



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.027.02.2018

Marta Giezek
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Szczecinie
ul. Sikorskiego 3
70-323 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/096 Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie ¹ ul. Władysława Sikorskiego 3, 70-323 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marta Giezek, Dyrektor MOPR od dnia 16.05.2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania ośrodka pomocy społecznej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym zmierzające do ich usamodzielnienia. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Adam Borowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/206/2018 z 29.11.2018 r. 2. Tomasz Wołos, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/1/2019 z 2.01.2019 r. 3. Katarzyna Kozłowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/2/2019 z 2.01.2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPR prawidłowo realizował przypisane mu zadania na rzecz osób bezdomnych, w tym identyfikował miejsca pobytu osób bezdomnych, a poprzez współpracę z innymi podmiotami rozszerzał zakres udzielanej im pomocy. Osoby bezdomne korzystały z pomocy w formie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴.

W latach 2016-2018 wzrastała liczba zawieranych kontraktów socjalnych oraz stopień ich realizacji, co sprzyjało m.in. aktywizacji społecznej osób bezdomnych. Zarówno przed zawarciem kontraktu socjalnego jak i przed wydaniem decyzji administracyjnej o udzieleniu schronienia w schronisku dla osób bezdomnych pracownicy MOPR przeprowadzali wymagane wywiady środowiskowe. Osoby bezdomne mogły korzystać z mieszkań chronionych, co miało pozytywnie wpływać na wzrost samodzielności życiowej tych osób.

Zagadnienia dotyczące problemu bezdomności uwzględnione zostały w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasto Szczecin⁵ na lata 2015-2020⁶ i w corocznych ocenach zasobów pomocy społecznej.

MOPR w różnorodny sposób upowszechniał informacje o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym oraz dokonywał oceny skuteczności wsparcia udzielonego tym osobom. Formułowane wnioski oraz współpraca z innymi podmiotami przyczyniły się do opracowania i przyjęcia przez Gminę Miejskiego Programu Przeciwdziałania Bezdomności⁷, a także do uruchomienia od 2018 r. ogrzewalni oraz zapewnienia schronienia w formie noclegowni od 2019 r.

¹ Dalej: MOPR.

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

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

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.; dalej: uops.

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dalej: Strategia.

⁷ Dalej: Program MPPB.

MOPR nie prowadził rejestrów, na podstawie, których można byłoby jednoznacznie ocenić skuteczność działań na rzecz osób bezdomnych. W sposób pośredni, na skuteczność tych działań może wskazywać zmniejszająca się liczba osób bezdomnych identyfikowana w trakcie ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych. W 2013 r. zidentyfikowano 1 105 osób bezdomnych, w 2015 r. – 1 176, w 2017 r. – 965 i w 2019 r. – 853.

Stwierdzoną w trakcie kontroli nieprawidłowością było niewydawanie w latach 2016-2017 decyzji administracyjnych o udzieleniu schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, co stanowiło naruszenie art. 106 ust. 1 uops.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

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

1.1. W Statucie MOPR z 2015 r.⁹ wskazano, że celem jego działalności była m.in. pomoc rodzinom i osobom w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie były w stanie same pokonać oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

(akta kontroli str. 6-9)

W Regulaminach Organizacyjnych MOPR z 2016 r.¹⁰ i z 2018 r.¹¹ wyodrębniono Dział Pomocy Osobom Bezdomnym¹², w skład którego wchodził Zespół ds. Asystentury Rodzinnej, Sekcja Pracy Socjalnej, Sekcja ds. Schronisk. Według postanowień ww. regulaminów do zadań DzPOB należało m.in.:

- wspieranie osób i rodzin wymagających pomocy w osiągnięciu pełnej aktywności społecznej oraz umożliwienie im przewyciężania trudnych sytuacji życiowych,
- udzielanie pomocy w formie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych,
- kierowanie do schronisk i noclegowni,
- tworzenie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności,
- gromadzenie i analiza danych oraz diagnozowanie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej,
- współpraca z podmiotami zewnętrznymi i komórkami organizacyjnymi MOPR w zakresie realizacji zadań.

Nadzór na realizacją zadań przez DzPOB przypisano zastępcy Dyrektora ds. Pomocy Środowiskowej.

(akta kontroli str. 10-42)

W latach 2016-2018 w MOPR zadania na rzecz osób bezdomnych realizowało łącznie 36 osób, w tym m.in. pięć zatrudnionych na stanowisku „specjalista pracy socjalnej”, dziewięć na stanowisku „starszy pracownik socjalny”, sześciu na stanowisku „pracownik socjalny”. W poszczególnych latach, na dzień 1 stycznia, liczba pracowników socjalnych w DzPOB wynosiła: w 2016 i 2017 r. po 18 osób (na 24 osoby zatrudnione w DzPOB), w 2018 r. – 17 osób (na 23 osoby zatrudnione w DzPOB). Do szczegółowego zakresu zadań oraz czynności ww. osób należało m.in.: rzetelne dokumentowanie podejmowanych działań, udzielanie pomocy zgodnie z zasadami etyki zawodowej i przepisami prawa, realizowanie pracy socjalnej z różnymi grupami społecznymi, przeprowadzanie w oparciu o przepisy uops wywiadów środowiskowych w przydzielonym obszarze, monitorowanie i ewaluacja pracy socjalnej, przyjmowanie klientów, wnikliwe rozpatrywanie ich spraw oraz udzielanie

⁸ 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.

⁹ Statut MOPR przyjęty Uchwałą Nr IV/22/15 Rady Miasta Szczecin z dnia 13.01.2015 r. w sprawie zmiany statutu MOPR.

¹⁰ Regulamin Organizacyjny MOPR z 2016 r. ustalony zarządzeniem nr 14/16 Dyrektora MOPR z dnia 21.03.2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego MOPR.

¹¹ Regulamin Organizacyjny MOPR z 2018 r. ustalony zarządzeniem nr 16/18 Dyrektora MOPR z dnia 12.03.2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego MOPR.

¹² Dalej: DzPOB.

wszelkich niezbędnych informacji i porad, praca z rodzinami w oparciu o kontrakt socjalny i indywidualny program wychodzenia z bezdomności.

(akta kontroli str. 43, 474-537)

W latach 2017-2018 MOPR występował do Prezydenta Miasta Szczecin zarówno o zwiększenie wynagrodzenia dla pracowników socjalnych jak i o zwiększenie liczby etatów w DzPOB.

(akta kontroli str. 697-718)

W latach 2016-2018 w okresach zimowych, tj. od 1 listopada do 31 marca roku następnego, obowiązywały opracowywane przez MOPR procedury „Pogotowia Zimowego” dotyczące pomocy osobom bezdomnym w okresie zimy na terenie Gminy. W procedurach określono m.in., że:

- wobec osób bezdomnych interwencje przez całą dobę podejmują Pogotowie Zimowe oraz patrole Straży Miejskiej, Policji i Straży Ochrony Kolei,
- Pogotowie Zimowe posiadało swoją siedzibę w schronisku dla bezdomnych przy ul. Zamkniętej w Szczecinie,
- każda osoba bezdomna, której stan pozwalał na pobyt w schronisku w pierwszej kolejności umieszczana była w schronisku przy ul. Zamkniętej w Szczecinie,
- Pogotowie Zimowe zapewniało całodobową dyspozycyjność placówki udzielającej schronienia od 1 listopada do 31 marca i gotowość do przyjęcia w tym okresie osób zagrożonych zamrożeniem, dyżurowanie przy całodobowym telefonie alarmowym, organizację okresowych patroli wizytujących tradycyjne miejsca pobytu osób bezdomnych i zapewnienie w razie potrzeby przewozu tych osób, przygotowanie ulotek i informacji o możliwościach uzyskania pomocy przez osoby bezdomne i ich rozprowadzanie w tym środowisku, podejmowanie interwencji i patroli w środowisku w przypadku uzyskania informacji o pobycie osób bezdomnych w warunkach zagrażających ich życiu, motywowanie tych osób do zmiany dotychczasowego trybu życia.

Koordynatorem powyższych działań w każdym roku był kierownik DzPOB.

(akta kontroli str. 44-56)

Poza procedurami pomocy osobom bezdomnym w okresie zimy na terenie Gminy, w MOPR nie przyjęto procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania wobec osób bezdomnych, w tym w zakresie działań wspierających i aktywizujących.

(akta kontroli str. 44)

W § 48 pkt 5 Regulaminu Organizacyjnego MOPR z 2016 r. oraz w § 52 pkt 5 Regulaminu Organizacyjnego MOPR z 2018 r. określono, że Dyrektor MOPR w drodze zarządzenia określa szczegółowe procedury związane z organizacją i funkcjonowaniem MOPR, a w szczególności m.in. zasady postępowania zmierzające do usprawnienia pracy MOPR.

(akta kontroli str. 11, 25, 29, 40)

Beata Rynans, zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej, wyjaśniła że: *Nie widzimy konieczności wprowadzania całorocznych procedur postępowania z osobami bezdomnymi, ponieważ sposób postępowania z klientami wynika wprost z uops. Z uwagi na specyfikę klienta, procedury wprowadzane były w okresie zimy tj. w czasie najtrudniejszym dla osób bezdomnych. DzPOB jest w trakcie realizacji wprowadzania standardów bezdomności.*

(akta kontroli str. 578, 581)

Liczba pracowników MOPR wynosiła:

- 403 na dzień 1.01.2016 r., w tym 204 pracowników socjalnych,
- 419 na dzień 1.01.2017 r., w tym 208 pracowników socjalnych,
- 422 na dzień 1.01.2018 r., w tym 201 pracowników socjalnych.

Liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w MOPR w poszczególnych latach spełniała wymagania, o których mowa w art. 110 ust. 11 uops, na dzień:

- 1.01.2016 r. wynosić powinna co najmniej 203 osoby¹³ lub 99 osób¹⁴, a wynosiła 204 osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy,
- 1.01.2017 r. wynosić powinna co najmniej 202 osoby¹⁵ lub 88 osób¹⁶, a wynosiła 204 osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy,
- 1.01.2018 r. wynosić powinna co najmniej 202 osoby¹⁷ lub 50 osób¹⁸, a wynosiła 201 osób zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

(akta kontroli str. 475-476)

W latach 2016-2018 pracownicy MOPR realizujący zadania na rzecz osób bezdomnych uczestniczyli w różnego rodzaju szkoleniach, seminariach, konferencjach i prelekcjach podnoszących kwalifikacje w tym zakresie, np.:

- a) w 2016 r.: warsztaty dla asystentów rodziny i pracowników socjalnych podnoszące kompetencje pracy z dziećmi i rodziną (uczestniczyły trzy osoby), praca z osobą w wieku starszym i ołepiennym – podstawy psychogeriatry i pomoc psychologiczna (jedna osoba), wybrane aspekty postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej (trzy osoby), spotkanie dotyczące kontraktów socjalnych (cztery osoby);
- b) w 2017 r.: praca z trudnym klientem, pozyskiwanie pełnych i wiarygodnych informacji oraz sposoby ich dokumentowania i gromadzenia (uczestniczyło 20 osób), seminarium i warsztaty szkoleniowe dla pracowników socjalnych i organizacji pozarządowych w zakresie wsparcia osób zależnych i ich opiekunów (osiem osób);
- c) w 2018 r.: konferencja „Pokonać bezdomność” (uczestniczyła jedna osoba), kierowanie do schroniska dla osób bezdomnych – nowelizacja uops (trzy osoby), metody pracy socjalnej (dwie osoby), praca socjalna z osobami zaburzonymi psychicznie (12 osób).

(akta kontroli str. 480-503, 538-541)

W latach 2016-2018 w superwizjach uczestniczyło łącznie trzech pracowników DzPOB, tj. w 2016 r. kierownik DzPOB oraz jeden pracownik socjalny, w 2017 r. kierownik DzPOB oraz dwóch pracowników socjalnych. Powyższe superwizje grupowe były zorganizowane dla pracowników MOPR realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy i uzależnieniem w rodzinie.

(akta kontroli str. 480-503, 542)

1.2. MOPR nie posiadał danych dotyczących faktycznej liczby osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy, która była trudna do oszacowania, gdyż nie każda osoba bezdomna korzystała z pomocy społecznej. Liczba wszystkich osób korzystających z pomocy MOPR (nie tylko osoby bezdomne) wynosiła od 9 931 osób w 2016 r. do 16 049 osób w 2018 r. Natomiast liczba świadczeń udzielonych wyłącznie osobom bezdomnym¹⁹ wyniosła: 127 096 w 2016 r., 115 969 w 2017 r., 107 510 w 2018 r. Szacunkowych danych dotyczących osób bezdomnych przebywających w Szczecinie, dostarczały statystyki wynikające z ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych - odbywającego się co 2 lata. Podczas ogólnopolskiej akcji przeprowadzonych w lutym 2017 r. i 2019 r. zidentyfikowano odpowiednio 965 i 853 osoby bezdomne oraz stwierdzono, że Szczecin był na pierwszym miejscu wśród gmin województwa zachodniopomorskiego, jeśli chodzi o liczbę osób bezdomnych. Źródłem wiedzy nt. osób bezdomnych dla MOPR były również

¹³ Na dzień 1.01.2016 r. 405.657 mieszkańców dzielone przez 2.000 dawało wynik 202,8 pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (w zaokrągleniu 203).

¹⁴ W 2016 r. 4.593 rodziny objęte pracą socjalną dzielone przez 50 dawało wynik 99,0 pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

¹⁵ Na dzień 1.01.2017 r. 404.878 mieszkańców dzielone przez 2.000 dawało wynik 202,4 pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (w zaokrągleniu 202).

¹⁶ W 2017 r. 4.380 rodzin objętych pracą socjalną dzielone przez 50 dawało wynik 87,6 pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (w zaokrągleniu 88).

¹⁷ Na dzień 1.01.2018 r. 405.657 mieszkańców dzielone przez 2.000 dawało wynik 202,8 pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (w zaokrągleniu 203).

¹⁸ W 2018 r. 2.474 rodziny objęte pracą socjalną dzielone przez 50 dawało wynik 49,5 pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (w zaokrągleniu 50).

¹⁹ Jako jedno świadczenie liczona była jedna godzina usług opiekuńczych, jeden gorący posiłek, każdy przyznany zasiłek celowy, stały lub okresowy.

zgłoszenia Policji, Straży Miejskiej, szpitali, ogrzewalni, osób prywatnych oraz instytucji. (akta kontroli str. 57-71)

Przy szacunkowej liczbie ok. 950 osób bezdomnych średnia liczba świadczeń udzielonych dla jednej osoby bezdomnej wyniosła: 133 świadczenia w 2016 r., 122 świadczenia w 2017 r., 113 świadczeń w 2018 r. (akta kontroli str. 57, 70)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła m.in. że: Liczbę świadczeń obliczono na podstawie raportów z systemu POMOST. Należy zaznaczyć, że jedna godzina usług opiekuńczych to jedno świadczenie, jeden gorący posiłek to jedno świadczenie, każda pomoc przyznana w formie zasiłku stałego, okresowego to jedno świadczenie w miesiącu, każdy zasiłek celowy to jedno świadczenie.

(akta kontroli str. 578, 581)

Według wiedzy MOPR wszystkie osoby bezdomne potrzebujące wsparcia taką pomoc w latach 2016-2018 otrzymały. Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługiwało osobom i rodzinom po spełnieniu kryteriów określonych w uops. MOPR wspierał te osoby bezdomne, co do których miał wiedzę, że wymagały pomocy. Pracownicy socjalni DzPOB podejmowali interwencje na każde zgłoszenia o osobach bezdomnych i proponowali pomoc zarówno finansową jak i niefinansową oraz udzielały wsparcia w zależności od sytuacji. Do najbardziej powszechnych form pomocy należy zaliczyć:

- świadczenia pieniężne, tj. zasiłek stały, okresowy, celowy, specjalny zasiłek celowy,
- świadczenia rzeczowe, tj. bilet kredytowy, posiłek, odzież, udzielenie schronienia, usługi opiekuńcze, poradnictwo specjalistyczne, praca socjalna (działania aktywizujące, motywujące, wspierające, pomocowe np. pomoc w uzyskaniu i pokryciu kosztów związanych z uzyskaniem dowodu osobistego lub innych niezbędnych dokumentów, pomoc przy kompletowaniu dokumentów w celu otrzymania lokalu mieszkalnego, pomoc w rozwiązaniu problemów rodzinnych, uzyskanie wsparcia ze strony instytucji i stowarzyszeń zajmujących się pomocą społeczną).

