był istotny dla działań w zakresie wspierania osób bezdomnych. Przede wszystkim wydane zostały przepisy wykonawcze określające standard placówek dla osób bezdomnych, co pozwala na różnicowanie sposobu świadczenia pomocy osobom bezdomnym – w zależności od ich indywidualnej sytuacji życiowej i przyczyn trwania w bezdomności. Opracowane przez MRPiPS „Wytyczne”, opisane w treści niniejszej analizy, doprecyzowały zasady udzielania pomocy osobom bezdomnym. Standaryzacja świadczonych usług z pewnością wpłynie na poprawę jakości i efektywności podejmowanych działań nakierowanych na rozwiązywanie problemu bezdomności, zwłaszcza wobec konieczności zawarcia z osobą bezdomną kontraktu socjalnego przed wydaniem decyzji przyznającej miejsce w schronisku".

społecznej) wolą ustawodawcy było, aby przedmiotowy dokument był opracowany w sposób określony przez Wojewodę. Założeniem przyjętym podczas opracowywania corocznie analizy było przedstawienie opisowej syntezy działań związanych z obszarem zabezpieczenia społecznego, poza pomocą społeczną, obejmując także zagadnienia z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, pieczy zastępczej, świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego – co zostało zaakceptowane przez Wojewodę. Słownik języka polskiego definiuje pojęcie „analiza” jako: *rozpatrywanie jakiegoś problemu, zjawiska z różnych stron w celu jego zrozumienia lub wyjaśnienia oraz wyjaśnienie lub opis, będące wynikiem takiego rozpatrywania*. Przedłożone w toku kontroli NIK dokumenty wpisywały się w powyższe definicje. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że przedłożone analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej zawierają jedynie informacje dotyczące stanu (zasobów) pomocy społecznej. W odniesieniu do poszczególnych tematów analizy zawierały treści o charakterze porównawczym np. poprzez wskazywanie skali danego zjawiska w latach poprzednich oraz kierunków zmian. Wnioski i rekomendacje zawarte w analizach odnosiły się do najistotniejszych problemów zdiagnozowanych podczas omawianego okresu. Zwracam również uwagę, że żaden z przepisów nie nakładał na Wojewodę konieczności ustalania mierników do oceny skuteczności.

(akta kontroli str. 204 – 205, 219)

WZiPS przedłożył dodatkowe dokumenty potwierdzające działania Wojewody w obszarze bezdomności, m.in.:

- Informator o placówkach świadczących pomoc osobom bezdomnym w okresie zimy, ZUW, Szczecin 2016 i 2017
- pisma Wojewody z 1.12.2016 do dyrektorów/ kierowników Ops oraz z 5.12.2016 r. do prezydentów, burmistrzów, wójtów – informujące, że (...) *związku z okresem zimowym od 1.11.2016 r. oddana została do dyspozycji wszystkich osób potrzebujących całodobowa, bezpłatna infolinia o numerze 800-170-010 oraz z telefonu komórkowego 696-031-168. Ponadto przygotowany został aktualny Informator o placówkach świadczących pomoc osobom bezdomnym w okresie zimy (...)*”
- pismo z 23.05.2017 r. Wojewody do starostów, prezydentów, burmistrzów i wójtów, informującym, że: (...) *podczas badania na terenie naszego województwa przebywało 2 479 osób bezdomnych, natomiast na okres zimowy przygotowano 1 856 miejsc noclegowych dla osoby bezdomnej. (...) Mając na uwadze konieczność usprawnienia systemu organizacji pomocy osobom bezdomnym zalecam opracowanie procedur obejmujących wszystkie jst na terenie danego powiatu, określających postępowanie wobec osób bezdomnych w celu zapobieżenia zagrożenia ich życia lub zdrowia (...)*,
- pismo z 11.03.2016 r. Wojewody m.in. do Dyrektora Wydziału Spraw Społecznych³⁰ zapraszające do udziału w posiedzeniu 7.04.2016 r. na którym: *Uczestnicy narady dokonają analizy potencjalnych zagrożeń mogących wystąpić w 2016 r. na obszarze województwa oraz przeanalizują skuteczność podejmowanych działań w obliczu zagrożeń zimowych 2015/2016”*³¹

³⁰ Dalej: Dyrektor WSS.

³¹ Analiza obejmie następujące tematy: "według ustawy o pomocy społecznej osoba bezdomna to:..., udzielenie pomocy osobom potrzebującym odbywa się najczęściej poprzez (...), w okresie zimowym podejmowane są dodatkowo następujące działania: (...), ocena przygotowanej bazy pomocy dla osób bezdomnych (zamieszczono w niej zdanie: "W 2015 r. ośrodki pomocy społecznej z województwa zachodniopomorskiego udzieliły z tytułu bezdomności pomocy 2930 osobom i rodzinom (ogółem pomocą objęto 3464 osoby). W podziale na powiaty dane przedstawiają się następująco: (w tabeli wskazano: powiat, liczba osób i rodzin, liczba osób w rodzinach)...; co dwa lata przeprowadzane jest Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych. Ostatnie przeprowadzone było w nocy z 21 na 22 stycznia 2015 r. Na terenie województwa zachodniopomorskiego podczas badania przebywało 2931 osób bezdomnych; Na okres zimy 2016/2017 na terenie województwa przygotowano 1856 miejsc dla osób bezdomnych, z tego; Liczba przygotowanych miejsc w podziale na powiaty przedstawia się następująco: (w tabeli przedstawiono: powiat, liczba miejsc w schroniskach, liczba miejsc

- plan posiedzenia Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w dniu 15.05.2017 r. w ZUW Szczecin, który obejmował m.in. przedsięwzięcie pn. *Ocena i analiza działań w zakresie pomocy dla bezdomnych i ludzi dotkniętych skrajnym ubóstwem.*

Wojewoda nie informował MRPiPS oraz nie sugerował zmian i kierunków działań w kontekście poprawy skuteczności pomocy osobom bezdomnym.