W przypadku osób bezdomnych, spoza Gminy, wymagających wsparcia - świadczenia z pomocy społecznej opłacała gmina ostatniego miejsca zameldowania osoby na pobyt stały. (akta kontroli str. 57-58)

MOPR nie posiadał wewnętrznych procedur dotyczących identyfikowania i diagnozowania potrzeb osób bezdomnych, w szczególności w zakresie wspierania ich w życiowym usamodzielnieniu. (akta kontroli str. 58)

Pracownicy socjalni DzPOB pracujący z osobami bezdomnymi byli przypisani do poszczególnych dzielnic miasta. Pracownicy socjalni identyfikowali osoby bezdomne w różnych miejscach Szczecina np. bunkry, garaże, wiaty śmietnikowe, „ziemianki”, piwnice, strychy, przyczepy campingowe, samochody, altany działkowe, pustostany itp. W swojej pracy wykorzystywali różne metody pracy. Najczęściej ustalenie osób bezdomnych w miejscach niemieszkalnych odbywało się poprzez obserwację, indywidualne kontakty pracowników socjalnych z tymi osobami i przeprowadzane wywiady środowiskowe. Kontakt podejmowany był najczęściej w wyniku zgłoszenia samych osób zainteresowanych lub otrzymywanych zgłoszeń z zewnątrz. Zbieranie informacji dotyczących osób bezdomnych opierało się także na analizie danych zastanych takich jak: dokumenty, sprawozdania, spisy, itp. W zależności od celu podejmowanych działań miały one charakter ilościowy i jakościowy. Częstotliwość działań była uzależniona od zgłoszeń i potrzeb. Identyfikacja osób bezdomnych odbywała się także podczas wspólnych patroli pracowników socjalnych DzPOB i Policji lub straży miejskiej w ramach akcji Pogotowie Zimowe. Ustalenie osób bezdomnych miało miejsce także podczas ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych, odbywającego się co dwa lata. Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych było okazją do identyfikacji miejsc grupowania się osób bezdomnych na danym terenie oraz umożliwiło udzielenie bezpośredniej pomocy osobom bezdomnym np. poprzez przyznanie posiłku czy dostarczenie ciepłej odzieży i koców osobom

znajdującym się poza schroniskami. Pozyskane dane posłużyły do sporządzenia w 2017 r. mapy skupisk osób bezdomnych. (akta kontroli str. 58)

W latach 2016-2018 MOPR nie prowadził:

- rejestru osób bezdomnych zidentyfikowanych w wyniku działań w miejscach niemieszkalnych, w tym w podziale na zidentyfikowanych z urzędu przez pracowników MOPR lub w wyniku działań innych podmiotów,
- stałych analiz w zakresie szacowania potencjalnej liczby nowych osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 58-59)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła m.in. że: (...) *Tego typu rejestry nigdy nie były prowadzone, osoby bezdomne, wobec których były i są podejmowane działania (z urzędu i na wniosek) wprowadzane były do systemu komputerowego POMOST, który nie wygeneruje miejsca niemieszkalnego, w którym przebywała osoba bezdomna. W przypadku tak dużej liczby osób bezdomnych i ich rotacji nie mamy możliwości prowadzenia różnych rejestrów dotyczących bardzo szczegółowych danych.*

(akta kontroli str. 578-579, 581)

MOPR podejmował działania w celu zapobiegania bezdomności wobec osób, które nie były osobami bezdomnymi, a ubiegały się o pomoc lub korzystały z pomocy i które wyrażały chęć współpracy. Osoby i rodziny miały możliwość otrzymania ze strony MOPR:

- pomocy finansowej, tj. zasiłki celowe i specjalne celowe na dofinansowanie do opłat mieszkaniowych, opłat sublokatorek, spłat zadłużeń,
- pomocy niefinansowej, tj. praca socjalna, objęcie rodziny asystenturą, poradnictwo i doradztwo prawne, psychologiczne, terapeutyczne.

Pracownicy MOPR realizowali różne zadania na rzecz osób zagrożonych bezdomnością, np.: treningi ekonomiczne prowadzone przez asystentów rodziny, projekty socjalne, szkoły dla rodziców. W ramach Punktu Konsultacyjnego ds. uzależnień i przemocy w rodzinie istniała możliwość korzystania z poradnictwa prawnego, psychologicznego, psychoterapeutycznego, grup socjoterapeutycznych.

MOPR współpracował również z Zarządem Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie²⁰, który jest jednostką organizacyjną Gminy. Osoby posiadające prawo do lokali będących w zasobach Gminy miały możliwość skorzystania z oferowanych dłużnikom różnych form pomocy mających na celu zmniejszenie zaległości powstałych z powodu niepłacenia czynszów: przyznanie dodatku mieszkaniowego, przyznanie obniżki czynszu, rozłożenie zaległości na raty, odpracowanie długu, zamianę lokalu na tańszy w utrzymaniu, umorzenie zaległości.

W celu zapobiegania bezdomności ze strony MOPR udzielana była pomoc na rzecz osób i rodzin na utrzymanie już posiadanego lokalu mieszkalnego:

- w roku 2016, w formie:
 - a) zasiłku celowego na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania, w tym na:
 - remont mieszkania – 38 świadczeń na kwotę 5 560 zł,
 - opłaty związane z utrzymaniem mieszkania – 3 354 świadczeń na kwotę 472 805 zł,
 - zakup opału – 2 334 świadczeń na kwotę – 835 381 zł;
 - b) w formie pracy socjalnej – 4 593 rodzin.
- w roku 2017, w formie:
 - a) zasiłku celowego na pokrycie kosztów utrzymania mieszkania, w tym na:
 - remont mieszkania – 41 świadczeń na kwotę 8 059,92 zł,
 - opłaty bieżące utrzymania mieszkania – 3 023 świadczeń na kwotę 733 371,01 zł,
 - zakup opału – 2 022 świadczenia na kwotę – 752 636,55 zł;
 - b) pracy socjalnej – 4 109 rodzin.
- w roku 2018, w formie:

²⁰ Dalej: ZBiLK.

- a) zasiłku celowego na pokrycie kosztów utrzymania mieszkania, w tym na:
- remont mieszkania – 35 świadczeń na kwotę 6 040 zł,
 - opłaty bieżące utrzymania mieszkania – 2 535 świadczeń na kwotę 360 765,20 zł,
 - zakup opału – 1 689 świadczeń na kwotę – 632 347,01 zł;
- b) pracy socjalnej – 828 rodzin.

MOPR nie prowadził wyodrębnionych rejestrów dla potencjalnych nowych rodzin i osób bezdomnych objętych asystenturą, poradnictwem i doradztwem prawnym, psychologicznym, czy terapeutycznym. Dotyczyło to także treningów ekonomicznych prowadzonych przez asystentów rodziny, szkół dla rodziców. W ramach Punktu Konsultacyjnego ds. uzależnień i przemocy w rodzinie istniała możliwość korzystania z poradnictwa prawnego, psychologicznego, psychoterapeutycznego, grupy socjoterapeutycznej. W Punkcie zachowana była anonimowość, stąd trudno ustalić liczbę osób korzystających z tej formy będących w gronie zagrożonych, potencjalnych, przyszłych osób bezdomnych.

MOPR nie prowadził rejestrów osób i rodzin, które otrzymywały dodatki mieszkaniowe ze Szczecińskiego Centrum Świadczeń²¹ (odrębna jednostka organizacyjna). MOPR nie prowadził rejestrów, które osoby i rodziny miały przyznane przez ZBiLK obniżki czynszu, rozłożenie zaległości na raty, odpracowanie długu, zamianę lokalu na tańszy w utrzymaniu, umorzenie zaległości.

(akta kontroli str. 59-61)

W zakresie diagnozowania sytuacji osób bezdomnych na terenie Gminy DzPOB:

- a) brał udział w ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych. Oprócz pozyskania informacji o liczbie osób bezdomnych w placówkach i miejscach niemieszkalnych, badanie było okazją do pozyskania danych socjodemograficznych o grupie osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy, ponieważ w trakcie realizacji badania przeprowadzane były wywiady z osobami bezdomnymi – wyniki były podstawą do oceny sytuacji osób bezdomnych przebywających w Szczecinie;
- b) na potrzeby własne w 2015 r. przeprowadził 120 ankiet z osobami bezdomnymi, wyniki i wnioski wykorzystano przy opracowaniu w 2017 r. programu MPPB;
- c) w okresie Pogotowia Zimowego, tj. od 1.XI do 31.III roku następnego, prowadził codzienną statystykę dotyczącą wykorzystania miejsc w schroniskach;
- d) prowadził tygodniowe zestawienia o liczbie osób skierowanych do placówek zapewniających schronienie, podejmowanych interwencjach, wyjazdach z policją na wspólny monitoring.

(akta kontroli str. 61)

W latach 2016-2018 MOPR nie planował działań w celu monitoringu sytuacji osób bezdomnych ani nie prowadził monitorowania sytuacji osób, którym udało się wyjść z bezdomności.

(akta kontroli str. 61-62)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła że: MOPR nie posiadał odpowiedniej liczby kadry w DzPOB. Ponadto osoby bezdomne migrują między Ośrodkami Rejonowymi a DzPOB nie kontaktując się z działem i nie podając nowego miejsca pobytu. Należy zwrócić uwagę na specyfikę grupy badanej, tj. osób bezdomnych, z którymi praca jest jedną z najtrudniejszych, właśnie z uwagi na brak przynależności. Znana była sytuacja tych osób, które korzystały z pomocy MOPR po zamieszkaniu w otrzymanych lokalach socjalnych lub lokalach do remontu.

(akta kontroli str. 579, 581)

W celu uniknięcia powrotu do bezdomności osoby i rodziny miały możliwość otrzymania ze strony MOPR:

- pomocy niefinansowej, tj. praca socjalna, objęcie rodziny asystenturą, poradnictwo i doradztwo prawne, psychologiczne, terapeutyczne, udział w pracach społecznie

²¹ Dalej: SCŚ.

użytecznych organizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy²², uczestnictwo w zajęciach organizowanych przez Centrum Integracji Społecznej²³,

- pomocy finansowej w utrzymaniu mieszkania, tj. zasiłki na opłaty mieszkaniowe,
- rekomendacji dla uzyskania lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych - polityka mieszkaniowa w Gminie zakłada pomoc osobom o niskich dochodach, chorym, zagrożonym bezdomnością lub opuszczającym placówki opiekuńcze.

Osoby młodociane wychodzące z pieczy zastępczej, a szczególnie zagrożone bezdomnością, aktywizowane były poprzez programy usamodzielnienia, podnoszenia kwalifikacji, uzyskania i utrzymania zatrudnienia.

W mieszkaniach chronionych prowadzonych przez Gminę przebywały także osoby, które były bezdomne, a które ze względu na wiek lub niepełnosprawność wymagały wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. Osoby te zamiast trafić do schroniska mogły być przyjęte do mieszkania chronionego.

(akta kontroli str. 62)

1.3. W latach 2016-2018 MOPR, w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym, zawarł umowy lub porozumienia z następującymi podmiotami:

- a) Przewozy Regionalne Sp. z o. o. Oddział Zachodniopomorski w Szczecinie²⁴ – umowy w sprawie zasad korzystania i rozliczania należności za kredytowane przejazdy pociągami uruchamianymi przez spółkę z tytułu pomocy społecznej na podstawie zleceń wystawianych przez MOPR, zawarte w dniu: 2.02.2016 r.²⁵ na okres od 2 lutego do 31 grudnia 2016 r.; 9.01.2017 r.²⁶ na okres od 9 stycznia do 31 grudnia 2017 r.; 29.01.2018 r.²⁷ na okres od 29 stycznia do 31 grudnia 2018 r. – przy ich zawieraniu Gmina reprezentowana była przez Dyrektora MOPR;
- b) Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Szkół Wyższych w Szczecinie²⁸ – umowy w sprawie wykonywania badań RTG klatki piersiowej osobom bezdomnym na podstawie zleceń wystawianych przez MOPR, zawarte w dniu: 5.01.2016 r. na okres od 5 stycznia do 23 grudnia 2016 r.; 2.01.2017 r. na okres od 2 stycznia do 22 grudnia 2017 r. – przy zawieraniu tych umów Gmina reprezentowana była przez Dyrektora MOPR;
- c) Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Szczecinie²⁹ – umowa w sprawie wykonywania badań RTG klatki piersiowej osobom bezdomnym na podstawie zleceń wystawionych przez MOPR, zawarta w dniu 20.02.2018 r. na okres od 20 lutego do 21 grudnia 2018 r. – przy jej zawieraniu Gmina reprezentowana była przez Dyrektora MOPR;
- d) Zachodniopomorska Okręgowa Izba Aptekarska w Szczecinie³⁰ – porozumienia w sprawie nieodpłatnego otrzymywania leków w aptekach na podstawie recepty, wyceny leków przez aptekę oraz zaświadczenia wystawionego przez pracownika MOPR, zawarte w dniu: 4.01.2016 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.; 2.01.2017 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.; 2.01.2018 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. – przy ich zawieraniu w 2017 i 2018 Gmina reprezentowana była przez Dyrektora MOPR (w 2016 r. porozumienie zostało zawarte pomiędzy MOPR a ZOIA w Szczecinie);
- e) ZBiLK – porozumienie o współpracy związane z realizacją wyroków o wydanie i opróżnienie lokali mieszkalnych, polegającej na zapewnieniu przez MOPR wolnych miejsc w schroniskach dla osób, którym Gmina została zobowiązana wskazać miejsca w noclegowni, schronisku lub w innej placówce zapewniającej miejsca noclegowe.

²² Dalej: PUP.

²³ Dalej: CIS.

²⁴ Dalej: Przewozy Regionalne.

²⁵ Umowa Nr CRU-P/Sz/5/2016.

²⁶ Umowa Nr 21/2017 CRU-P/Sz/1/2017.

²⁷ Umowa Nr CRU-P/Sz/11/2018.

²⁸ Dalej: SP ZOZ Szkół Wyższych.

²⁹ Dalej: SP ZOZ MWSiA.

³⁰ Dalej: ZOIA w Szczecinie.

Porozumienie zawarto w dniu 14.03.2012 r. na czas nieokreślony – na jego mocy MOPR zobowiązał się w okresie rocznym liczonym od 1 stycznia do 31 grudnia każdego roku obowiązywania porozumienia zapewnić do 30 miejsc w schroniskach na terenie Gminy;

f) Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o. o.³¹ – porozumienie o współpracy związane z realizacją wyroków o wydanie i opróżnienie lokali mieszkalnych, polegającej na zapewnieniu przez MOPR wolnych miejsc w schroniskach dla osób, którym Gmina została zobowiązana wskazać miejsce w noclegowni, schronisku lub w innej placówce zapewniającej miejsca noclegowe. W myśl porozumienia zawartego 19.04.2013 r. na czas nieokreślony MOPR zobowiązał się do zapewnienia w okresie od 19 kwietnia do 31 grudnia 2013 r. ośmiu miejsc w schroniskach na terenie Gminy, w ramach puli 30 miejsc, o której mowa w porozumieniu ze ZBiLK.

(akta kontroli str. 73-138)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że: *W latach 2014-2018 MOPR zapewniał w ramach współpracy z STBS w każdym roku osiem miejsc z przeznaczeniem na realizację wyroków o wydanie i opróżnienie lokali mieszkalnych w schroniskach na terenie Gminy, analogicznie jak w roku 2013.*

(akta kontroli str. 579, 582)

W wyniku realizacji umów ze spółką Przewozy Regionalne w latach 2016-2018 z przejazdów pociągami skorzystało 19 osób bezdomnych³². Poniesione przez MOPR koszty z tego tytułu wyniosły 485 zł.

W wyniku realizacji umów z SP ZOZ Szkół Wyższych oraz z SP ZOZ MSWiA w latach 2016-2018 MOPR wydał 42 zlecenia osobom bezdomnym na wykonanie badań RTG klatki piersiowej³³. Badania te wykonało osiem osób bezdomnych³⁴. Koszt wykonanych badań wyniósł łącznie 144 zł.

W wyniku realizacji umów z ZOIA w Szczecinie w latach 2016-2018 MOPR wydał 5 532 zaświadczenia do refundacji kwoty przeznaczonej na zakup leków przez osoby bezdomne³⁵. W poszczególnych latach z nieodpłatnego otrzymania leków korzystało 412 osób bezdomnych w 2016 r., 406 w 2017 r., 363 w 2018 r. Koszty poniesione z tego tytułu przez MOPR wyniosły 379 822,20 zł.

W wyniku realizacji umów ze ZBiLK oraz STBS w latach 2016-2018 na mocy wyroku sądowego nakazującego wydanie i opróżnienie lokalu mieszkalnego bez prawa do lokalu socjalnego po skierowanie do schroniska zgłosiło się 27 osób³⁶.

(akta kontroli str. 238-241)

W dyspozycji MOPR były również umowy zawarte przez Gminę z czterema organizacjami pozarządowymi obejmujące m.in. zapewnienie schronienia osobom bezdomnym, tj. umowy z: CARITAS Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej³⁷, Polskim Komitetem Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Szczecinie³⁸, Stowarzyszeniem „FENIKS”³⁹, Szczecińskim Stowarzyszeniem „Złoty Wiek”⁴⁰. Na podstawie przedmiotowych umów:

³¹ Spółka, w której Gmina posiada 100% udziałów; dalej: STBS.

³² W tym 11 osób w 2016 r. i osiem osób w 2017 r. W 2018 r. z tej formy pomocy nie skorzystała żadna osoba bezdomna.

³³ W tym 18 w 2016 r., 11 w 2017 r., 13 w 2018 r.

³⁴ Po cztery w 2017 i 2018 r. W 2016 r. żadna z 18 osób bezdomnych, które otrzymały zlecenie na wykonanie badania RTG klatki piersiowej nie wykonała tego badania.

³⁵ W tym 2 001 zaświadczeń w 2016 r., 1 871 w 2017 r., 1 660 w 2018 r.

³⁶ W tym sześć osób w 2016 r., 11 osób w 2017 r., 10 osób w 2018 r.

³⁷ Kościelna osoba prawna; dalej: CARITAS - umowy nr WSS/II/10/2014 z dnia 23.01.2014 r. na okres od 1.01.2014 r. do 31.12.2016 r. oraz nr WSS/II/8/2017 z dnia 25.01.2017 r. na okres od 1.01.2017 r. do 31.12.2019 r. na realizację zadania publicznego „Rehabilitacja społeczna osób bezdomnych, zapewnienie schronienia osobom potrzebującym, połączone z profilaktyką uzależnień realizowane w Szczecinie dla osób bezdomnych” – zawarte z Gminą reprezentowaną przez zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin.

³⁸ Dalej: PKPS – umowy nr WSS/II/11/2014 z dnia 23.01.2014 r. na okres od 1.01.2014 r. do 31.12.2016 r. oraz nr WSS/II/7/2017 z 25.01.2017 r. na okres od 1.01.2017 r. do 31.12.2019 r. na realizację zadania publicznego „Rehabilitacja społeczna osób bezdomnych, zapewnienie schronienia osobom potrzebującym, połączone z profilaktyką uzależnień realizowane w Szczecinie dla osób bezdomnych” – zawarte z Gminą reprezentowaną przez zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin.

- a) CARITAS, PKPS oraz Stowarzyszenie FENIKS zobowiązały się m.in. do:
- rehabilitacji społecznej osób bezdomnych poprzez udzielenie schronienia oraz udzielanie pomocy w powrocie do funkcjonowania w społeczeństwie, w tym w zakresie: aktywizacji zawodowej, pomocy w znalezieniu zatrudnienia; profilaktyki uzależnień, udzielanie informacji o możliwościach podjęcia terapii oraz informowanie o mechanizmach uzależnienia; przedstawiania i nauki sposobu spędzania wolnego czasu, rozwoju własnych zainteresowań, podnoszenia samooceny, inspirowania dla rozwoju osobowości; prowadzenia specjalistycznego poradnictwa oraz pracy socjalnej; tworzenia indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności w porozumieniu z MOPR, organizacji innych potrzebnych warsztatów, treningów, szkoleń i wykładów dla podopiecznych prowadzonych placówek,
 - współdziałania z instytucjami pomocy społecznej Gminy, tj. z: Wydziałem Spraw Społecznych Urzędu Miasta Szczecin⁴¹; PUP; ośrodkami i instytucjami zajmującymi się profilaktyką i terapią uzależnień w Szczecinie,
 - przekazywania niezbędnych danych statystycznych o realizowanych programach i stopniu wykorzystania bazy noclegowej;
- b) CARITAS zobowiązał także się do zapewnienia 205 miejsc do dyspozycji systemu pomocy społecznej Gminy w czterech schroniskach dla bezdomnych⁴², w tym 155 całorocznych oraz 50 dodatkowo w okresie zimowym; koszt realizacji zadania publicznego – w latach 2016-2018 – wynosił po 707 029 zł w każdym roku; na podstawie zawartych umów Gmina zobowiązała się do przekazywania CARITAS na realizację zadania publicznego po 565 525 zł kwoty dotacji w każdym roku (79,99% wartości zadania), a CARITAS do pokrycia ze środków własnych pozostałej części kosztów, tj. 141 504 zł;
- c) PKPS zobowiązał się także do zapewnienia 55 miejsc do dyspozycji systemu pomocy społecznej Gminy w jednym schronisku dla bezdomnych⁴³, w tym 45 całorocznych oraz 10 dodatkowo w okresie zimowym; w latach 2016-2018 koszt realizacji zadania publicznego wynosił: 175 tys. zł w 2016 r. oraz po 185 400 zł w latach 2017 i 2018; na podstawie zawartych umów Gmina zobowiązała się do przekazywania PKPS na realizację zadania publicznego po 148 200 zł kwoty dotacji w każdym roku (84,69% wartości zadania w 2016 r. oraz 80,11% wartości zadania w 2017 i 2018 r.), a PKPS do pokrycia pozostałej części kosztów, w tym w 2016 r. - 16 800 zł ze środków własnych oraz 10 tys. zł z wkładu osobowego, w latach 2017-2018 - po 6 tys. zł ze środków własnych oraz po 31 200 zł z wkładu osobowego.
- d) Stowarzyszenie FENIKS zobowiązało się także do zapewnienia 180 miejsc do dyspozycji systemu pomocy społecznej Gminy w jednym schronisku dla bezdomnych⁴⁴, w tym 90 całorocznych dla osób samotnych oraz 90 dodatkowo w okresie zimowym, z tego 60 w ramach pogotowia zimowego; koszt realizacji zadania publicznego wynosił: po 403 725 zł w latach 2016-2017 oraz 409 725 zł w 2018 r.; na podstawie zawartych umów Gmina zobowiązała się do przekazywania Stowarzyszeniu FENIKS na realizację zadania publicznego po 391 725 zł kwoty dotacji w każdym roku (97,03% wartości zadania w latach 2016-2017 oraz 95,61% wartości zadania

³⁹ Dalej: Stowarzyszenie FENIKS – umowy nr WSS/III/9/2014 z dnia 23.01.2014 r. na okres od 1.01.2014 r. do 31.12.2016 r. oraz nr WSS/III/5/2017 z dnia 27.01.2017 r. na okres od 1.01.2017 r. do 31.12.2019 r. na realizację zadania publicznego „Rehabilitacja społeczna osób bezdomnych, zapewnienie schronienia osobom potrzebującym, połączone z profilaktyką uzależnień realizowane w Szczecinie dla osób bezdomnych” – zawarte z Gminą reprezentowaną przez zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin.

⁴⁰ Dalej: Stowarzyszenie ZŁOTY WIEK – umowy nr WSS/III/8/2014 z dnia 22.01.2014 r. na okres od 1.01.2014 r. do 31.12.2016 r. oraz nr WSS/III/6/2017 z dnia 25.01.2017 r. na okres od 1.01.2017 r. do 31.12.2019 r., na realizację zadania publicznego „Rehabilitacja społeczna osób bezdomnych, zapewnienie schronienia osobom potrzebującym, połączone z profilaktyką uzależnień realizowane w Szczecinie dla osób bezdomnych” – zawarte z Gminą reprezentowaną przez zastępcę Prezydenta Miasta Szczecin.

⁴¹ Dalej: WSS UM.

⁴² Przy ulicy Nehringa 14, Strzałowskiej 24, Racibora 62 i Piasecznej 4 (dla bezdomnych kobiet i matek dziećmi).

⁴³ Przy ulicy Tczewskiej 32.

⁴⁴ Przy ulicy Zamkniętej 5.

w 2018 r.), a Stowarzyszenie FENIKS do pokrycia ze środków własnych pozostałej części kosztów, tj. w latach 2016-2017 po 12 tys. zł, a w 2018 r. – 18 tys. zł.

e) Stowarzyszenie ZŁOTY WIEK zobowiązało się m.in. do:

- zarezerwowania 60 (w 2016 r.) oraz 80 (w latach 2017-2018) miejsc w jednym schronisku dla bezdomnych⁴⁵ w systemie całorocznym dla osób o ograniczonej sprawności skierowanych i uprawnionych przez MOPR;
- rehabilitacji społecznej osób bezdomnych o ograniczonej sprawności i samodzielności wraz ze świadczeniem następujących usług: zapewnienie pokoi mieszkalnych, sanitariatów i łazienek, pomieszczeń wspólnych oraz wyposażenia dostosowanego do stanu i potrzeb bezdomnych (w 2016 r. - umożliwiających pobyt osób na wózkach inwalidzkich i o ograniczonej sprawności); zapewnienie całodziennego wyżywienia; zapewnienie wszelkich usług niezbędnych do stworzenia osobom bezdomnym odpowiednich warunków pobytu, dostosowanych do stanu i potrzeb osób bezdomnych (w 2016 r. - usług opiekuńczych i opieki pielęgniarskiej na terenie schroniska); zapewnienie dostępu do bieżącej zimnej i ciepłej wody w wyznaczonych porach; zagwarantowanie podstawowych środków czystości, leków pierwszej pomocy i materiałów opatrunkowych; zapewnienie możliwości prania i suszenia odzieży,
- prowadzenia profilaktyki uzależnień, udzielania informacji o możliwościach podjęcia terapii oraz informowania o mechanizmach uzależnienia, poradnictwa o uprawnieniach, doradztwa psychospołecznego oraz pracy socjalnej,
- współdziałania z instytucjami pomocy społecznej Gminy, tj. z WSS UM, PUP oraz z ośrodkami i instytucjami zajmującymi się profilaktyką i terapią uzależnień,
- przekazywania niezbędnych danych statystycznych o realizowanych programach i stopniu wykorzystania bazy noclegowej.

Koszt realizacji zadania publicznego wynosił: 839 550 zł w 2016 r. oraz po 858 700 zł w latach 2017-2018. Na podstawie zawartych umów Gmina zobowiązała się do przekazywania Stowarzyszeniu ZŁOTY WIEK na realizację zadania publicznego po 724 550 zł kwoty dotacji w każdym roku (86,3% wartości zadania w 2016 r. oraz 84,38% wartości zadania w latach 2017-2018), a Stowarzyszenie ZŁOTY WIEK – do pokrycia ze środków własnych pozostałej części kosztów, tj. w 2016 r. 95 tys. zł ze środków własnych oraz 20 tys. zł, jako wkład osobowy, a w latach 2017-2018 po 127 650 zł ze środków własnych oraz po 6 500 zł, jako wkład osobowy.

(akta kontroli str. 139-237)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, podał, że w latach 2016-2018 Gmina, w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym, zawarła także umowy na:

- a) wsparcie osób w trudnej sytuacji życiowej, wybranymi świadczeniami rzeczowymi w postaci oferowania nieodpłatnie artykułów żywnościowych, odzieży, artykułów higienicznych, możliwości kąpieli – umowy na lata 2014-2016 oraz 2017-2018 zawarto z CARITAS, PKPS, Polski Czerwony Krzyż⁴⁶;
- b) zorganizowanie śniadania wielkanocnego oraz wigilii dla osób bezdomnych i samotnych – umowy na 2016, 2017 i 2018 rok zawarto z Domem Kultury SŁOWIANIN w Szczecinie;
- c) na wyrównywanie szans w dostępie do świadczeń zdrowotnych dla osób bezdomnych zawarto umowy na 2016, 2017 i 2018 rok ze Stowarzyszeniem FENIKS;
- d) dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu Gminy zadania polegającego na dożywianiu dzieci i zapewnieniu posiłku osobom tego pozbawionym, m.in. osobom bezdomnym – umowy na 2016, 2017 i 2018 rok zawarto z CARITAS, PKPS, Stowarzyszeniem FENIKS, Klubem Studenckim SZAFKA.

W przedmiotowej informacji Zastępca Prezydenta podał również, m.in., że:

⁴⁵ Przy ulicy Hryniewieckiego 9.

⁴⁶ Dalej: PCK.

- w latach 2016-2018 czterem organizacjom pozarządowym prowadzącym schroniska przekazywano, w formie dotacji, łącznie po 1 830 000 zł w każdym roku,
 - powyższe środki zostały wykorzystane w 100%,
 - środki dotacji wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem,
 - w latach 2016-2018 kontrolą objęto realizację umowy nr WSS/II/9/2014 ze Stowarzyszeniem FENIKS za rok 2015 oraz umowy nr WSS/II/8/2017 z CARITAS za rok 2017,
 - roczne programy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na dany rok były uchwalane przez Radę Miasta Szczecin⁴⁷ do 30 listopada roku poprzedzającego, i tak: na 2016 r. – 17.11.2015 r.⁴⁸, na rok 2017 – 22.11.2016 r.⁴⁹, a na 2018 r. – 17.10.2017 r.⁵⁰. Programy te zawierały elementy wymienione w art. 5a ust. 4 uops, a ich uchwalenie poprzedzone było przeprowadzeniem konsultacji społecznych,
 - w maju 2017 i 2018 r. sporządzono raporty z realizacji przedmiotowych programów, które w wersji pdf dostępne były na stronie BIP Urzędu Miasta Szczecin⁵¹.
- (akta kontroli str. 719-730, 753-896)

1.4. Strategia została przyjęta Uchwałą Nr XVI/384/16 RM Szczecin z dnia 23.02.2016 r. W zakresie spraw osób bezdomnych w strategii wskazano m.in., że:

- na poziomie krajowym była ona spójna m.in. z Programem Wspierającym Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności,
- bezdomność należy do przejawów skrajnego wykluczenia społecznego, a skala zjawiska, powoduje, iż podejmowane dotychczas przedsięwzięcia w celu rozwiązania tego problemu wciąż okazują się niewystarczające,
- za najczęstsze powody bezdomności uznano: rozpad rodziny lub jej porzucenie, eksmisję, wyjście z zakładu karnego bez możliwości zamieszkania w lokalu zajmowanym przed osadzeniem, przemoc w rodzinie, uzależnienia, opuszczenie placówki opiekuńczo-wychowawczej, wyjście ze szpitala psychiatrycznego,
- osoby bezdomne to w dużej mierze osoby przebywające w schroniskach, mieszkające na terenie ogródków działkowych, a także osoby bez ustalonego miejsca pobytu, często przemieszczające się, przebywające na klatkach schodowych, w piwnicach, węzłach ciepłowniczych, parkach, opuszczonych magazynach, pustostanach,
- w sezonie zimowym podejmowane były szczególnie intensywne działania, mające na celu zlokalizowanie koczowisk, w których przebywają osoby bezdomne, ich identyfikacja oraz pomoc,
- w czasie ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych przeprowadzonego w nocy z 21 na 22 stycznia 2015 r. na terenie Gminy znajdowało się 1 176 osób bezdomnych, w tym 552 osoby były w placówkach (schronisko, dom dla osób bezdomnych, hostel – 469 osób, szpitale, hospicja, ZOL-e, inne placówki zdrowia – 60 osób, zakłady karne, areszty śledcze – 15 osób, izby wytrzeźwień, pogotowia socjalne – 8 osób), 624 osoby poza placówkami instytucjonalnymi (miejsca niemieszkalne – 125 osób, pustostany, domki, altany działkowe – 498 osób),
- na 1 176 osób bezdomnych – 914 osób to mężczyźni (77,7%), 182 osoby to kobiety (15,5%), 80 osób to dzieci (6,8%),
- zdecydowana większość bezdomnych to osoby korzystające z pomocy finansowej w formie zasiłku stałego, dożywiania oraz dofinansowania na zakup leków,

⁴⁷ Dalej: RM Szczecin.

⁴⁸ Uchwała Nr XIII/298/15 RM Szczecin z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie „Programu współpracy Gminy Miasto Szczecin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2016 r.”.

⁴⁹ Uchwała Nr XXIV/571/16 RM Szczecin z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie „Programu współpracy Gminy Miasto Szczecin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2017 r.”.