(akta kontroli str. 113 - 116)

1.5. Realizacja zadań wynikających z programów rządowych odnoszących się do osób bezdomnych.

W ramach programów odnoszących się do osób bezdomnych niżej wymienione organizacje pozarządowe, otrzymały dotacje z MRPiPS:

1. „Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności” - Edycja 2016:
50.000 zł - Stowarzyszenie „Solidarni Plus” z siedzibą w Wandzinie Ośrodek Rehabilitacyjno-Postresocjalizacyjny w Darzewie,
110.000 zł - Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Szczecinie,
50.000 zł Towarzystwo Pomocy im św. Brata Alberta Koło w Koszalinie,
2. „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” - Edycja 2017:
220.000 zł - Towarzystwo Pomocy im św. Brata Alberta Koło w Koszalinie,
132.000 zł - Caritas Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej,
79.600 zł - Zachodniopomorski Oddział Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża w Szczecinie.
3. „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” - Edycja 2018:
179.000 zł - Caritas Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej,
110.000 zł - Stowarzyszenie Ludzi Bezdomnych, Samotnych Matek z Dziećmi z siedzibą w Stargardzie,
50.000 zł - Stowarzyszenie „Solidarni Plus” z siedzibą w Wandzinie Ośrodek Rehabilitacyjno - Postresocjalizacyjny w Darzewie,
50.460 zł - Fundacja Resocjalizacji i Readaptacji Społecznej „Tulipan” z siedzibą w Szczecinie.

W ramach ww. Programów WSS dokonywał oceny formalnej i merytorycznej wniosków, Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych³² z upoważnienia Wojewody opiniował wpływające oferty zgodnie z zasadami konkursów ogłaszanych przez MRPiPS. Organizacje pozarządowe złożyły w 2016 r. 15 ofert na kwotę 1.701.894 zł (zaakceptowano 6 ofert na kwotę 646.900 zł), w 2017 r. 12 ofert na kwotę 1.504.178 zł (zaakceptowano 6 ofert na kwotę 856.823 zł), a w 2018 r. 9 ofert na kwotę 1.074.314 zł (zaakceptowano 4 oferty na kwotę 413.597 zł). Oferty zostały przekazane do Ministerstwa. Wydział nie posiadał danych w zakresie liczby zawartych przez Ministerstwo umów, kwoty zawartych umów, kwoty otrzymanego dofinansowania, kwoty faktycznie wydatkowanych środków na zadanie, kwoty

w noclegowniach, liczba miejsc w ogrzewalniach, liczba miejsc interwencyjnych w DPS, liczba miejsc w pokojach dla bezdomnych; W MRPiPS trwają prace nad rozporządzeniem w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni. Rozporządzenie ma określić standard obiektów oraz podstawowych usług świadczonych w schroniskach dla osób bezdomnych, noclegowniach i ogrzewalniach, a także kwalifikacje osób świadczących usługi w ww. placówkach. Podmioty prowadzące ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla bezdomnych, niespełniające standardów, które będą określone w ww. rozporządzeniu, są obowiązane dostosować do tych standardów ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla bezdomnych do dnia 5 października 2018 r.; Wzorem lat poprzednich do ośrodków pomocy społecznej zostanie przesłany aktualny informator o placówkach świadczących pomoc osobom bezdomnym w czasie zimy wraz z prośbą o zintensyfikowanie działań mających na celu zapobieganie tragicznym skutkom zimy, a w szczególności przekazywanie w miarę posiadanych środków finansowych zwiększonych zasiłków celowych na: zakup opału, zabezpieczenie potrzeb związanych z zakupem ciepłej odzieży i obuwia zimowego, zwiększenie w okresie zimy liczby wydawanych posiłków przez jadalnię funkcjonującą przy placówkach pomocy społecznej.; Wsparcie budżetu państwa: Na dofinansowanie placówek dla osób bezdomnych przekazano w bieżącym roku z budżetu Wojewody Zachodniopomorskiego środki finansowe w wysokości 203.380 zł. Dodatkowo, w ramach Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” bezpośrednio z budżetu MRPiPS przyznano dla: PKPS Zarząd Okręgowy w Szczecinie, Ośrodka Rehabilitacyjno-Postresocjalizacyjnego w Darzewie i Koła Koszalińskiego Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta. Łączna kwota dofinansowania 210.000 zł."

³² Dalej: WSS.

faktycznie wydatkowanych środków z dotacji. Wydział nie posiadał też kserokopii ofert przesłanych do Ministerstwa. W związku z powyższym nie zweryfikowano, w toku kontroli NIK, prawidłowości realizacji przez Wojewodę obowiązków nałożonych na niego przez ww. Programy.

(akta kontroli str. 58, 99 – 101, 127 – 135, 151)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że każdy wpływający wniosek był szczegółowo analizowany. W pierwszej kolejności pod względem formalnym: czy zawiera wszystkie wymagane załączniki wymienione w ogłoszeniu oraz czy wszystkie rubryki we wniosku zostały prawidłowo wypełnione. Wypełniana była karta oceny formalnej. Wnioski, które miały jakiegokolwiek braki formalne nie podlegały ocenie merytorycznej. Podczas oceny merytorycznej dokonywana była analiza złożonej oferty pod kątem możliwości realizacji zadania, proponowanej jakości realizacji zadania, kwalifikacji osób zatrudnionych przy realizacji zadania, planowanego wkładu własnego, adekwatności kalkulacji kosztów oraz doświadczenia w realizacji podobnych projektów. Zakwalifikowane oferty wraz z kartami ocen ofert konkursowych zawierającymi przyznaną punktację zgodnie z zasadami wskazanymi w ogłoszeniach o konkursach zostały przesłane do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS. Opiniowanie wniosków konkursowych dotyczyło przedstawienia krótkiego opisu planowanych działań i efektów do zrealizowania w ramach złożonego projektu, doświadczeniu oferenta w realizacji projektów i prawidłowości dokonywanych rozliczeń oraz wyrażeniu poparcia dla realizacji konkretnych ofert.

(akta kontroli str. 151)

1.6. Programy Wojewody oraz współdziałanie Wojewody z organizacjami pozarządowymi w obszarze pomocy społecznej osobom bezdomnym. Efektywność tych działań.

W obszarze pomocy społecznej osobom bezdomnym w latach 2016-2018 Wojewoda wspierał finansowo podmioty uprawnione, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w formach określonych w Programie współpracy. Program współpracy był corocznie wprowadzany zarządzeniem wojewody³³ i zawierał elementy określone w art. 5b ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁴.

Programy w każdym roku były przedkładane Wojewodzie przez WSS (obecnie WZiPS) z prośbą o zaakceptowanie ogłoszenia o otwartym konkursie ofert na dofinansowanie realizacji projektów z zakresu pomocy społecznej. Każde ogłoszenie o otwartym konkursie ofert na realizację wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej wskazywało: rodzaj (cele do zrealizowania); zadania (działania na rzecz osób bezdomnych³⁵); wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania; zasady przyznawania dotacji; termin składania ofert; tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert; termin dokonania wyboru ofert oraz informacje o dofinansowaniu zadań organizacji pozarządowych w tym zakresie.

Otwarty konkurs ofert, zgodnie z przepisami ustawy o dppiw był ogłaszany w BIP, w siedzibie ZUW, na stronie internetowej ZUW. Z posiedzenia Komisji konkursowej sporządzany był protokół.

(akta kontroli str. 116 - 117)

³³ Nr 815/2015 z dnia 17 listopada 2015 r. – w zakresie pomocy społecznej na rok 2016, Nr 768/2016 z dnia 22 listopada 2016 r. – na rok 2017, Nr 437/2017 z dnia 27 listopada 2017 r. - na rok 2018

³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 450 ze zm., dalej: ustawo o dppiw.

³⁵ Poprawa standardów w placówkach pobytu i noclegu osób bezdomnych; doposażenie, organizowanie prac adaptacyjnych i remontowych istniejącej bazy z udziałem osób bezdomnych, przebywających w tych placówkach; zabezpieczenie noclegu, wyżywienia, środków higieny i odzieży, udzielanie doraźnej pomocy medycznej i sanitarnej, szczególnie w okresach jesienno-zimowych oraz realizacja działań zmierzających do wychodzenia z bezdomności.

Szczegółowe zasady przyznawania dotacji oraz zasady podziału środków na zadania związane z realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych zawarte były w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert na realizację wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej. W Obwieszczeniach Wojewody przedstawiano szczegółowy podział dotacji. Z realizacji Programu współpracy corocznie sporządzano sprawozdania, zgodnie z art. 5b ust. 3 ustawy odppiw.

Kontrolą objęto 15 ofert organizacji (po 5 w każdym roku), które otrzymały najwyższe kwoty dotacji w obszarze działania na rzecz osób bezdomnych. Badaniem objęto zgodność: przyznanego dofinansowania z założeniami Programu współpracy; warunkami konkursu zamieszczonego w Programie oraz z Regulaminem pracy Komisji konkursowej. Oceny komisji konkursowej złożonych ofert odpowiadały ww. założeniom i nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 75 – 98, 104 – 109, 116 – 117, 136 - 143)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że podczas oceny poszczególnych projektów jednym z mierników była planowana liczba osób do objęcia pomocą i zakres terytorialny realizacji zadania publicznego. Ponadto, jednym z kryteriów oceny była także dotychczasowa współpraca, w tym: prawidłowość wykorzystania środków finansowych w latach ubiegłych. Zgodnie z informacją podaną w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert na realizację wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej, w latach 2016-2018 kwota dotacji na dofinansowanie zadania z zakresu działalności statutowej przyznawana była w maksymalnej wysokości 50.000 zł i nie mniejszej niż 5.000 zł. Uzyskane efekty w ramach programu, to liczba osób objętych pomocą: w 2016 r. – ok. 2.200 osób, w ramach realizacji 7 projektów, w 2017 r. – ok. 2.000 osób, w ramach realizacji 8 projektów. Dokładne dane za 2018 r. (7 projektów) będą znane w lutym 2019 r., po okresie sprawozdawczym. Zakładane rezultaty zostały osiągnięte. Nastąpiła poprawa standardów w placówkach pobytu i noclegu osób bezdomnych (np. doposażenie, wykonano prace remontowe) oraz zwiększono zabezpieczenie wyżywienia, środków higieny oraz pomocy medycznej i sanitarnej w okresach jesienno -zimowych. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że osiągnięcie ww. rezultatów stwierdzono w oparciu o analizę przedstawionych sprawozdań, które potwierdzały wykonanie zamierzonych działań przedstawionych w ofercie. Natomiast liczba przeprowadzonych kontroli (3 kontrole w 2016, brak kontroli w 2017 r. i 2018 r. - w relacji do 22 dotowanych w tym okresie podmiotów) wynikała z możliwości kadrowych³⁶.

(akta kontroli str. 73 – 74, 132, 148, 203, 211, 215, 267, 506 - 508)

W programach współpracy nie formułowano mierników dla ww. celów. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału, z obowiązujących przepisów prawa nie wynika, czy i w jaki sposób mają być formułowane mierniki dla celów szczegółowych przyjętych w Programie. Z uwagi na brak norm prawnych narzucających sposób badania efektywności i skuteczności działań podmiotów, które otrzymały dotację w ramach Programu współpracy, weryfikacji rezultatów dokonywano w oparciu o analizę sprawozdań końcowych z wykonania zadania publicznego i ofert złożonych przez podmioty.

(akta kontroli str. 74, 202, 211)

W 2016 r. w zakresie obszaru bezdomności złożono 13 ofert – łącznie na kwotę 1.008.959 zł, w 2017 r. 9 ofert - 416.940 zł, w 2018 r. 11 ofert - 570.468 zł.