⁵⁰ Uchwała Nr XXXIV/932/17 RM Szczecin z 17 października 2017 r. w sprawie „Programu współpracy Gminy Miasto Szczecin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2018 r.”.

⁵¹ Dalej: Urząd.

- z uwagi na procesy demograficzne w niedługim czasie głównymi odbiorcami pomocy kierowanej do bezdomnych staną się osoby niepełnosprawne, osoby w podeszłym wieku wymagające całodobowej opieki,
- priorytetowe problemy w zakresie bezdomności, to:
 - brak hierarchizacji placówek dla osób bezdomnych, tj. ogrzewalnia, noclegownia, schronisko,
 - brak w schronisku możliwości odizolowania osób podejmujących terapię od czynnych alkoholików,
 - starość i niepełnosprawność osób bezdomnych,
- rekomendacje:
 - profilaktyka bezdomności – działania wspierające dla osób zagrożonych utratą mieszkania,
 - wprowadzenie do systemu streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych,
 - uruchomienie ogrzewalni i noclegowni,
 - utworzenie lokalnej koalicji na rzecz rozwiązywania problemów osób bezdomnych oraz zagrożonych bezdomnością,
 - podniesienie motywacji bezdomnych do trzeźwości – poradnictwo, terapia,
- jako program strategiczny zostanie opracowany program MPPB,
- w jednym z celów strategicznych w IV obszarze działań „Integracja i wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”, przyjęto dwa cele operacyjne, tj. zapobieganie bezdomności oraz wspieranie reintegracji osób bezdomnych, w ramach 12 działań⁵² ze wskaźnikami ich realizacji⁵³ oraz realizatorów⁵⁴,
- liderem i koordynatorem strategii jest MOPR, a głównym partnerem w jej realizacji WSS UM,
- proces monitoringu wdrażania strategii będzie służył identyfikacji osiągniętych rezultatów oraz porównaniu ich zgodności z założeniami, dane zebrane i opracowane w procesie monitoringu posłużą do ewaluacji strategii, monitorowanie umożliwi bieżącą ocenę realizacji zaplanowanych kierunków działań lub też pozwoli na modyfikację i dokonywanie korekt w przypadku istotnych zmian społecznych,
- monitoring będzie dokonywany w trakcie prac nad rocznym raportem z wdrażania strategii, który corocznie będzie przekazywany Prezydentowi Miasta Szczecin i Przewodniczącemu RM Szczecin,
- wnioski z monitoringu i rekomendacje na przyszłość będą stanowić jeden z elementów aktualizacji strategii.

(akta kontroli str. 246-291)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

⁵² Tj. opracowanie MPPB (1), przeciwdziałanie trudnym sytuacjom grożącym utracie prawa do lokalu, podejmowanie interwencji na rzecz osób zagrożonych utratą lokalu, pomoc w sporządzaniu planów rozwiązywania tych sytuacji (2), udzielanie porad prawnych i doradztwa socjalnego dla osób o niskiej zaradności życiowej zagrożonych bezdomnością (3), aktywizowanie osób młodocianych szczególnie zagrożonych bezdomnością poprzez oferowanie programów ekonomicznego usamodzielnienia, podnoszenia kwalifikacji, uzyskania i utrzymania zatrudnienia (4), rozszerzenie zakresu opieki całodobowej o miejsca całodobowe dla osób o specjalnych potrzebach (5), rozbudowa systemu opieki i wsparcia o usługi ogrzewalni (6), stworzenie stałego centrum dziennego oparcia dla osób bezdomnych z jadalnią, łaźnią, punktem wydawania żywności, odzieży, świetlicą dla osób bezdomnych (7), tworzenie kompleksowych indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności (8), standaryzacja w zakresie świadczonych usług dla bezdomnych (9), rozszerzanie możliwości pobytu w mieszkaniu chronionym, jako etapu wychodzenia z bezdomności (10), motywowanie i oferowanie terapii uzależnień dla osób objętych programami wychodzenia z bezdomności (11), aktywizacja zawodowa osób bezdomnych (12).

⁵³ Np. liczba zidentyfikowanych osób i rodzin w sytuacji takiego zagrożenia, liczba udzielonych porad i innych oferowanych usług, liczba osób objętych programami, liczba miejsc o specjalnym przeznaczeniu, liczba miejsc i liczba osób korzystających.

⁵⁴ MOPR, pracownicy socjalni, asystenci rodziny, Centrum Opieki nad Dzieckiem, Ochotniczy Hufiec Pracy, Międzyszkolny Ośrodek Sportu, WSS UM, organizacje pozarządowe, podmioty realizujące zadania dla bezdomnych na zlecenie Miasta, ZBiLK, STBS, podmioty prowadzące mieszkania chronione, podmioty prowadzące całodobowe placówki dla bezdomnych, ośrodki terapii uzależnień, punkty konsultacyjne dla osób uzależnionych i doświadczających przemocy, CIS.

- Uchwałę RM z dnia 23.02.2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii na lata 2015-2020 przekazano Wojewodzie Zachodniopomorskiemu⁵⁵ w dniu 26.02.2016 r., który nie zgłosił uwag i zastrzeżeń,
- przedmiotowa Strategia nie była aktualizowana,
- sprawozdania z realizacji Strategii za lata 2016 i 2017 MOPR przekazał do Urzędu odpowiednio w 24.11.2017 r. i 10.12.2018 r.

(akta kontroli str. 722, 729, 897-899)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że: *Zgodnie ze Strategią w 2017r. MOPR opracował MPPB na lata 2017-2021, przyjęty Uchwałą Nr XXXIV/936/17 RM Szczecin z dnia 17 października 2017 r. MOPR, jako (...) jednostka pomocy społecznej realizuje wszystkie zadania, które mieszczą się w Strategii. (...) Koordynacja wiązała się z wymianą informacji wewnątrz MOPR, pomiędzy jednostkami, a także z podmiotami zewnętrznymi. Taki system informacyjny umożliwiał przekazywanie raportów elektronicznych, sprawozdań, korespondencji i innych dokumentów dotyczących spraw bieżących jak i tych działań, które mają mieć miejsce w przyszłości.*

(akta kontroli str. 579, 584)

1.5. W 2017 i 2018 r. MOPR opracował ocenę zasobów pomocy społecznej za lata 2016 i 2017. Oceny te zostały sporządzone z wykorzystaniem rekomendowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵⁶ narzędzia opracowanego w Instytucie Rozwoju Służb Społecznych. Oceny te zawierały dane o: sytuacji demograficznej i społecznej; korzystających z pomocy i wsparcia; innych rodzajach pomocy i świadczeń; zasobach instytucjonalnych pomocy i wsparcia; kadrze MOPR; środkach finansowych na wydatki pomocy społecznej w budżecie Gminy; aktywności projektowo-konkursowej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej; współpracy z organizacjami pozarządowymi; wskaźnikach oceny zasobów pomocy społecznej.

W zakresie osób bezdomnych:

a) w ocenie za rok 2016 podano m.in., że:

- udzielenie pomocy z powodu bezdomności w 2016 r. dotyczyło 965 rodzin oraz 1 120 osób w rodzinach (podano też dane za lata 2014 i 2015 oraz prognozę na 2017 r.),
- indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności w 2016 r. objęto 20 osób (podano też dane za lata 2014 i 2015 oraz prognozę na rok 2017),
- na terenie Gminy w 2016 r. funkcjonowało osiem placówek dla osób bezdomnych – schroniska prowadzone przez inny podmiot – dysponują 776 miejscami, z których w 2016 r. skorzystało 1 789 osób (podano też dane za lata 2014 i 2015 oraz prognozę na rok 2017 i 2018),
- wskaźnik pomocy z powodu bezdomności – w 2016 r. podobnie jak w latach 2014-2015 wyniósł 10%⁵⁷;

b) w ocenie za rok 2017 podano m.in., że:

- udzielenie pomocy z powodu bezdomności w 2017 r. dotyczyło 901 rodzin oraz 991 osób w rodzinach (podano też dane za lata 2015 i 2016 oraz prognozę na rok 2018),
- indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności w 2017 r. objęto 28 osób (podano też dane za lata 2015 i 2016 oraz prognozę na rok 2018),
- na terenie Gminy w 2017 r. funkcjonowało siedem placówek dla osób bezdomnych – schroniska prowadzone przez inny podmiot – dysponują 525 miejscami, z których w 2017 r. skorzystało 1 653 osób (podano też dane za lata 2015 i 2016 oraz prognozę na rok 2018 i 2019),
- w potrzebach na rok 2018 wskazano prowadzoną przez Gminę jedną ogrzewalnię na 17 osób,
- wskaźnik pomocy z powodu bezdomności – w 2017 r. wyniósł 11%⁵⁸.

⁵⁵ Dalej: Wojewoda.

⁵⁶ Dalej: Ministerstwo RP i PS.

⁵⁷ Wartość procentowa liczby rodzin, którym udzielono świadczeń z powodu bezdomności (965) do ogólnej liczby rodzin, którym przyznano świadczenie (9 299).

(akta kontroli str. 292-368)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że: ocena zasobów pomocy społecznej dla Gminy za 2016 r. została przedłożona Przewodniczącemu RM Szczecin 2.05.2017 r., a za rok 2017 – 27.04.2018 r.

(akta kontroli str. 723, 729-730, 900-903)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że: w Ocenie zasobów pomocy społecznej za 2016 r. wykazano wszystkie schroniska, łącznie ze schroniskiem prowadzonym przez Siostry Misjonarki Miłości, natomiast za 2017 r., na prośbę WSS UM, nie wykazano tego schroniska, ponieważ Gmina nie zawarła z nim umowy.

Na potrzebę zapewnienia noclegowni na terenie Gminy wskazywano zarówno w Strategii na lata 2015-2020, jak i w programie MPPB na lata 2017-2021.

(akta kontroli str. 579, 585)

1.6. MOPR sporządził sprawozdania ze swojej działalności za rok 2016 i 2017. Zawierały one opis realizowanych zadań, w tym w zakresie działań podejmowanych na rzecz osób bezdomnych. W roku 2016 działania te obejmowały m.in.: zawieranie i realizację indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, kierowanie do schronisk, koordynowanie Akcji Zima, udzielanie pomocy w różnych formach świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. W roku 2017 było to także liczenie osób bezdomnych w ramach ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych.

W zidentyfikowanych potrzebach (w liczbie 19 w sprawozdaniu za 2016 r. i 20 w sprawozdaniu za 2017 r.) wskazano m.in. na potrzebę rozwoju mieszkalnictwa chronionego i wspomagane dla rodzin zagrożonych bezdomnością.

(akta kontroli str. 369-430)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że: sprawozdania z działalności MOPR za lata 2016 i 2017 przekazano RM Szczecin 4.04.2017 r. (za 2016 r.) oraz 14.05.2018 r. (za 2017 r.).

(akta kontroli str. 1131, 1135)

1.7. Uchwałą Nr XXXIV/936/17 z dnia 17.10.2017 r. Rada Miasta Szczecin przyjęła, opracowany przez MOPR, program MPPB na lata 2017-2021. Źródłem danych do opracowania programu były informacje zawarte w sprawozdaniach z działalności MOPR za lata 2013-2016, sprawozdania MPIPS-03 za lata 2013-2016. Program MPPB obejmował m.in.: diagnozę sytuacji osób zagrożonych bezdomnością i bezdomnych w mieście Szczecin, z wnioskami wynikającymi z tej diagnozy i rekomendacjami; cele; działania; wskaźniki realizacji MPPB. Jako cel główny programu przyjęto „Zapobieganie bezdomności i reintegracja osób bezdomnych”. Przyjęto w nim, że jego realizacja będzie koncentrować się wokół trzech obszarów:

- działania o charakterze prewencyjnym – ukierunkowane na eliminowanie przyczyn bezdomności oraz zmniejszanie zagrożenia bezdomnością,
- działania o charakterze interwencyjnym – polegające na pomocy w celu zmniejszenia ryzyka zagrożenia życia i zdrowia (zapewnienie schronienia, posiłku, niezbędnej odzieży i obuwia, leków oraz świadczeń opieki zdrowotnej),
- działania o charakterze integracyjnym – dotyczące działań w zakresie integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej dostosowanych do potrzeb i barier osób bezdomnych.

W zakresie działania I „Zapobieganie bezdomności” (działania o charakterze prewencyjnym) przyjęto następujące działania:

- a) podejmowanie interwencji na rzecz osób zagrożonych utratą lokalu, pomoc w sporządzaniu planów rozwiązywania trudnej sytuacji:
 - przyjęte wskaźniki realizacji działania: liczba osób w sytuacji zagrożenia utratą lokalu; ilość podjętych interwencji; ilość planów,

⁵⁸ Wartość procentowa liczby rodzin, którym udzielono świadczeń z powodu bezdomności (901) do ogólnej liczby rodzin, którym przyznano świadczenie (8 432).

- realizatorzy: MOPR i NGO⁵⁹;
- b) udzielanie porad prawnych i doradztwa socjalnego dla osób o niskiej zaradności życiowej zagrożonych bezdomnością:
 - przyjęte wskaźniki realizacji działania: ilość udzielonych porad; ilość innych oferowanych usług;
 - realizatorzy: MOPR; NGO; Policja; Straż Miejska;
- c) aktywizowanie osób młodocianych szczególnie zagrożonych bezdomnością poprzez oferowanie programów ekonomicznego usamodzielnienia, podnoszenia kwalifikacji, uzyskania i utrzymania zatrudnienia:
 - przyjęte wskaźniki realizacji działania, to: liczba osób objętych programami; liczba podmiotów realizujących programy,
 - realizatorzy, to MOPR, COnd⁶⁰, OHP⁶¹, MOS⁶² i NGO;
- d) wydawanie rekomendacji dla uzyskania lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych:
 - przyjęte wskaźniki realizacji działania: liczba osób rekomendowanych o preferencje w uzyskaniu lokalu mieszkalnego; liczba osób, które uzyskały lokal,
 - realizatorzy – MOPR, ZBiLK i STBS.

W zakresie działania II „Świadczenie niezbędnej pomocy umożliwiającej powrót do aktywnego i samodzielnego życia” (działania o charakterze interwencyjnym) przyjęto następujące działania:

- a) udzielenie świadczeń ustawowych z pomocy społecznej w celu zaspokojenia potrzeb, warunkowanie pomocy w ramach dostępnych rozwiązań prawnych: wskaźniki realizacji działania, to liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, liczba kontraktów socjalnych; realizatorzy – MOPR;
- b) udzielanie innej pomocy, w tym rzeczowej, usługowej (np. dostarczanie odzieży, koców): wskaźnik realizacji działania – liczba osób objętych pomocą; realizatorzy, to NGO i Straż Miejska;
- c) rozszerzanie zakresu pomocy całodobowej o miejsca całodobowe dla osób o specjalnych potrzebach: wskaźniki realizacji działania, to liczba miejsc o specjalnym przeznaczeniu i liczba osób korzystających; realizatorzy: WSS UM, MOPR i NGO;
- d) rozbudowa systemu wsparcia o usługi ogrzewalni: wskaźnikami realizacji działania są liczba miejsc i liczba osób korzystających, a realizatorami – WSS UM i MOPR;
- e) rozszerzenie możliwości pobytu w mieszkaniu chronionym, jako etapu wychodzenia z bezdomności: wskaźniki realizacji działania – liczba miejsc w mieszkaniach chronionych i liczba osób korzystających z mieszkań chronionych; realizatorzy – MOPR, ZBiLK, STBS i NGO;
- f) centrum dziennego oparcia dla osób bezdomnych z jadłodajnią, łaźnią, punktem wydawania żywności, odzieży, świetlicą dla osób bezdomnych – przyjęty wskaźnik realizacji działania, to liczba obsługiwanych osób z wyszczególnieniem ilości i rodzajów oferowanych usług wspierających i doradczych; realizatorzy – NGO.

W zakresie działania III „Integracja osób i rodzin bezdomnych poprzez wyrównywanie szans życiowych” (działania integracyjne) przyjęto następujące działania:

- a) tworzenie kompleksowych Indywidualnych Programów Wychodzenia z Bezdomności: przyjęte wskaźniki realizacji działania, to liczba osób objętych programem, liczba programów i liczba programów zrealizowanych; realizatorzy – MOPR i NGO;
- b) aktywizacja zawodowa bezdomnych: wskaźniki realizacji działania – liczba osób objętych instrumentami aktywizacji zawodowej, rodzaje instrumentów; realizatorzy, to PUP, CIS, OHP, NGO i MOPR;

⁵⁹ Organizacja pozarządowa (skrót od ang. non-government organization).