Wymogi formalne spełniło 10 ofert w 2016 r. i po 9 ofert w 2017 i 2018 roku.

W ramach Programu współpracy podmiotom niepublicznym przekazano w 2016 r. 203.380 zł (7 podmiotów), w 2017 r. 172.000 zł (8 podmiotów), w 2018 r. 215.000 zł

³⁶ Braki kadrowe wynikały m.in. z odejścia pracownika na emeryturę oraz korzystania przez pracownice z uprawnień związanych z rodzicielstwem, a przeprowadzane nabory nie były skuteczne (np. z uwagi na brak ofert kandydatów).

(7 podmiotów). Faktycznie wykorzystano w 2016 r. 203.337,61 zł (99,99%); w 2017 r. - 172.000 zł (100%).³⁷

Umowy dotyczyły zadań określonych w Programie współpracy i zawarte były zgodnie z określonymi w nim zasadami oraz przepisami art. 5 ustawy o dppio³⁸.

(akta kontroli str. 73, 116 – 117, 128, 131, 144)

1.7. Środki finansowe przeznaczone na finansowanie działań na rzecz bezdomnych.

W latach 2016-2018 w ramach Programu współpracy Wojewoda dofinansował kwotą 590.380 zł podmioty niepubliczne działające w zakresie pomocy społecznej w obszarze bezdomności.

Kwota zaakceptowanych ofert przez Wojewodę w ramach *Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności Edycja 2016 i 2017* wyniosła łącznie 1.503.723 zł. W ramach programu *Pokonać bezdomność - program pomocy osobom bezdomnym Edycja 2018* – 413.597 zł.

(akta kontroli str. 68 – 70, 133 - 135)

Według stanu na 31.10.2018 r. na terenie województwa funkcjonowało 46 placówek zapewniających schronienie osobom bezdomnym (w tym 6 prowadzonych przez podmiot publiczny), z tego 5 placówek powstało po dniu 5 września 2016 r. WZiPS nie dysponował danymi, w jakim zakresie placówki wymagają dostosowania do obowiązujących obecnie standardów.

(akta kontroli str. 25 – 31, 33)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że ustawowy termin dostosowania placówek mija 31.12.2020 r. Po upływie tego terminu, w Planie kontroli zewnętrznej ZUW zostaną ujęte kontrole problemowe weryfikujące jakość świadczonych usług oraz wprowadzone standardy, w podmiotach świadczących usługi na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 491 - 493)

Zasady podziału środków na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych zostały określone w ogłoszeniach o konkursie (o których mowa w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia). Ogłoszenia te nie zawierały zapisów dyskryminujących jakiegokolwiek podmiotu.

(akta kontroli str. 74, 84 – 98, 116 - 117)

1.8. Wpływ dokonanych we wrześniu 2016 r. zmian w systemie pomocy osobom bezdomnym na skuteczność udzielanego wsparcia.

Dyrektor Wydziału wskazała, że wprowadzone do ustawy ops zmiany przyczyniły się do uporządkowania i doprecyzowania obowiązujących przepisów o pomocy społecznej, dotyczących udzielania pomocy osobom bezdomnym i były wynikiem zgłaszanych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej problemów w stosowaniu przepisów prawa. Uregulowane zostały formy schronienia, ich zakres, a także wydane zostało rozporządzenie wskazujące minimalny standard placówek. Określenie definicji czterech rodzajów placówek oraz sprecyzowanie rodzaju i zakresu świadczonych w nich usług pozwala na różnicowanie sposobu świadczenia pomocy osobom bezdomnym – w zależności od ich indywidualnej sytuacji życiowej i przyczyn trwania w bezdomności. Standaryzacja świadczonych usług z pewnością wpłynie na poprawę jakości i efektywności podejmowanych działań nakierowanych na rozwiązywanie problemu bezdomności, zwłaszcza wobec konieczności zawarcia z osobą bezdomną kontraktu socjalnego przed wydaniem decyzji przyznającej miejsce w schronisku. Kontrakt socjalny określił sposób współdziałania osoby bezdomnej w rozwiązywaniu własnych problemów życiowych, mobilizując do zmiany sytuacji życiowej i usamodzielnienia. Nawarstwienie

³⁷ Ostateczne wykorzystanie środków finansowych w 2018 r. znane będzie w lutym 2019 r.

³⁸ szczegółowej analizie poddano po 3 umowy z roku 2016, 2017, 2018.

uwarunkowań pozostawania w bezdomności sprawia, że dla znacznej większości bezdomnych niemożliwy jest powrót do normalnego życia w społeczeństwie bez pomocy innych. Biorąc pod uwagę indywidualne aspekty bezdomności trzeba jednakże zauważyć, że wobec wielu osób bezdomnych z wyboru podejmowane działania nie przyniosą wymiernych efektów w postaci usamodzielnienia. Stosunkowo krótki okres funkcjonowania znowelizowanych przepisów, fakt, że od września 2016 przepisy dotyczące tematyki bezdomności podlegały kolejnym modyfikacjom, zmianę wydanego w tym zakresie rozporządzenia oraz brak wystarczającego orzecznictwa, nie pozwala na dokonanie jednoznacznej oceny skuteczności wprowadzonych zmian legislacyjnych. Wypracowanie sprawdzonych, praktycznych rozwiązań w zakresie stosowania przepisów dotyczących zapewnienia tymczasowego schronienia będzie z pewnością procesem długofalowym.

Dyrektor Wydziału zwróciła uwagę, że osoby kierujące ośrodkami pomocy społecznej informują o zasadności wprowadzenia uregulowań dotyczących współpracy w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym jednostek pomocy społecznej z podmiotami wykonującymi działalność leczniczą np. szpitalami, zakładami opiekuńczo-leczniczymi, zakładami pielęgnacyjno-opiekuńczymi.

Funkcjonowanie podmiotu koordynującego działania organów i instytucji podejmowanych na rzecz osób bezdomnych, zdaniem Dyrektora Wydziału, umożliwiłoby wymianę doświadczeń, ujednoczenie interpretacji oraz wymianę „dobrych praktyk”.

(akta kontroli str.129, 131-132)

1.9. Skuteczność działań Wojewody w zakresie uzyskania przez osoby bezdomne samodzielności życiowej oraz wyjścia z bezdomności.

Analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej, o których mowa w art. 22 pkt 11 ustawy ops były opracowywane corocznie w formie i zakresie opisanym w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 110 - 121)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że Wojewoda nie udzielał indywidualnej pomocy finansowej, w tym także osobom bezdomnym. W związku z powyższym nie posiada danych dotyczących skuteczności indywidualnej pomocy udzielanej osobom bezdomnym. Nie posiada także informacji o liczbie osób bezdomnych, którym w efekcie podjętych działań udało się pokonać problemy związane z bezdomnością i wyjść z bezdomności. Z żadnego obowiązującego aktu prawnego nie wynika, że wojewoda zobowiązany był do określenia miernika dotyczącego skuteczności indywidualnej pomocy udzielanej osobom bezdomnym oraz miernik dotyczący liczby osób bezdomnych, którym udało się pokonać problemy związane z bezdomnością, w tym wyjście z bezdomności.

(akta kontroli str. 129, 132, 203, 212)

Wyniki analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej za rok 2015 (sporządzonej w roku 2016) zostały omówione na spotkaniach z osobami kierującymi Ops³⁹. Dyrektor Wydziału wskazała, że pracownicy wykorzystywali dostępne opracowania także przy przygotowywaniu informacji na potrzeby Wojewody, MRPiPS i innych instytucji⁴⁰.

(akta kontroli str. 65, 72)

³⁹ W dniach 7 i 9 marca 2017 r.

⁴⁰ Przedłożono: pismo z 27.10.2017 r. do starostów, prezydentów, burmistrzów, wójtów oraz pismo z 27.10.2017 r. do marszałka województwa, którym przekazano im opracowanie "Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie zachodniopomorskim za 2016 r.", notatkę – ogłoszenia WSS ww. analizy wraz z wydrukiem ogłoszenia na stronie internetowej ZUW w dniu 27.10.2017r., program spotkania z dyrektorami i kierownikami ośrodków pomocy społecznej pod datą "Szczecin, marca 2017 r." wg którego w dniu 7.03.2017 w ZUW Szczecin i w dniu 9.03.2017 w ZUW Oddział Koszalin została w każdym z tych dni przeprowadzona analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w 2015 r. przez p.E.G. (kierownik Oddziału Nadzoru i Kontroli w Wydziale Spraw Społecznych ZUW Szczecin), omówiono wyniki kontroli w 2016 r. z zakresu pomocy społecznej oraz działania na rzecz osób bezdomnych, a także ogólnopolskie liczenie osób bezdomnych w 2017 r., wyniki i sprawozdawczość.

O wynikach analiz Wojewoda nie informował Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴¹ oraz nie sugerował zmian i kierunków działań w kontekście skuteczności pomocy bezdomnym, gdyż nie obowiązywały go do tego obowiązujące przepisy prawa.

(akta kontroli str. 116)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wojewoda w okresie od 10.08.2018 r. do 13.11.2018 r. nie prowadził na bieżąco rejestru miejsc w których gminy udzielały tymczasowego schronienia osobom bezdomnym (schroniska, schroniska z usługami opiekuńczymi, noclegownie oraz ogrzewalnie) i nie uwzględnił w nim danych zawartych w 20 zgłoszeniach, które wpłynęły od gmin w tym okresie.

(akta kontroli str. 5, 25-35, 39-57,147)

Zgodnie z art. 2 w zw. z art. 7 ustawy o zmianie ustawy ops z 2018 r. rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia, z dniem 11 lipca 2018 r. stał się rejestrem miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach. Zgodnie z art. 3 tej ustawy gminy miały obowiązek w terminie do 10 sierpnia 2018 r. przekazać wojewodzie dane do ww. rejestru miejsc.

Zgodnie z art. 11 d ustawy ops (w brzmieniu obowiązującym od 11.07.2018 r.) Wojewoda miał obowiązek na bieżąco wprowadzać/aktualizować dane w rejestrze miejsc zgłoszone przez gminy, w których gmina udziela tymczasowego schronienia.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że nowy rejestr o nazwie „Rejestr miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia” zastąpił prowadzony wcześniej „Rejestr placówek udzielających tymczasowego schronienia”. Ze znowelizowanych przepisów wynikała wprost zasadność stworzenia nowego dokumentu (w szczególności wobec określenia zakresu danych gromadzonych w rejestrze) na podstawie danych przekazywanych przez gminy po wejściu w życie przedmiotowej nowelizacji. Termin opublikowania przez wojewodów „Rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia” nie został określony w przepisach prawa. Nowy Rejestr został opublikowany w dniu 14 listopada 2018 r., tj. w najszybszym możliwym terminie, uwzględniając: konieczność wyegzekwowania od gmin danych do rejestru (dwukrotne monitowanie przez Wojewodę), liczne błędy i nieścisłości w przekazywanych przez gminy informacjach i konieczność ich weryfikacji, możliwości kadrowe, konieczność realizacji innych – równie istotnych – zadań nałożonych na pracowników Wydziału, takich jak m.in. działalność kontrolna, sprawozdawczość, opiniowanie uchwał, przygotowywanie odpowiedzi na skargi, pisma indywidualne, wnioski (w tym o udzielenie informacji publicznej), przygotowywanie informacji na potrzeby innych instytucji i organów, w tym kontrolnych. Wojewoda na bieżąco aktualizował dane zgłoszone przez gminy do Rejestru opublikowanego w dniu 14 listopada 2018 r.⁴².