⁶⁰ Centrum Opieki nad Dzieckiem.

⁶¹ Ochotnicze Hufce Pracy.

⁶² Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii.

- c) motywowanie do podjęcia terapii, tworzenie grup wstępnych, samopomocowych:
- przyjęte wskaźniki realizacji działania: liczba osób zgłaszających się do punktów konsultacyjnych, liczba osób podejmujących terapię oraz uczestniczących w grupach wstępnych, liczba utworzonych grup wstępnych,
 - realizatorzy: podmioty prowadzące całodobowe placówki dla bezdomnych; ośrodki terapii uzależnień; punkty konsultacyjne dla osób uzależnionych i doświadczających przemocy.

W zakresie działania IV „Monitorowanie problemu bezdomności” przyjęto działanie pn.: standaryzacja w zakresie świadczonych usług dla osób bezdomnych:

- przyjęte wskaźniki realizacji działania – ilość opracowanych i wdrożonych standardów usług dla osób bezdomnych, liczba osób objętych poszczególnymi standardami usług,
- realizatorzy: WSSUM, MOPR i NGO.

W zakresie działania V „Realizacja rozporządzenia MRPiPS w zakresie standaryzacji na rzecz osób bezdomnych” przyjęto działanie: stopniowa standaryzacja w zakresie infrastruktury społecznej: wskaźniki realizacji działania – liczba placówek objętych standardami; realizatorzy – WSS UM, MOPR, NGO.

W przedmiotowym programie MPPB wskazano również, że:

- działania realizowane w ramach MPPB będą finansowane z różnych środków, zarówno krajowych (środki z budżetu państwa, budżetu Gminy, wkład własny NGO,) jak i zagranicznych (w szczególności ze środków Unii Europejskiej),
- koordynatorem MPPB jest MOPR,
- z realizacji MPPB będzie co roku sporządzana informacja dotycząca jego realizacji za dany rok, w której będą przedstawiane m.in. efekty jego realizacji,
- monitorowanie postępów realizacji MPPB i stopnia osiągnięcia celów będzie opierać się na danych i informacjach pozyskiwanych z: danych statystycznych jednostek organizacyjnych UM, ZBiLK, STBS, PUP, CIS, ze sprawozdań MOPR oraz od organizacji pozarządowych i innych partnerów włączonych do współpracy na rzecz osób i rodzin bezdomnych,
- na podstawie prowadzonego monitoringu, w oparciu o zgromadzone dane MPPB będzie podlegał ewaluacji, która pozwoli na ustalenie rezultatów jego wdrożenia.

(akta kontroli str. 431-472)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła m.in., że:

- a) Sprawozdanie roczne z realizacji MPPB za rok 2017 zostało sporządzone w 2018 r. Obecnie zbierane są dane do sprawozdania za 2018 r. Sprawozdanie zostanie sporządzone po zakończeniu Pogotowia Zimowego (priorytet zabezpieczenia osób bezdomnych w okresie zimowym), tj. w II kwartale roku kalendarzowego.
- b) Wskaźniki realizacji działania w MPPB mają charakter liczbowy, ze względu na porównywanie zestawień wartości liczbowych każdego danego roku w porównaniu do lat ubiegłych. Ostatni rok realizacji MPPB przedstawi realne liczby wynikające z poszczególnych działań.
- c) W 2018 r., w ramach sprawozdania za 2017 r. dokonano oceny działań MPPB w oparciu o elementy ilościowe i jakościowe. W celu ochrony przed bezdomnością prowadzone były działania profilaktyczne, osłonowe i aktywizacyjne skierowane do osób zagrożonych bezdomnością i bezdomnych. (...) *W 2017 r. podjęto działania monitorujące sytuację osób bezdomnych, działania zapobiegające bezdomności poprzez współpracę MOPR ze ZBiLK, TBS. (...) Ważnym elementem w ramach MPPB były podjęte starania dotyczące utworzenia ogrzewalni, która została uruchomiona w styczniu 2018 r. (...).*

(akta kontroli str. 669, 674)

1.8. Informacje o możliwości aplikowania w programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa

Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020⁶³ MOPR otrzymał w 2016 r. z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie⁶⁴. W latach 2016-2018 MOPR realizował dwa programy, w których uczestniczyły osoby bezdomne:

a) Program „Aktywna integracja w Szczecinie” realizowany na rzecz integracji osób i rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym ukierunkowane na aktywizację społeczno-zawodową wykorzystującą instrumenty aktywizacji edukacyjnej, społecznej i zawodowej:

- celem głównym projektu jest rozwój aktywnej integracji oraz pracy socjalnej wśród 513 podopiecznych MOPR zagrożonych wykluczeniem społecznym z tytułu ubóstwa, niepełnosprawności, trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych lub przebywania w pieczy zastępczej w okresie od 1.10.2016 r. do 30.09.2019 r.,

- aplikowano i otrzymano 4 242 037,50 zł,

- program jest w trakcie realizacji (do 30.09.2019 r.),

- do dnia 31.12.2018 r. w projekcie uczestniczyło 17 osób bezdomnych,

- program nie przyczynił się do identyfikacji nowych osób bezdomnych;

b) Program „Kreator bezpieczeństwa” ukierunkowany na wsparcie rozwoju usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym:

- celem projektu jest rozwój i zwiększenie dostępności usług społecznych dla 150- mieszkańców Gminy w okresie od 1.07.2017 r. do 30.06.2020 r.,

- aplikowano i otrzymano 4 500 460 zł,

- program jest w trakcie realizacji (do 30.06.2020 r.),

- do dnia 31.12.2018 r. w projekcie uczestniczyły trzy osoby bezdomne,

- program nie przyczynił się do identyfikacji nowych osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 473)

1.9. Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

a) w latach 2016-2018 Gmina zapewniła osobom bezdomnym następujące formy schronienia:

- schronisko dla osób bezdomnych – po 525 miejsc w każdym roku, w tym po 375 miejsc całorocznych oraz po 150 dodatkowych miejsc w okresie zimowym (od lipca 2018 r. jedno ze schronisk, dysponujące 90 miejscami całorocznymi oraz 90 dodatkowymi miejscami w okresie zimowym, funkcjonowało, jako schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi),

- ogrzewalnia (tylko w 2018 r.) – 17 miejsc;

b) wyboru podmiotów prowadzących schroniska dla osób bezdomnych Urząd dokonywał w trybie otwartego konkursu ofert,

c) Gmina nie zawierała porozumień z innymi gminami na udzielanie schronienia dla osób bezdomnych z terenu miasta Gminy w schronisku dla osób bezdomnych, w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w noclegowni, w ogrzewalni.

(akta kontroli str. 1131,1135,1142-1143)

W latach 2016-2018 Gmina osobom bezdomnym zapewniała udzielenie schronienia:

a) w siedmiu schroniskach dla osób bezdomnych prowadzonych przez cztery podmioty, w tym w jednym, prowadzonym przez Stowarzyszenie ZŁOTY WIEK, dla osób bezdomnych przewlekle somatycznie chorych (od 20.07.2018 r. funkcjonującym jako schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi)⁶⁵;

⁶³ Dalej: RPO WZ.

⁶⁴ Dalej: WUP.

⁶⁵ Stowarzyszenie ZŁOTY WIEK na podstawie umowy z 25.01.2017 r. (zawartej na okres do 31.12.2019 r.) do prowadzonego schroniska przyjmowało osoby o ograniczonej sprawności i samodzielności, w tym somatycznie chore, oraz zapewniało im niezbędne usługi opiekuńcze i pielęgniarstwo. Pojęcie „schroniska z usługami opiekuńczymi” do art. 48 ust. 1 uops zostało wprowadzone od 11.05.2018 r. W związku z faktem że schronisko prowadzone przez Stowarzyszenie ZŁOTY WIEK usługi takie świadczyło już na podstawie wcześniej zawartych umów Gmina nie organizowała nowego konkursu ofert w przedmiotowym zakresie.

b) od stycznia 2018 r. także w ogrzewalni prowadzonej przez Szczecińskie Centrum Profilaktyki Uzależnień⁶⁶ (jednostka organizacyjna Gminy).

W powyższym okresie Gmina nie zapewniała osobom bezdomnym schronienia w noclegowni.

(akta kontroli str. 139-237, 242-245, 543)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że: *Liczba miejsc w placówkach zapewniających schronienie osobom bezdomnym w latach 2016-2018 była wystarczająca dla osób zdolnych do samoobsługi. Okres zimowy pozwalał pracownikom MOPR na bieżące weryfikowanie stosunku zakontraktowanej liczby miejsc do liczby zajętych miejsc w schroniskach. Do weryfikacji przedstawiono raporty z Pogotowia Zimowego 2016-2018, z których wynikała codzienna liczba zajętych i wolnych miejsc. Faktyczna liczba 965 zliczonych osób bezdomnych z badania przeprowadzonego na terenie Szczecina wykazała, iż w placówkach było 470 osób, na terenach ogrodów działkowych 390 osób a w miejscach niemieszkalnych 105 osób. W przypadku osób nieprzebywających w placówkach pracownik socjalny, policjant lub strażnik miejski zbierał oświadczenia o odmowie skorzystania z pomocy w formie schronienia. MOPR zmagał się z okresowo występującymi deficytami miejsc w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Sprawa dotycząca zwiększenia miejsc w tego typu schronisku była zgłaszana do WSS UM. W większości przypadków osoby, które wymagały umieszczenia w schronisku z usługami to osoby po leczeniu szpitalnym częściowo niezdolne do samodzielnej samoobsługi. Ich pobyt w szpitalu był przedłużany, ponieważ nie było możliwości przewiezienia ich do odpowiedniego schroniska. Innym rozwiązaniem było przyznanie pomocy w formie usług opiekuńczych świadczonych osobie bezdomnej wymagającej częściowej pomocy a przebywającej w „zwykłym” schronisku. W tym miejscu należy zaznaczyć, że pierwotne przepisy dot. art. 48a uops w ogóle wykluczały pobyt w schroniskach osób o ograniczonej sprawności. Dopiero zapisy z 2018 r. o zmianie uops wprowadziły zapis o schronisku z usługami opiekuńczymi.*

(akta kontroli str. 669-670, 674-675)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

- w latach 2016-2018 Gmina zapewniła innowacyjne w skali kraju rozwiązanie w postaci „Pogotowia Zimowego”. Forma ta przewidywała interdyscyplinarną współpracę wielu służb (Policji, Straży Miejskiej, Służby Ochrony Kolei, MOPR) oraz organizacji pozarządowych, mającą na celu zapewnienie osobom bezdomnym bezpieczeństwa w okresie zimowym. Formuła ta obejmowała również wykorzystanie infrastruktury schroniska pod kątem umożliwienia pobytu przewidzianego zarówno dla noclegowni jak i ogrzewalni – przyjęte przez Gminę rozwiązania organizacyjne zabezpieczyły potrzeby, zapewniały bezpieczeństwo i wsparcie dla osób bezdomnych przebywających na terenie Gminy,
- z dniem 1.01.2018 r. przy SCPU uruchomiono ogrzewalnię dla 17 osób bezdomnych,
- monitorowanie potrzeb osób bezdomnych jak również rekomendacje kluczowych interesariuszy, skutkowało wprowadzeniem dodatkowej formy, tzn. noclegowni, co umożliwiło stworzenie pełnego systemu,
- umowy zawarte na lata 2017-2019 na mocy porozumień z organizacjami pozarządowymi z dnia 31.12.2018 r. zostały zakończone. Po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert Gmina zawarła umowy na realizację zadania publicznego „Reintegracja społeczna osób bezdomnych, zapewnienie schronienia osobom potrzebującym, połączone z profilaktyką uzależnień realizowane w Szczecinie dla osób bezdomnych” i zapewnienie schronienia dla osób bezdomnych na lata 2019-2020 w następujących formach: noclegowni, schroniska dla osób bezdomnych i schroniska

⁶⁶ Dalej: SCPU.

- dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Ponadto Gmina zapewnia formę schronienia dla osób bezdomnych w postaci ogrzewalni prowadzonej przez SCPU,
- z CARITAS w dniu 22.01.2019 r. zawarto umowę, w ramach, której zarezerwowano dla osób skierowanych i uprawnionych przez MOPR 151 miejsc całorocznych oraz 18 dodatkowych miejsc w okresie zimowym (w latach 2016-2018 było to 155 miejsc całorocznych oraz dodatkowych 50 miejsc w okresie zimowym),
 - z PKPS w dniu 22.01.2019 r. zawarto umowę, w ramach, której zarezerwowano 55 miejsc dla osób skierowanych i uprawnionych przez MOPR (w latach 2016-2018 było to 45 miejsc całorocznych oraz dodatkowych 10 miejsc w okresie zimowym),
 - ze Stowarzyszeniem FENIKS w dniu 22.01.2019 r. zawarto umowę, w ramach której dla osób uprawnionych i skierowanych przez MOPR zarezerwowano:
 - w noclegowni 10 miejsc w okresie letnim oraz 55 miejsc w okresie zimowym,
 - w schronisku 80 miejsc całorocznych (w latach 2016-2018 było to 90 miejsc całorocznych dla osób samotnych oraz dodatkowych 90 miejsc w okresie zimowym, w tym 60 w ramach pogotowia zimowego),
 - ze Stowarzyszeniem ZŁOTY WIEK w dniu 22.01.2019 r. zawarto umowę, w ramach której dla osób uprawnionych i skierowanych przez MOPR zarezerwowano 105 miejsc całorocznych (w latach 2016-2018 było to 85 miejsc),
 - Gmina przed zawarciem umów z CARITAS, PKPS, Stowarzyszeniem FENIKS, Stowarzyszeniem ZŁOTY WIEK dokonywała weryfikacji zabezpieczenia potrzeb osób bezdomnych w poszczególnych grupach, którym zapewniono schronienie w ramach zadania realizowanego przez Gminę, w oparciu o założenia ogłoszenia konkursowego – grudzień 2016 r. (nie istniały uregulowania prawne określające standardy w powyższym zakresie). Jednocześnie z uwagi na konieczność osiągnięcia standardów do końca 2020 r., zakłada się stopniowe przygotowywanie organizacji pozarządowych w tym zakresie. Procedura konkursowa na rok 2019 uwzględniała szereg wytycznych wynikających z rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni⁶⁷.
(akta kontroli str. 721-722, 727-728, 904-947)

Z powyższych danych dotyczących liczby zarezerwowanych miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych skierowanych przez MOPR wynika m.in., że w 2019 r. w porównaniu do lat 2016-2018, w schroniskach dla osób bezdomnych:

- prowadzonych przez CARITAS liczba miejsc uległa zmniejszeniu o cztery w okresie letnim i o 36 w okresie zimowym,
- prowadzonym przez PKPS liczba miejsc w okresie letnim uległa zwiększeniu o 10, a w okresie zimowym pozostała bez zmian,
- prowadzonym przez Stowarzyszenie FENIKS liczba miejsc uległa zmniejszeniu o 10 w okresie letnim i o 100 w okresie zimowym, jednocześnie nowo uruchomiona noclegownia zapewniła 10 miejsc w okresie letnim i 55 miejsc w okresie zimowym,
- z usługami opiekuńczymi prowadzonym przez Stowarzyszenie ZŁOTY WIEK liczba miejsc uległa zwiększeniu o 20 (zarówno w okresie letnim, jak i zimowym).

(akta kontroli str. 543, 904-947)

Ze sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe do WSS UM z realizacji umów dotyczących rehabilitacji społecznej osób bezdomnych, zapewnienia schronienia osobom potrzebującym, połączonego z profilaktyką uzależnień realizowanych dla osób bezdomnych, wynikało m.in., że:

- ze schronienia w schroniskach prowadzonych przez CARITAS skorzystało: 473 osoby w 2016 r., 505 osób w 2017 r., 491 osób w 2018 r.,

⁶⁷ Dz. U. poz. 896; dalej: rozporządzenie w sprawie standardów z 2018 r.