(akta kontroli str. 50 – 52, 166 – 201, 240, 242 - 266, 491, 493)

OCENA CZĄSTKOWA

ZUW był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Wojewoda prowadził rejestr placówek, który z dniem 11.08.2018 r. stał się rejestrem miejsc, w których osoby bezdomne mogły uzyskać schronienie.

⁴¹ Dalej: Minister.

⁴² W dniu 16 listopada 2018 r. przekazano do publikacji Rejestr uwzględniający dane nadesłane przez gminy: Rąbino i Tychowo (data wpływu obu pism 14 listopada 2018). W dniu 27 listopada 2018 r. przekazano do opublikowania kolejne zmiany przekazane przez gminę Kamień Pomorski (data wpływu pisma 27 listopada 2018 r.).

W okresie od 10.08 do 13.11.2018 r. rejestr miejsc nie był prowadzony na bieżąco i nie zawierał danych zawartych w zgłoszeniach 20 gmin.

NIK uznaje za niewystarczająco skuteczne działania Wojewody w zakresie egzekwowania od gmin składania zgłoszeń do rejestru miejsc. Na 114 gmin 39 gmin (34,2%)⁴³ nie przekazało do Wojewody zgłoszenia (10.08.2018 r. upłynął ustawowy termin tych zgłoszeń).

Wojewoda nie analizował i nie posiadał danych o skuteczności indywidualnej pomocy udzielanej osobom bezdomnym (w tym o liczbie osób bezdomnych, którym w efekcie podjętych działań udało się pokonać problemy związane z bezdomnością i wyjść z bezdomności), gdyż obowiązujące przepisy prawa nie obowiązywały do określenia takiego miernika.

Wojewoda corocznie opracowywał analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie⁴⁴. Wspierał finansowo organizacje pozarządowe działające na rzecz osób bezdomnych i prawidłowo przeprowadzał konkursy ofert w tym zakresie.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Nadzór Wojewody nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

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

W ZUW nadzór nad realizacją zadań wynikających z art. 22 pkt 8 ustawy ops sprawował Oddział ds. Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej utworzony w strukturze WZiPS (do 08.10.2018 r. WSS).

W latach 2016-2018 WZiPS zaplanował i przeprowadził 109 kontroli w ośrodkach pomocy społecznej. Kontrole miały kompleksowy charakter, 56 z nich swoim zakresem obejmowało kwestię zapewnienia schronienia osobom bezdomnym. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli w wystąpieniu pokontrolnym formułowano zalecenia pokontrolne.

(akta kontroli str. 5, 35, 267 – 276, 494)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że zalecenia pokontrolne Wojewoda wydawał w celu poprawy jakości realizowanych zadań. Wizytacja w terenie oraz rozmowy z usługobiorcami odbywały się tylko podczas przeprowadzania kontroli doraźnych.

W latach objętych kontrolą przeprowadzono 2 kontrole doraźne w jednostkach działających na rzecz osób bezdomnych⁴⁵.

W odniesieniu do kwestii wypracowania modelu nadzoru nad realizacją i jakością usług dla osób bezdomnych oraz wypracowania uregulowań wewnętrznych Dyrektor Wydziału wskazała, że działania nadzorcze prowadzone były na podstawie przepisów prawa, wytycznych MRPIPS oraz orzecznictwa.

(akta kontroli str. 145, 148)

Z prowadzonych przez Wojewodę kontroli i Rejestru miejsc wynikało, że niektóre jst zleciły realizację zadania zapewnienia schronienia organizacjom pozarządowym prowadzącym placówki na terenie:

- innych województw (np. protokół kontroli z 2017 r. w Ops Moryń, w którym wskazano że gmina Moryń zapewniła miejsca schronienia w Nowym Jasiońcu w woj. kujawsko-pomorskim, tj. w odległości 297 km; z Rejestru miejsc z 2018r. wynikało, że gmina Mirosławiec zapewniła miejsca schronienia w Pile

⁴³ Według stanu na 12.12.2018 r.

⁴⁴ wskazano w nich liczbę miejsc noclegowych, liczbę przeprowadzonych kontroli, liczbę i rodzaj programów wspierających organizacje pozarządowe działające w obszarze bezdomności, liczbę osób bezdomnych którym udzielono pomocy.

⁴⁵ W 2017 r. w Stowarzyszeniu Ludzi Bezdomnych i Samotnych Matek z Dziećmi w Stargardzie – kontrola w związku z informacją nadesłaną z MRPIPS (nieprawidłowości nie stwierdzono). W 2018 r. kontrola doraźna w Domu Opieki Terapeutycznej w Żabinie – kontrola w związku z informacją nadesłaną z NIK Wydział Skarg i Wniosków (stwierdzono nieprawidłowości i wydano zalecenia pokontrolne).

w województwie kujawsko-pomorskim, tj. w odległości 53 km; w protokole kontroli z 2018r. w Ops Dolice wskazano na zapewnienie miejsc schronienia w Błońsku w województwie wielkopolskim, tj. w odległości ponad 200 km),

- na terenie województwa zachodniopomorskiego, ale w odległości kilkudziesięciu i więcej km od gminy (np. w protokole kontroli z 2016 r. w Ops Brojce zapisano, że zabezpieczono miejsca schronienia w Trzebiatowie, tj. w odległości 118 km; w rejestrze miejsc z 2018 r. zapisano, że gmina Wolin zabezpieczyła miejsca schronienia w Resku, tj. w odległości 70 km).