- ze schronienia w schronisku prowadzonym przez PKPS korzystało: w poszczególnych miesiącach 2016 r. od 26 do 47 osób, w poszczególnych miesiącach 2017 r. od 30 do 42 osób, w poszczególnych miesiącach 2018 r. od 27 do 41 osób,
- ze schroniska prowadzonego przez Stowarzyszenie FENIKS:
 - w 2016 r. – 264 osoby w ramach pogotowia zimowego, 300 osób z miejsc sezonowych w okresie zimowym, 331 osób z miejsc dostępnych przez cały rok,
 - w 2017 r. – 200 osób w ramach pogotowia zimowego, 128 osób z miejsc sezonowych w okresie zimowym, 200 osób z miejsc dostępnych przez cały rok,
 - w 2018 r. – 193 osoby w ramach pogotowia zimowego, 128 osób z miejsc sezonowych w okresie zimowy, 227 osób z miejsc dostępnych przez cały rok.
- ze schroniska prowadzonego przez Stowarzyszenie ŻŁOTY WIEK skorzystało: 125 osób w 2016 r., 147 osób w 2017 r., 155 osób w 2018 r.

(akta kontroli str. 949-1066, 1138, 1147-1197)

Dyrektor SCPU w informacji, udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazała m.in., że:

- z usług ogrzewalni w 2018 r. skorzystało 190 osób bezdomnych,
- w poszczególnych miesiącach funkcjonowania ogrzewalni liczba odnotowanych pobytów⁶⁸ wyniosła od 352 w styczniu do 716 w marcu,
- przy 17 miejscach w ogrzewalni, wg stanu na ostatni dzień miesiąca przebywało w niej: 12 osób w styczniu, 27 osób w lutym, 24 osoby w marcu, 22 osoby w kwietniu, 20 osób w październiku, 22 osoby w listopadzie, 23 osoby w grudniu.

(akta kontroli str. 242-245)

Wykorzystanie miejsc w schroniskach na ostatni dzień stycznia, lutego, marca, listopada i grudnia w latach 2016-2018⁶⁹ przedstawiało się następująco:

- a) w schroniskach prowadzonych przez CARITAS na 205 miejsc wykorzystanych było odpowiednio:
 - w 2016 r.: 130 (tj. 63,4%) ÷ 160 (tj. 78%) – średnio 146 (tj. 71,2%),
 - w 2017 r.: 141 (68,8%) ÷ 152 (74,1%) – średnio 144 (70,2%),
 - w 2018 r.: 139 (67,8%) ÷ 159 (77,6%) – średnio 149 (72,7%);
- b) w schronisku prowadzonym przez PKPS na 55 miejsc wykorzystanych było odpowiednio:
 - w 2016 r.: 35 (63,6%) ÷ 38 (69,1%) – średnio 36 (65,5%),
 - w 2017 r.: 30 (54,5%) ÷ 40 (72,7%) – średnio 35 (63,6%),
 - w 2018 r.: 26 (47,3%) ÷ 32 (58,2%) – średnio 29 (52,7%);
- c) w schronisku prowadzonym przez Stowarzyszenie FENIKS na 180 miejsc wykorzystanych było odpowiednio:
 - w 2016 r.: 127 (71,6%) ÷ 135 (75%) – średnio 131 (72,8%),
 - w 2017 r.: 109 (60,6%) ÷ 135 (75%) – średnio 126 (70%),
 - w 2018 r.: 116 (64,4%) ÷ 127 (71,6%) – średnio 121 (67,2%);
- d) w schronisku prowadzonym przez Stowarzyszenie ŻŁOTY WIEK na 85 miejsc wykorzystanych było odpowiednio:
 - w 2016 r.: 69 (81,2%) ÷ 85 (100%) – średnio 67 (78,8%),
 - w 2017 r.: 80 (94,1%) ÷ 85 (100%) – średnio 84 (98,8%),
 - w 2018 r.: 84 (98,8%) ÷ 85 (100%) – średnio 85 (100%).

Z powyższych danych wynika, że jedynie w schronisku prowadzonym przez Stowarzyszenie Żłoty Wiek⁷⁰ na koniec poszczególnych miesięcy zimowych w latach 2016-2018 występowały sytuacje pełnego wykorzystania liczby miejsc określonych w umowie pomiędzy Gminą, a Stowarzyszeniem. W pozostałych schroniskach wykorzystanie miejsc nie przekraczało 78%.

⁶⁸ Jako jeden pobyt liczona była jedna osoba przebywająca w ogrzewalni w danym dniu kalendarzowym.

⁶⁹ W powyższych miesiącach, tj. w okresie zimowym, podmioty prowadzące schroniska składają do MOPR codzienne meldunki z wykorzystania miejsc w schroniskach.

⁷⁰ Schronisko dla osób bezdomnych, które w całym okresie objętym kontrolą świadczyło usługi opiekuńcze.

(akta kontroli str. 543)

W umowach, jakie Gmina zawierała z organizacjami pozarządowymi –dotyczących rehabilitacji społecznej osób bezdomnych, zapewnienia schronienia osobom potrzebującym, połączonego z profilaktyką uzależnień realizowanych dla osób bezdomnych, na lata 2014-2016 oraz 2017-2019 – zawierano m.in. postanowienia regulujące kontrolę zadania publicznego, kwestie związane ze zwrotem środków finansowych, możliwość rozwiązania umowy.

(akta kontroli str. 139-237)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

- a) WSS UM weryfikował kosztorysy przedstawione przez oferentów oraz dokonywał kalkulacji kosztów w odniesieniu do liczby miejsc w poszczególnych placówkach zgłaszanych we wnioskach przez DzPOB. Oceny złożonych ofert dokonywała, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, powołana przez Prezydenta Miasta komisja, wskazując kwotę dotacji przypadającą na realizację zadania przez oferenta na podstawie ujednoliconej stawki za osobodzień. Proponowaną przez komisję kwotę środków akceptował zastępca Prezydenta Miasta Szczecin działający z upoważnienia Prezydenta Miasta. Ocena ofert dokonana przez komisję w otwartym konkursie ofert skutkowałą przyznaniem niższych od wnioskowanych przez Oferentów dotacji na realizację zadania. Podobne sprawdzanie kalkulacji kosztów dokonywano przed podpisaniem aneksów do umów z 2014 roku określających kwoty dotacji na 2016 rok oraz przed podpisaniem aneksów do umów z 2017 r. określających kwoty dotacji na rok 2018.
- b) Podstawę do prognozowania liczby miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych i zawarcia umów z organizacjami pozarządowymi na udzielenie schronienia w schroniskach stanowiła informacja z DzPOB w zakresie wykorzystanej liczby miejsc w okresie zimowym oraz letnim, poparta codziennym monitoringiem w poszczególnych placówkach w okresie zimowym (01.11 - 31.03) oraz wydawanymi skierowaniami przez ww. dział w okresie letnim.

Liczba miejsc zarezerwowanych dla systemu pomocy osobom bezdomnym na terenie Gminy jest wystarczająca i nigdy nie doszło do sytuacji, w której osoba bezdomna nie otrzymałaby wsparcia w formie schronienia - liczba osób bezdomnych przebywająca na terenie Gminy odnosi się do wszystkich osób bezdomnych (ogólnopolskie liczenie osób bezdomnych przeprowadzone w lutym 2017 r. - 965 osób bezdomnych), również takich którzy nie przebywają w placówkach.

(akta kontroli str. 1131-1132, 1135-1136)

1.10. Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

- a) z uwagi na konieczność osiągnięcia standardów do końca 2020 r., zakłada się stopniowe przygotowywanie organizacji pozarządowych w tym zakresie. Procedura konkursowa na rok 2019 uwzględniała szereg wytycznych wynikających z rozporządzenia w sprawie standardów z 2018 r.;
- b) ogrzewalnia prowadzona przez SCPIU, przeznaczona dla 17 osób, spełnia standardy określone przepisami prawa;
- c) zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷¹ oferenci składali oferty na druku, który określa, m.in., informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej, w zakresie, którego dotyczy zadanie oraz informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania publicznego. Realizacja zadania w zakresie rehabilitacji społecznej osób bezdomnych z czterema organizacjami odbywa się na przestrzeni wielu lat. Organizacje te są wiarygodnymi partnerami Gminy prowadzącymi

⁷¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.

swoją działalność w budynkach należących do zasobów Gminy. Przed zawarciem umów z organizacjami na lata 2014 i 2017 Gmina przeprowadziła szereg spotkań mających na celu omówienie istniejących problemów oraz potwierdzających gotowość podmiotów do realizacji zadań. Z przedstawionych ofert konkursowych oraz sprawozdań z realizacji umów w latach poprzednich wynikało przygotowanie i możliwość realizacji zadania przez oferentów.

(akta kontroli str. 721, 727, 948, 1132, 1136)

Gmina nie zawierała umów z organizacjami pozarządowymi na zapewnienie schronienia działającymi na terenie innych gmin.

(akta kontroli str. 719-720, 724-725)

1.11. W kolejnych latach objętych kontrolą pracownicy MOPR zawarli 420 kontraktów socjalnych z osobami bezdomnymi, w tym 81 w 2016 r., 101 w 2017 r. oraz 238 w 2018 r.⁷². W tym samym okresie MOPR wydał 2 590 skierowań do schronisk, w tym 676 w 2016 r., 892 w 2017 r., 1 022 w 2018 r. W 2018 r. oprócz skierowań do schronisk wydano 245 decyzji o udzieleniu tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 544-545, 565-566)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że:

- a) Nie każde udzielenie schronienia osobie bezdomnej w schronisku uzależnione było od zawarcia kontraktu socjalnego. Brak w Gminie wszystkich rodzajów placówek (schronisko, noclegownia, ogrzewalnia) powodował konieczność zabezpieczenia osób potrzebujących w sytuacji zagrożenia ich zdrowia i życia. Każda osoba bezdomna zgłaszająca się o pomoc w zapewnieniu jej „dachu nad głową”, czyli godnych warunków, zwłaszcza w okresie zimowym – taką pomoc otrzymywała. Inne przykłady to sytuacje kryzysowe i nagłe, mające także charakter interwencyjnego zabezpieczenia osoby bezdomnej. Zapoczątkowany proces zmian w zakresie pomocy i wsparcia osób bezdomnych, w którym bierze udział także MOPR spowodował, iż osoby bezdomne kierowane decyzją administracyjną do schroniska od 2018r. mają zawierane kontrakty socjalne przed przyjęciem do placówki.
- b) W latach 2016-2018 zdarzały się sytuacje zawierania kilku kontraktów socjalnych z tą samą osobą. Żaden przepis uops czy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego⁷³ nie określa terminów odnoszących się do kontraktu socjalnego i czasu jego realizacji. Osoba, która zakończyła jeden kontrakt socjalny, może mieć zawarty kolejny. Zadania, jakie w ramach kontraktów mają wykonać klienci byli bardzo zróżnicowane. W niektórych przypadkach obejmowały one wyłącznie zobowiązanie do realizacji pojedynczych, prostych działań w krótkim czasie realizacji. Brak widocznych efektów w przypadku kontraktów długoterminowych, zniechęcają klientów. Długi czas realizacji powoduje, że cele działania rozmywają się, klienci tracą motywację do podejmowania ustalonych zadań, zobowiązania krótkotrwale, pojedyncze pozwalają klientom pokazać problem, pozwalają niejako oswoić się z nim. Klienci na początku są niechętni do zawierania kontraktów i ich realizacji. Wypracowanie u osoby bezdomnej motywacji do zmiany rozpoczyna się od osiągnięcia niewielkich postępów. Na podkreślenie zasługuje fakt, że kontrakty te dotyczą osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej, dla których podjęcie i realizacja działań określonych w kontrakcie jest wielkim wyzwaniem.

(akta kontroli str. 670, 675)

MOPR nie dysponował danymi (brak rejestrów) w zakresie:

- wpływu realizacji kontraktów socjalnych na usamodzielnienie się osób bezdomnych, w tym liczby osób bezdomnych, które w wyniku realizacji kontraktów socjalnych usamodzielnily się;

⁷² Do dnia 31.10.2018 r. zawarto 225 kontraktów socjalnych.

⁷³ Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

- osób bezdomnych, wobec których zrezygnowano z wymogu zawarcia kontraktu socjalnego w sytuacjach nagłych;
- osób bezdomnych, wobec których zrezygnowano z wymogu zawarcia kontraktu socjalnego w sytuacjach nagłych i z którymi po ustaniu szczególnych okoliczności kontrakt socjalny zawarto zgodnie ze standardową procedurą;
- osób bezdomnych, z którymi w latach 2016-2018 zawarto więcej niż jeden kontrakt socjalny;
- osób bezdomnych, które odmówiły zawarcia kontraktu socjalnego;
- liczby kontraktów socjalnych zerwanych z powodu niedotrzymania jego postanowień.

Według danych MOPR:

- dotychczasowy brak hierarchizacji placówek (ogrzewalnia, noclegownia, schronisko) nie pozwalał na pobyt w schroniskach tych osób, które faktycznie podejmują działania – niechęć do przestrzegania zasad powoduje, że szczególnie w okresie zimowym osoby bezdomne migrują między schroniskami, łamiąc obowiązujące w nich regulaminy, zwłaszcza w zakresie spożywania alkoholu – pobyt wśród takich osób nie sprzyja utrzymaniu abstynencji,
- wśród osób bezdomnych zdecydowaną większość stanowią osoby samotne, w większości mężczyźni, bez stałego zatrudnienia, bez dochodu lub z dochodem poniżej ustawowego kryterium dochodowego – istotnym czynnikiem wpływającym na ich usamodzielnienie jest stan zdrowia fizycznego i psychicznego oraz poziom ich sprawności (wielu nie jest zdolnych do pracy),
- największe szanse na wyjście z bezdomności mają osoby młode, w dobrym stanie zdrowia, które w bezdomności przebywają krótki czas, uczestniczą w aktywnej integracji społecznej, pracują zarobkowo lub posiadają inne źródła dochodu, nie mają długów (odsetek takich osób jest niewielki),
- łatwiej i szybciej proces usamodzielnienia przechodzą osoby/ rodziny bezdomne, które przebywają w mieszkaniach chronionych.

(akta kontroli str. 544-545)

W okresie objętym kontrolą MOPR nie opłacał składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby, z którymi zawarto kontrakt socjalny, w ramach, którego realizowane byłyby działania na rzecz wzmocnienia aktywności osoby bezrobotnej, tj. w trybie określonym w art. 108 ust. 2 i 3 uops.

(akta kontroli str. 544-545)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że:

- a) MOPR nie prowadził analiz w zakresie wpływu realizacji kontraktów socjalnych na usamodzielnianie się osób bezdomnych ani na jakim etapie jest ich realizacja. Spowodowane jest to brakiem danych w Systemie informatycznym POMOST, na jakim pracuje MOPR. Jedyne wyniki działania, jakie są widoczne w systemie to zapis: zrealizowany/niezrealizowany (z czego niezrealizowany nie ma informacji, z jakiego powodu: brak podpisu, brak działań, brak kontaktu itp.). Jednocześnie nadmieniam, że kontrakty socjalne zawarte z klientami są na bieżąco weryfikowane przez prowadzących je pracowników socjalnych. Ewaluacja zadań zawartych w kontrakcie socjalnym realizowana jest wobec tych osób bezdomnych, które utrzymują kontakt z pracownikiem socjalnym. Wyniki monitoringu działań określonych w kontrakcie socjalnym oraz kontroli tychże działań pozwalają na dokonanie oceny, która pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków. Wnioski wyciągane z ewaluacji są podstawą do dalszych działań pracownika socjalnego. W przypadku niewywiązania się osoby bezdomnej z zobowiązań pracownik socjalny określa przyczyny powodujące takie postępowanie. Jeśli przyczyny braku realizacji kontraktu wynikają z celowego działania klienta, to ponosi on konsekwencje określone w uops. Należy także wspomnieć, że kontrakty zawierane są także z klientami trudnymi, wobec których inne narzędzia aktywizacji nie przynosiły rezultatów. Ustawodawca w stosunku do tych osób pozwala podejmować określone działania. Odmowa zawarcia kontraktu lub niedotrzymanie jego

postanowień mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

b) Żadna z wymienionych dokumentacji klienta, tj. kontrakty socjalne, wyniki wywiadów środowiskowych, Indywidualne Programy Wychodzenia z Bezdomności⁷⁴, nie była przekazywana do schroniska. Ochrona dóbr osobistych wynika z zapisów ustawowych. Ponadto gdyby był taki zamiar ustawodawcy to zapisy w tym zakresie znalazłyby się w ustawie. Pracownicy socjalni MOPR pracujący z klientami przebywającymi w schroniskach utrzymują bezpośredni kontakt z pracownikami poszczególnych schronisk. Spotkania z klientami i pracownikami w schroniskach, co do zasady, odbywają się dwa razy w tygodniu.

(akta kontroli str. 670, 675-676)

W wyniku analizy 30 kontraktów socjalnych – po 10 z lat 2016 ÷ 2018 – ustalono m.in., że:

- w każdym przypadku podpisanie kontraktu następowało po wcześniejszym przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego;
- klientami 29 kontraktów – sporządzonych i podpisanych przez pracowników socjalnych MOPR – byli mieszkańcy Gminy⁷⁵, a jeden dotyczył osoby spoza Gminy i realizowany był w porozumieniu z właściwym ośrodkiem pomocy społecznej w trybie art. 101 ust. 2 uops;
- kontrakty były opracowane zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 108 uops,
- w treści kontraktów wskazano, kto będzie jego realizatorem oraz kto będzie współpracował z sobą bezdomną w wypełnianiu celów i ich postanowień;
- kontrakty opracowano przy współdziałaniu zainteresowanych z uwzględnieniem artykułowanych przez nich potrzeb i oczekiwań natury egzystencjonalnej o charakterze finansowym;
- w kontraktach zaplanowano zadania i terminy ich realizacji – i tak:
 - w sześciu⁷⁶ zaplanowano wyrobienie dowodu osobistego, z tego pięć zrealizowano, jeden nie – przed terminem jego oceny klientka opuściła schronisko, a miejsce jej pobytu było nieznane;
 - w dwóch klientki zobowiązały się do złożenia do ZBiLK wniosku o przydział lokalu socjalnego: jeden został zrealizowany, a w przypadku drugiego przed upływem terminu oceny jego realizacji klient zmarł;
 - w pięciu⁷⁷ zaplanowano podjęcie terapii odwykowej – klientki nie podjęły leczenia, nie zgłosiły się na znany im termin oceny kontraktu;
 - w dwóch zadaniem klientek było złożenie wniosków o ustalenie stopnia niepełnosprawności, którego nie zrealizowały: jeden nie zgłosił się na ocenę kontraktu; drugi nie był zainteresowany przezwyciężeniem swojej sytuacji życiowej;
 - w sześciu⁷⁸ zadaniem klientek było złożenie wniosku do SCS o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego – zadanie wykonały;
 - w trzech⁷⁹ zadaniem było zarejestrować się w PUP – zadanie wykonał jeden klient,
 - w pięciu⁸⁰ z 2018 r. zaplanowano umieszczenie klienta w schronisku celem poprawy sytuacji egzystencjonalnej, w tym: współpraca z pracownikiem socjalnym i z pracownikami schroniska, dbanie o higienę osobistą i poprawne relacje ze współmieszkańcami. Klientki na mocy stosownych decyzji MPOR zostali umieszczeni w schronisku i podjęli realizację przypisanych im zadań;

⁷⁴ Dalej: IPWzB.

⁷⁵ Tj. osoby dla których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały był Szczecin.

⁷⁶ KS nr 152/2016, 334/2016, 222/2017, 271/2017, 38/2018 i 106/2018.

⁷⁷ KS nr 8/2016, 12/2016, 196/2016, 424/2016 i 502/2016.

⁷⁸ KS nr 101/2017, 164/2017, 243/2017, 344/2017, 94/2018 i 144/2018.

⁷⁹ KS nr 5/2017, 32/2017 i 1/2018.

⁸⁰ KS nr 167/2018, 332/2018, 366/2018, 385/2018 i 418/2018.

- kontrakty niezwiązane z umieszczeniem w schronisku – były krótkoterminowe, jednozadaniowe ukierunkowane na rozwiązywanie problemów doraźnych;
- dziesięciu beneficjentów kontraktu socjalnego⁸¹ nie wyraziło zgody na skierowanie do schroniska;
- stopień realizacji kontraktów⁸² wynosił 33% w roku 2016⁸³, 60% w 2017 r. i 90% w 2018 r.⁸⁴ i był wynikiem określonych postaw klientów niezależnych od pracowników socjalnych MOPR;
- nie było kontraktów zawieranych z osobami bezdomnymi na zasadach określonych w art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸⁵;
- wszyscy beneficjenci kontraktów posiadali prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 546-560)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej w sprawie zakresu zadań określanych w kontraktach wyjaśniła m.in., że: (...) zakres działań określony w kontrakcie uzależniony jest od celu. (...) Pracownicy socjalni przed zawarciem kontraktu dokonują diagnozy i wspólnie z klientem ustalają podejmowane działania (...) Osiągnięcie celów zapisanych w kontrakcie jest możliwe wyłącznie w wyniku samodzielnych działań klienta wspieranych przez pracownika socjalnego. (...) Nie każdy kontrakt socjalny ukierunkowany był na działania mające na celu przywrócenie wiary w siebie, odbudowanie poczucia własnej wartości, czy też ujawnienie talentów i pasji osoby bezdomnej, co nie oznacza, że pracownicy socjalni nie podejmowali takich działań w ramach prowadzonej pracy socjalnej. Pracownicy socjalni w trakcie spotkań z klientami motywują do zmiany, udzielają pomocy i wsparcia specjalistycznego (np. kontakty z psychologiem, terapeutą, doradcą zawodowym). Należy zaznaczyć, że zawarte w kontraktach socjalnych działania typu dbanie o siebie, o wygląd to też działania mające podwyższyć samoocenę osoby bezdomnej, pomóc jej odzyskać i wzmocnić wiarę w siebie. Dodatkowo w ramach pracy socjalnej każdorazowo pracownik socjalny prowadzi rozmowy wspierające i motywujące, w tym do składania wniosków m.in. o ustalenie stopnia niepełnosprawności, regularnego leczenia się przyjmowania zalecanych leków, poprawę wizerunku zewnętrznego(...) Ewaluacja zadań zawartych w kontrakcie socjalnym realizowana jest wobec tych osób bezdomnych, które utrzymują kontakt z pracownikiem socjalnym. Wyniki monitoringu działań określonych w kontrakcie socjalnym oraz kontroli tychże działań pozwalają na dokonanie oceny, która umożliwi wyciągnięcie pewnych wniosków, które są podstawą do dalszych działań pracownika socjalnego.

W przypadku niewywiązania się osoby bezdomnej ze zobowiązań pracownik socjalny określa przyczyny powodujące takie postępowanie (...) Żaden z przepisów uops i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru kontraktu socjalnego nie określa terminów odnoszących się do kontraktu socjalnego i czasu jego realizacji. (...) Zadania, jakie w ramach kontraktów mają wykonać klienci są bardzo zróżnicowane (...) od pojedynczych, prostych działań złożonych długoterminowych, które wobec brak widocznych efektów zniechęcają klientów. Długi czas realizacji powoduje, że cele działania rozmywają się, klienci tracą motywację do podejmowania ustalonych zadań, odwrotnie jak przy krótkotrwałych (...) Wypracowanie u osoby bezdomnej motywacji do zmiany rozpoczyna się od osiągnięcia niewielkich postępów (...) i jest szczególnie trudne u tych znajdujących się w najtrudniejszej

⁸¹ W tym ośmiu z 2016 r.

⁸² Wyrażony stosunkiem procentowym liczby zadań (= licznie kontraktów) zrealizowanych do planowanych.

⁸³ Tj. trzy spośród dziesięciu po uwzględnieniu niemożliwości dokonania oceny jednego z kontraktów z przyczyn naturalnych, niezależnych od stron.

⁸⁴ Tj. dziewięć kontraktów, w tym kontrakty KS 167/18, 385/18 i 418/18 zrealizowane w części dotyczącej umieszczenia w schronisku – zadania pozostałe w realizacji: ocenę końcową zaplanowano w terminie – odpowiednio – do 18.06.2019 r., 30.01.2019 r. i do 24.01.2019 r.

⁸⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1265, ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

sytuacji życiowej, dla których podjęcie i realizacja działań określonych w kontrakcie jest wielkim wyzwaniem.

W obecnym stanie prawnym osoby bezdomne korzystające z pomocy MOPR mają możliwość korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej (...) z tytułów tj.: przyznanie zasiłku stałego⁸⁶; wychodzenie z bezdomności⁸⁷; objęcia indywidualnym programem zatrudnienia socjalnego lub realizowania kontraktu socjalnego w wyniku zastosowania procedury, o której mowa w art. 50 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia⁸⁸. (...) Osoby bezdomne nieobjęte ubezpieczeniem zdrowotnym z ww. tytułów mają możliwość korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 (...) i art. 54 ustawy o świadczeniach. (...) Dodatkowo należy wspomnieć, że Gmina zawiera umowę z lekarzem – na realizację zadania pod nazwą Zapewnienie opieki osobom bezdomnym poprzez wyrównywanie dostępu do zaspokajania potrzeb zdrowotnych, w tym m.in.: mieszkańcom schronisk i innym osobom bezdomnym skierowanym przez DzPOB – który przyjmuje chorych bezdomnych dwa razy tygodniu w schronisku przy ul. Zamkniętej 5.

(akta kontroli str. 561-564)

1.12. W latach 2016-2017 zapewnienie osobom bezdomnym schronienia w schronisku dla osób bezdomnych następowało na podstawie skierowania do schroniska. W roku 2016 było ich 676, a w roku 2017 – 892. Wydanie skierowania do schroniska nie było poprzedzone przeprowadzaniem wywiadu środowiskowego. Natomiast w roku 2018 MOPR wydawał zarówno skierowania do schroniska (1 022), jak i decyzje administracyjne o udzieleniu tymczasowego schronienia (245⁸⁹).

(akta kontroli str. 565-566)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła m.in., że:

- a) według wiedzy MOPR w latach 2016-2018 w schroniskach dla osób bezdomnych, z którymi Gmina podpisała umowę przebywały osoby bezdomne, którym MOPR nie wydawał skierowania ani decyzji administracyjnej;
- b) skierowanie do schroniska nie zawsze poprzedzone było wywiadem środowiskowym, co wynikało np. z sytuacji kryzysowej i nagłej, czy interwencyjnego zabezpieczenia osoby bezdomnej w godzinach nocnych lub w dniach świątecznych;
- c) udzielenie schronienia nie odbywało się w formie decyzji, ponieważ zgodnie z pismem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej znak DPS-IV-074-1747-IR/MC/14 z dnia 13 marca 2014 r.⁹⁰ otrzymano informację, że w sytuacjach udzielenia schronienia osobie lub rodzinie w ramach interwencji kryzysowej do trzech miesięcy może odbywać się bez wydawania decyzji administracyjnej (...);
- d) MOPR w 2018r. podjął działania zmierzające do uregulowania sytuacji kierowania osób bezdomnych do schronisk zgodnie z zapisami ustawowymi i rozpoczął wydawanie decyzji administracyjnych. Z uwagi na ograniczenia kadrowe pracowników MOPR i brak Uchwały RM Szczecin w sprawie ustalania odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku z usługami oraz brak ustalonego miesięcznego kosztu pobytu oraz sposobu dokonywania wpłat za pobyt w schroniskach, nie było możliwe wydanie decyzji administracyjnych dla wszystkich osób bezdomnych przebywających w tych placówkach. Realizacja zapisów ustawowych nie była możliwa do realizacji, ponieważ decyzje administracyjne należałoby wydać każdej osobie bezdomnej ubiegającej się o pomoc w formie schronienia – ponieważ na terenie miasta, brak jest noclegowni a 17 miejsc w ogrzewalni nie zabezpiecza potrzeb dla osób, które nie chcą podejmować

⁸⁶ Art. 66 ust. 1 pkt 26 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210 poz. 2135 ze zm.); dalej: ustawa o świadczeniach.

⁸⁷ Art. 66 ust. 1 pkt 29 ustawy o świadczeniach.

⁸⁸ Art. 66 ust. 1 pkt 30 ustawy o świadczeniach.

⁸⁹ W tym 192 do dnia 31.10.2018 r.

⁹⁰ Dalej: Pismo MPiPS z 13.03.2014 r.

jakiegokolwiek aktywizacji w celu wyjścia z bezdomności. Chcąc zachować poczucie bezpieczeństwa również tych osób kierowano je w ramach działań interwencyjnych – wydając skierowanie do schronisk. (...).

(akta kontroli str. 670, 676-677)

MOPR nie prowadził rejestrów pozwalających na szczegółowe ustalenie (bez analizy danych dotyczących każdej sprawy) czy osobą wnioskującą o wydanie decyzji o udzielenie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych była osoba zainteresowana, rodzina tej osoby, sąsiedzi czy też jej opiekun prawny. MOPR wskazywał, że osobami wnioskującymi o pomoc w formie schroniska dla osób bezdomnych były w głównej mierze same osoby bezdomne, w pojedynczych przypadkach opiekun prawny osoby bezdomnej. Od lipca 2018 r. schronisko dla osób bezdomnych prowadzone przez Szczecińskie Stowarzyszenie ŻŁOTY WIEK funkcjonuje, jako schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. MOPR nie prowadzi rejestru pozwalającego na ustalenie (bez analizy danych dotyczących każdej decyzji) liczby decyzji o skierowaniu osoby bezdomnej do schroniska z usługami opiekuńczymi.

(akta kontroli str. 565-566)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że: w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie było osób spoza Gminy. MOPR codziennie posiadał aktualną wiedzę o liczbie osób aktualnie przebywających, co wynikało z codziennych kontaktów z kierownictwem schroniska. Jednocześnie zaznaczam, że wygenerowanie z systemu POMOST decyzji dotyczących przyznania miejsca w schronisku z usługami opiekuńczymi nie było i nie jest możliwe.

(akta kontroli str. 671, 677)

W latach 2016-2018 nie wystąpiły sytuacje, w których decyzje o udzieleniu schronienia w schronisku dla osób bezdomnych byłyby wydane przez gminę właściwą ze względu na miejsce ostatniego zameldowania tej osoby na pobyt stały a następnie przeniesione na gminę miejsca pobytu osoby bezdomnej.

W opinii MOPR w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie lub w sprawach niecierpiących zwłoki właściwą miejscowo dla osoby bezdomnej była gmina jej miejsca pobytu, czyli Szczecin – art. 101 ust. 3 uops. W takim przypadku gmina właściwa ze względu na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały była zobowiązana do zwrotu wydatków – art. 101 ust. 7 uops. Najczęściej następował zwrot środków, a w sytuacjach niejasnych sprawy wyjaśniane były na poziomie kierownictwa. Sprawy sądowe były marginalne. Problemy interpretacyjne i spory o właściwość dotyczyły mniejszych gmin, które np. nie miały środków finansowych na zwrot zasiłków, nie miały zaplecza w formie zapewnienia schronienia na terenie własnej gminy, nie miały umów na realizację zadania w postaci zapewnienia schronienia, nie miały możliwości umieszczenia w domach pomocy społecznej. Gminy te najczęściej nie uznawały się za właściwe, a jako argument wysuwały zamiar stałego pobytu osoby, której sprawa dotyczyła, na terenie Gminy Szczecin.

(akta kontroli str. 565-566)

W wyniku badania 30 wybranych losowo spraw z 2018 r. stwierdzono m.in., że:

- w przypadku każdej osoby bezdomnej, przed wydaniem decyzji o skierowaniu do schroniska pracownicy socjalni MOPR przeprowadzali rodzinne wywiady środowiskowe⁹¹;
- realizacja wywiadów, następowała w wynikającym z rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁹² terminie, tj. 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności ich przeprowadzenia⁹³;

⁹¹ Dalej: wywiad.

⁹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1788; dalej: rozporządzenie w sprawie wywiadu.

⁹³ W dniu przyjęcia przez MOPR zgłoszenia o potrzebie udzielenia pomocy - 29 przypadków oraz w terminie 13 dni od powzięcia stosownej wiadomości – jeden przypadek.

- wywiady aktualizowano zgodnie z uops oraz kompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania świadczenia;
- przed wydaniem decyzji i skierowaniem osób bezdomnych do odpowiedniej placówki zdolność do samoobsługi i stan niezagrażający zdrowiu i życiu innych osób lub potrzebę udzielenia usług opiekuńczych sprawdzał pracownik socjalny w trakcie kompleksowego wywiadu środowiskowego, w tym na podstawie zgromadzonej dokumentacji (również dotyczącej stanu zdrowia wnioskodawcy);
- wywiady rzetelnie rozpoznawały sytuację osób bezdomnych, w tym poprzez zawarte: diagnozę sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie świadczenia;
- zebrane w trakcie wywiadu materiały i dowody oraz ocenę sytuacji osoby bezdomnej pracownicy socjalni uwzględniali w kontraktach socjalnych;
- decyzje o skierowaniu do schroniska wydawano prawidłowo, w tym: przez osobę posiadającą odpowiednie upoważnienie Prezydenta Miasta Szczecin, z zachowaniem terminów i przy uwzględnieniu elementów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁴ oraz z określonym w art. 109 uops pouczeniem o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, związanej się z podstawą do przyznania świadczeń.