(akta kontroli str. 204, 267 - 276)

Dyrektor Wydziału w sprawie przyczyn niesprawdzania w trakcie kontroli, w jaki sposób przy tak znacznych odległościach jest realizowane zadanie zapewnienia schronienia, wyjaśniła, że kontrole w Ops mają kompleksowy charakter, a podczas trzydniowej kontroli, szczegółowej analizie poddawana była przede wszystkim dokumentacja wynikająca z art. 17 ust. 1 i art. 18 ustawy ops. Do każdego programu kontroli przyjęty był zawsze cel szczegółowy (priorytetowy). W latach 2016-2018 celami takimi były: ocena pomocy w ramach programu "Pomoc państwa w zakresie żywienia" na lata 2014-2020 oraz ocena sposobu realizacji kontraktów socjalnych i pracy socjalnej w związku z zaleceniami po kontroli NIK. Z uwagi na obszerny zakres kontroli oraz tylko dwie osoby przeprowadzające czynności kontrolne (bez możliwości zwiększenia liczby osób kontrolujących z uwagi na braki kadrowe) nie sposób każdy kontrolowany temat zweryfikować w sposób wyczerpujący. Dyrektor Wydziału wskazała także, że przy realizacji zadań własnych wynikających z ustawy ops gmina samodzielnie decyduje o sposobie realizacji tych zadań. Wojewoda w ramach swoich kompetencji nadzoruje jedynie w zakresie prawidłowości wywiązywania się przez gminę z obowiązku realizacji zadań własnych bądź zleconych, bez ingerencji w działania przyczyniające się do wykonania tych zadań.

(akta kontroli str. 215)

Wojewoda pismem z 23.05.2017 r. zobowiązał gminy do opracowania procedur postępowania wobec osób bezdomnych na ich terenie. Procedury opracowało 68 gmin na 114, tj. 59,4% gmin. Dyrektor Wydziału, wyjaśniła, że w pozostałych gminach trwają prace nad opracowaniem procedur. (akta kontroli str. 203, 212)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że Wojewoda zobowiązany do sprawowania nadzoru nie posiadał wiedzy o przypadkach osób przebywających w schroniskach bez decyzji ośrodka pomocy społecznej, jak również o przypadkach pobierania opłat za pobyt w schronisku bezpośrednio od osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 204, 214 - 215)

W dwóch protokołach kontroli^{46,47} zapisano, że osobom, które wymagały pomocy w formie schronienia Ops przyznał zasiłki celowe lub specjalne zasiłki celowe, a przyznane świadczenia, zgodnie z dobrowolnymi wnioskami osób bezdomnych, przekazywane były przez Ops na konto instytucji zapewniającej schronienie. Wojewoda nie kwestionował w ramach nadzoru w tych przypadkach faktu przekazywania bezpośrednio przez Ops na konto instytucji zapewniającej schronienie, na wniosek osoby bezdomnej, przyznanego tej osobie w decyzji administracyjnej zasiłku.

(akta kontroli str. 205, 267 - 276)

Zdaniem NIK stroną postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴⁸ jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W ww.

⁴⁶ Protokół kontroli ZUW Delegatura Koszalin w dniach 4-7.10.2016 r. w Ops Sianów.

Protokół kontroli ZUW Delegatura Koszalin w dniach 8-12.08.2016 r. w Ops Darłowo.

⁴⁷ Na 56 przeprowadzonych kontroli w Ops w latach 2016-2018 w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym.

⁴⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

przypadkach stroną postępowania była osoba bezdomna i na jej rzecz winno być przekazane przyznane świadczenie pieniężne. Ponadto zgodnie z Wytycznymi w zakresie pomocy osobom bezdomnym MRPiPS z 2017 r. niedopuszczalne było przekazywanie środków finansowych z przyznanego zasiłku celowego osobie bezdomnej bezpośrednio na konto danej placówki, zamiast osobie wyminionej w decyzji administracyjnej.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że każda osoba, składając wniosek o udzielenie pomocy w formie świadczenia pieniężnego, deklarowała jednocześnie (o ile taki wybór w jednostce był możliwy) czy przyznane kwoty mają być wypłacane w kasie (ośrodka lub banku) na podstawie przygotowanych list wypłat, czy przekazywane na wskazane przez wnioskodawcę konto bankowe. Dopuszczalny był przez ośrodki i nie budził wątpliwości fakt wnioskowania osób bezdomnych o przelew przyznanego zasiłku z pomocy społecznej na konto schroniska, w którym przebywają, ze względu na to, że w większości osoby bezdomne nie posiadają własnych kont bankowych. Schronisko zlokalizowane było niejednokrotnie w innej miejscowości niż Ops, nie można było, zatem przygotować list wypłat do wypłaty zasiłków w kasie bez narażania osoby bezdomnej na koszty dojazdu. Ponadto osoba nieubezwłasnowolniona posiadała pełnię praw do dysponowania swoimi środkami pieniężnymi. Nie było podstaw, aby odmówić przekazania przyznanego zasiłku pieniężnego na konto wskazane przez osobę.

(akta kontroli str. 510 - 512)

W sprawie braku zapisów w porozumieniach o współpracy pomiędzy jst a organizacjami pozarządowymi lub zawartych umowach Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że do kompetencji Wojewody w ramach art. 22 ustawy ops nie należy weryfikowanie porozumień zawartych przez gminę, a Wojewoda nie jest stroną umowy i nie ma kompetencji ingerowania w zapisy umów lub porozumień. Przestrzeganie art. 48a ustawy ops i zawieranie kontraktów socjalnych z osobą bezdomną (w ramach zapewnienia tej osobie przez ośrodek schronienia) było dokładnie sprawdzane podczas przeprowadzania kontroli w ośrodkach.

(akta kontroli str. 206, 216)

Otrzymane z MRPiPS wytyczne w zakresie pomocy osobom bezdomnym w 2017 r. i 2018 r. zostały przekazane przez Wojewodę do gmin. Wojewoda, poza wytycznymi MRPiPS, nie opracował i nie przekazywał innych wytycznych w zakresie pomocy osobom bezdomnym do jst i organizacji pozarządowych.

(akta kontroli str. 145 – 148, 152 - 155)

W latach 2016 – 2018, na podstawie Regulaminu ZUW, WZiPS (wcześniej WSS) zaopiniował pod względem merytorycznym 48 uchwał dotyczących ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schroniskach dla bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Wydział kwestionował w projektach uchwał m.in.: sposób ustalania wysokości odpłatności lub sposób jej wnoszenia. W wyniku ww. postępowań Wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały (w całości lub części). Wydział zaopiniował także 51 uchwał w sprawie przyjęcia strategii rozwiązywania problemów społecznych (pod względem ich zgodności z przepisami prawa). Uwagi dotyczyły braku niektórych elementów strategii wymienionych w ustawie.

(akta kontroli str. 145 – 146, 149, 159 - 160)

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

Wojewoda w latach 2016-2018 nie planował kontroli w podmiotach niepublicznych w zakresie sprawdzania jakości usług na rzecz osób bezdomnych.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że nieuwzględnienie powyższych jednostek w planie kontroli Wojewody wynikał z braków kadrowych pracowników Oddziału ds. Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej. (akta kontroli str. 146, 149)

W ramach Programu Współpracy w latach 2016 – 2018 Wojewoda podpisał 22 umowy na udzielenie dotacji z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze bezdomności (7 umów w 2016 r., 8 w 2017r. i 7 w 2018 r.). W Planie Kontroli na 2016 r. ujęto i skontrolowano 3 organizacje pozarządowe działające na rzecz osób bezdomnych w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji z budżetu wojewody, które nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 73, 145, 148)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że liczba kontroli w 2016 r. (3 kontrole w relacji do 7 zawartych umów dotacyjnych) wynikała z możliwości kadrowych i wzmożonej ilości zadań nałożonych na pracowników Oddziału ds. Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej. Wskazała przy tym, że przepisy prawa nie określały wskaźnika przeprowadzenia kontroli w podmiotach niepublicznych, które uzyskały dotację w danym roku. (akta kontroli str. 203)

Od 2017 r. kontrole podmiotów niepublicznych związane z przyznaniem dotacji z budżetu wojewody przejął Wydział Kontroli ZUW. W latach 2017 - 2018 Wydział ten nie przeprowadził kontroli w organizacjach pozarządowych, które otrzymały dotację Wojewody na zadania w obszarze bezdomności. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że na lata 2017 – 2018 KPRM w ramach koordynacji kontroli w administracji rządowej wyznaczył inne priorytety np. Program Rodzina 500+. Częstotliwość kontroli szczególnie wrażliwych dotacji zaplanowano raz na trzy lata przez wydział kontroli. W planie kontroli zewnętrznej ZUW na 2019 r. ujęte zostały kontrole dotacji z zakresu pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 211, 267, 491 - 493)

2.3. Koordynacja działań podejmowanych wobec osób bezdomnych przez różne podmioty.

W ZUW nie utworzono oddzielnej komórki organizacyjnej lub stanowiska koordynującego działania wobec osób bezdomnych. Działania na rzecz osób bezdomnych prowadził Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego we współpracy z WZiPS (do 08.10.2018 r. WSS). W ramach wspólnych działań w latach 2016 i 2017 opracowany został informator o placówkach świadczących pomoc osobom bezdomnym na terenie województwa. W okresie zimowym Wydział Bezpieczeństwa uruchamiał bezpłatną infolinię. Dyrektor Wydziału wskazała, że osoby bezdomne oraz potrzebujące pomocy mogły tam uzyskać informację o możliwych formach pomocy, ponadto można tam było zgłosić miejsce, w którym przebywała osoba potrzebująca pomocy. W ramach poprawy jakości udzielanej przez gminy pomocy osobom bezdomnym pismem z 23 maja 2017 r. Wojewoda zalecił gminom opracowanie procedur określających postępowanie wobec osób bezdomnych.

(akta kontroli str.146, 150)

2.4. Skargi, wnioski, petycje składane do Wojewody w zakresie dotyczącym pomocy osobom bezdomnym.

W latach 2016-2018 obszar pomocy osobom bezdomnym nie był przedmiotem prowadzonych badań audytowych oraz nie wpłynęły do ZUW skargi dotyczące poziomu, zakresu i sposobu wykonywania usług na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli str.146, 150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wojewoda w latach 2016-2018 nie planował i nie prowadził kontroli w podmiotach niepublicznych w zakresie sprawdzenia jakości usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych.

Zgodnie z art. 22 pkt. 9 ustawy ops do zadań wojewody należy kontrola jakości usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że nieuwzględnienie powyższych jednostek w planie kontroli Wojewody wynikało z braków kadrowych pracowników Oddziału ds. Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej.

(akta kontroli str. 146, 149)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Wojewody nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych sprawowany był w formie kontroli planowych, doraźnych oraz działań nadzorczych w zakresie legalności uchwał jest w sprawie ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia⁴⁹ oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych. W ośrodkach pomocy społecznej w ramach kontroli planowych sprawdzano zakres i formę udzielanych świadczeń na rzecz osób bezdomnych, wydając zalecenia pokontrolne w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

Na 22 udzielone w latach 2016 – 2018 podmiotom niepublicznym dotacje na działalność na rzecz osób bezdomnych, skontrolowano wykorzystanie w trzech (tj.13,6%), co zdaniem NIK było niewystarczające. Wojewoda zadeklarował przeprowadzenie kontroli w tym zakresie w 2019 r. Wojewoda nie prowadził, pomimo ustawowego zadania, kontroli jakości usług na rzecz osób bezdomnych w podmiotach niepublicznych. Działania na rzecz osób bezdomnych miały skoordynowany charakter. Opracowywane były informatory o placówkach świadczących osobom bezdomnym pomoc, funkcjonowała bezpłatna infolinia w okresie zimowym, publikowano stosowny Rejestr miejsc, w których osoby bezdomne mogły uzyskać schronienie.

IV.Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o ujmowanie w planach i przeprowadzanie kontroli jakości usług na rzecz osób bezdomnych w podmiotach niepublicznych.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁹ tj. w schroniskach dla bezdomnych oraz w takich schroniskach z usługami opiekuńczymi.

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.

Szczecin, dnia 13 lutego 2019 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Mirella Zając
Główny specjalista kontroli państwowej

...../.....

.....