(akta kontroli str. 567-577)

1.13. W okresie objętym kontrolą indywidualne programy wychodzenia z bezdomności realizowało łącznie 36 osób (w poszczególnych latach było to od 20 do 28 osób).

(akta kontroli str. 586)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła m.in., że: *Zgodnie z uops indywidualny program wychodzenia z bezdomności to wsparcie dla osoby bezdomnej polegające na rozwiązywaniu jej problemów życiowych, przede wszystkim problemów rodzinnych, mieszkaniowych i związanych z zatrudnieniem. Nie jest to forma obowiązkowa, ponieważ zgodnie z zapisem ustawowym „Osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (...).” DzPOB nie posiada wystarczającej liczby kadry pracowników socjalnych. Prowadzenie takiego Programu wymaga czasu, zaangażowania i skupienia na wybranych osobach bezdomnych, które chcą realizować program. Nie jest możliwe zawarcie programu z każdą osobą bezdomną przy takiej liczbie klientów i podejmowanych wobec nich działań, które są obowiązkowe (przeprowadzanie wywiadów w celu udzielenia pomocy, zawieranie kontraktów socjalnych, podejmowanie interwencji, udział w zespołach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w placówce, udział w grupach roboczych ds. procedury Niebieskiej Karty, itp.).*

(akta kontroli str. 671, 677)

Analiza 30 IPWzB – spośród 36 pozostających w ewidencji MOPR – wykazała m.in., że:

- w każdym przypadku:
 - program został opracowany z zachowaniem zasad wynikających z art. 49 uops;
 - zapisy programu były ukierunkowane na udzielanie wsparcia osobie bezdomnej w celu jej usamodzielnienia, zawierały cele pracy, formy i terminy realizacji działań, w tym również wspierająco-aktywizujących;
 - programy były opracowane rzetelnie⁹⁵ przy współudziale osoby bezdomnej i z uwzględnieniem jej potrzeb;
 - beneficjenci IPWzB posiadali prawo do świadczeń zdrowotnych, dlatego nie obejmowano ich ubezpieczeniem zdrowotnym w trybie art. 49 ust. 5 uops;
- 13 osób usamodzielnilo się w efekcie realizacji programu,

⁹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; dalej Kpa.

⁹⁵ Był poprzedzony diagnozą.

- osiem osób – wg stanu na 24 stycznia 2019 r. – kontynuowało IPWzB i oczekiwało na przydział lokalu socjalnego;
- dwa programy nie zostały zrealizowane z przyczyn naturalnych⁹⁶,
- siedem programów nie sfinalizowano – ich beneficjenci nie podjęli realizacji zadań i zrywali wszelkie kontakty z pracownikami socjalnymi MOPR i schronisk.

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej w sprawie wiedzy o osobach, które usamodzielniały się oświadczyła⁹⁷, że w MOPR nie ewidencjonowano danych o osobach, które usamodzielniały się (tj. utraciły status osoby bezdomnej). Fakt ten był wynikiem poszanowania prawa byłych bezdomnych do samodzielności i niezależności w granicach określanych przez nich. Niektóre osoby po usamodzielnieniu się – działając z inicjatywy własnej – utrzymywały kontakty z pracownikami socjalnymi MOPR. Działanie to pozostające w granicach zadań i dobrych praktyk MOPR nie było objęte obowiązkiem jego zaewidencjonowania. Zapis dotyczy nie tylko osób objętych Indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, ale całokształtu pracy MOPR.

(akta kontroli str. 587-597)

1.14. W latach 2016-2018 osobom bezdomnym MOPR udzielał pomocy zarówno w formie świadczeń pieniężnych, jak i niepieniężnych.

Świadczenia pieniężne obejmowały:

a) zasiłki stałe:

- w 2016 r. – 3 785 o łącznej wartości 2 124 270 zł (średnia wartość zasiłku – 561,23 zł),
- w 2017 r. – 4 011 o łącznej wartości 2 238 826 zł (średnia wartość zasiłku – 558,17 zł),
- w 2018 r. – 3 945 o łącznej wartości 2 232 073 zł (średnia wartość zasiłku – 565,79 zł),

b) zasiłki okresowe:

- w 2016 r. – 1 826 o łącznej wartości 544 464 zł (średnia wartość zasiłku – 298,17 zł),
- w 2017 r. – 1 562 o łącznej wartości 462 109 zł (średnia wartość zasiłku – 295,84 zł),
- w 2018 r. – 1 420 o łącznej wartości 422 716 zł (średnia wartość zasiłku – 297,68 zł),

c) zasiłki celowe i specjalne zasiłki celowe:

- w 2016 r. – 3 489 o łącznej wartości 664 832 zł (średnia wartość zasiłku – 190,55 zł),
- w 2017 r. – 3 460 o łącznej wartości 755 560 zł (średnia wartość zasiłku – 218,36 zł),
- w 2018 r. – 2 983 o łącznej wartości 683 043 zł (średnia wartość zasiłku – 228,97 zł).

Świadczenia niepieniężne obejmowały m.in.:

- objęcie osób/ rodzin bezdomnych pracą socjalną⁹⁸,
- wydanie osobie bezdomnej biletu kredytowanego na przejazd pociągiem⁹⁹,
- opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne¹⁰⁰,
- sprawienie pogrzebu¹⁰¹,
- schronienie w schronisku dla osób bezdomnych¹⁰²,
- posiłki¹⁰³,
- usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy¹⁰⁴,
- specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia¹⁰⁵,
- zapewnienie mieszkania chronionego¹⁰⁶.

⁹⁶ Przed planowanym terminem oceny programu miał miejsce zgon osoby będącej jego uczestnikiem.

⁹⁷ Działając na podstawie art. 41 ustawy o NIK.

⁹⁸ Pracą socjalną objęto 739 rodzin w 2016 r., 869 w 2017 r., 828 w 2018 r.

⁹⁹ Z tej formy pomocy skorzystało 11 osób w 2016 r. i osiem osób w 2017 r.

¹⁰⁰ W 2016 r. składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacono za 395 osób bezdomnych (łącznie 192 677 zł), w 2017 r. za 413 osób bezdomnych (200 106 zł), w 2018 r. za 412 osób (198 103 zł).

¹⁰¹ W 2016 r. dotyczyło to 22 osób bezdomnych (łącznie koszt – 42 819 zł), w 2017 r. – 40 osób (73 560 zł), w 2018 r. – 62 osoby (115 478 zł).

¹⁰² W 2016 r. wydano 676 skierowań do schronisk dla osób bezdomnych, w 2017 r. – 892 skierowania, w 2018 r. – 1 022.

¹⁰³ W 2016 r. ta forma pomocy obejmowała wydanie 111 452 posiłków o łącznej wartości 669 023 zł, w 2017 r. – 101 142 posiłki o wartości 607 167 zł, w 2018 r. – 93 287 posiłków o wartości 601 036 zł.

¹⁰⁴ W 2016 r. było to 4 450 godzin usług o wartości 65 833 zł, w 2017 r. – 3 501 godzin usług o wartości 61 469 zł, w 2018 r. – 3 839 godzin usług o wartości 63 045 zł.

¹⁰⁵ W 2017 r. było to 19 godzin usług o wartości 637 zł, w 2018 r. – 497 godzin usług o wartości 16 650 zł.

(akta kontroli str. 598-599)

Łączna liczba decyzji w sprawie przyznania świadczeń osobom bezdomnym wyniosła: 6 153 w 2016 r., 6 142 w 2017 r., 5 516 w 2018 r. Poza powyższymi decyzjami w sprawie przyznania świadczeń w latach 2016-2018 wydano łącznie 599 decyzji o odmowie przyznania świadczenia osobie bezdomnej¹⁰⁷.

akta kontroli str. 600)

Na podstawie analizy 30 wybranych losowo spraw¹⁰⁸ stwierdzono, że MOPR wydawał decyzje odmawiające przyznania pomocy osobom bezdomnym z powodu:

- braku możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego¹⁰⁹,
- aktualnego korzystania przez wnioskodawcę z danej formy pomocy¹¹⁰,
- odmowy współpracy wnioskodawcy z pracownikiem socjalnym¹¹¹,
- nieadekwatnego do sytuacji wnioskodawcy żądania¹¹²,
- braku w dyspozycji MOPR środków na wskazany przez klienta cel¹¹³,
- marnotrawienia przez klienta własnych zasobów oraz przyznanych świadczeń¹¹⁴.

Osoby, którym odmówiono danej formy pomocy zwracały się również m.in. o dofinansowanie zakupu żywności, gorących posiłków, lekarstw, środków higienicznych, odzieży, obuwia oraz opału. Poza 15 przypadkami, w których: nie było możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, wnioskodawcy nie współpracowali z pracownikiem socjalnym lub marnotrawili przyznane świadczenia, MOPR realizował powyższe oczekiwania osób bezdomnych zgodnie z treścią złożonych wniosków¹¹⁵. Ponadto, 13 osobom zaproponowano skorzystanie z usług schroniska, jednak żadna z nich nie wyraziła zgody.

(akta kontroli str. 605-620)

Do działań MOPR ukierunkowanych na skuteczne udzielanie pomocy osobom bezdomnym i ich trwale usamodzielnienie należał:

- monitoring osób bezdomnych przebywających w przestrzeni publicznej, które były motywowane przez pracowników socjalnych do skorzystania ze schronienia;
- pomoc w ramach prowadzonej pracy socjalnej, np. w uzyskaniu dokumentów, zapewnienie dostępu do lekarzy i badań lekarskich, pomoc w sprawach urzędowych, otrzymaniu mieszkania, pomoc w uzyskaniu świadczeń socjalnych tj. zasiłków, rent i emerytur;
- wsparcie psychologiczne i terapeutyczne - praca z osobami bezdomnymi mającymi problemy z uzależnieniem, będących w kryzysie;
- udzielanie specjalistycznego poradnictwa i edukacji według potrzeb indywidualnych – edukacja m.in. poprzez projekty socjalne, wydanie książeczki o zwrotach grzecznościowych dla dzieci;
- zespoły i spotkania przedstawicieli różnych instytucji zaangażowanych w pracę z rodziną,
- treningi ekonomiczne, zajęcia edukacyjne dla rodzin;
- kierowanie do udziału w pracach społecznie użytecznych organizowanych przez PUP, do uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez CIS;
- kierowanie osób bezdomnych z problemami zdrowotnymi, które uniemożliwiały im samodzielne funkcjonowanie do mieszkań chronionych a następnie do DPS.

¹⁰⁶ W 2016 r. z tej formy pomocy skorzystało 38 osób, w 2017 r. – 24 osoby, w 2018 r. – 31 osób.

¹⁰⁷ W tym 239 decyzji w 2016 r., 200 w 2017 r., 160 w 2018 r.

¹⁰⁸ Po 10 z roku 2016, 2017 i 2018.

¹⁰⁹ Osiem przypadków, w których m.in.: wnioskodawcy nie przebywali we wskazanym przez siebie miejscu i nie było możliwości ustalenia miejsca ich pobytu.

¹¹⁰ Osiem przypadków.

¹¹¹ Sześć przypadków, w których m.in.: osoby ubiegające się o pomoc odmówiły zawarcia kontraktu socjalnego lub nie wywiązały się z jego zobowiązań.

¹¹² Cztery przypadki, w tym np. odmowa dofinansowania: opału z powodu braku posiadania pieca, obuwia jesienno-zimowego w sezonie letnim, spłaty zaległości mieszkaniowych z powodu braku związku z podstawowymi potrzebami egzystencjalnymi.

¹¹³ Trzy przypadki, w tym dotyczące np.: odmowy dofinansowania do: opłat za działkę lub zakupu materiałów budowlanych.

¹¹⁴ Jeden przypadek.

¹¹⁵ Nie dotyczy przypadków, w których: nie było możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, wnioskodawcy nie współpracowali z pracownikiem socjalnym lub marnotrawili przyznane świadczenia.

Ze względu na specyfikę usługi pracy socjalnej oraz indywidualne podejście do każdego przypadku precyzyjne i sztywne określenie czasu pracy z osobą/rodziną, w opinii MOPR, nie było możliwe. Czas jest dostosowany do możliwości i zasobów osoby/rodziny oraz zaakceptowany przez osoby objęte pracą socjalną.

Ewaluacja planowanych zadań opierała się w dużej mierze na: zestawieniu silnych i słabych stron osoby/rodziny, z którą pracuje pracownik socjalny oraz zestawieniu szans i zagrożeń, czego rezultatem jest formułowanie wniosków dotyczących przyszłości planowanych działań. Odbywała się po zakończeniu pracy socjalnej lub po zakończeniu określonego wspólnie z klientem etapu. Monitorowanie i ocena rezultatów działań była różna - zakończenie lub zaprzestanie działań zależy od indywidualnej sytuacji. W opinii MOPR, z reguły pracownik socjalny i klient na podstawie oceny razem powinni zdecydować o zakończeniu współdziałania - jednakże nie zawsze tak się działo, ponieważ były różne formy zakończenia pracy socjalnej: gdy klient/rodzina przerywa proces pracy i zaprzestaje współpracy z pracownikiem socjalnym; po osiągnięciu zamierzonego celu pracy socjalnej; gdy następuje zmiana miejsca zamieszkania osoby/rodziny lub zmiana pracownika socjalnego. Działania podejmowane zarówno przez klienta/rodzinę jak i przez pracownika socjalnego zawarte są w opisach wywiadów. Ponadto system POMOST na jakim pracują pracownicy socjalni, pozwala na odnotowanie pracy socjalnej w systemie informatycznym. W okresie objętym kontrolą do mieszkań chronionych będących w zasobie MOPR skierowane zostały 93 osoby z rodzin zagrożonych bezdomnością¹¹⁶.

(akta kontroli str. 600-604)

Zastępca Dyrektora ZBiLK w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazała m.in., że:

- składane wnioski o wynajem lokali były weryfikowane i punktowane zgodnie z „Kryteriami oceny wg aktualnej sytuacji bytowej osoby ubiegającej się o lokal mieszkalny” przyjętymi Uchwałą RM Szczecin Nr XVIII/507/12 z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasto Szczecin;
- powyższe kryteria uwzględniały trudną sytuację m.in. osób i rodzin bezdomnych,
- punkty za bezdomność naliczane były osobom bezdomnym posiadającym zaświadczenie z numerem ewidencyjnym o bezdomności z MOPR – 1 pkt;
- wyższą ilość punktów, tj. 5 pkt, naliczano osobom posiadającym zaświadczenie j.w. oraz zaświadczenie o tym, że w ostatnich dwóch latach przebywały w schronisku lub noclegowni, co najmniej 6 miesięcy oraz osobom mieszkającym na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, co najmniej 2 lata przed złożeniem wniosku;
- osobom i rodzinom, którym przyznano dodatkowe punkty za bezdomność, pobyt w schronisku lub noclegowni, mieszkanie na działkach w latach 2016-2018 otrzymały przydział 19 lokali socjalnych oraz 12 lokali do remontu.

(akta kontroli str. 621-624)

W celu przygotowania osoby lub rodziny bezdomnej do samodzielnego życia i integracji ze społecznością lokalną MOPR od 2012 roku dysponował czterema mieszkaniami chronionymi. Wydatki na ich utrzymanie wyniosły: 67 075,56 zł w 2016 r., 63 189,33 zł w 2017 r., 57 899,45 zł w 2018 r.

(akta kontroli str. 601)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

- a) ZBiLK na koniec 2016 r. dysponował 1 917 lokalami socjalnymi i 191 pomieszczeniami tymczasowymi, na koniec 2017 r. dysponował 1 951 lokalami socjalnymi i 172 pomieszczeniami tymczasowymi, na koniec 2018 r. 1 984 lokalami socjalnymi i 188 pomieszczeniami tymczasowymi;

¹¹⁶ W tym, 38 osób w 2016 r., 24 osoby w 2017 r., 31 osób w 2018 r.

b) na remonty i utrzymanie wolnych lokali socjalnych, komunalnych oraz pomieszczeń tymczasowych, w tym także dla osób zagrożonych bezdomnością, Gmina przeznaczyła w 2016 r. - 3 359 255,87 zł, w 2017 r. - 3 466 640,40 zł, w 2018 r. – 3 046 367,75 zł.

(akta kontroli str. 1132, 1136, 1139-1141)

Działania podejmowane ze strony MOPR w celu ułatwienia korzystania osobom bezdomnym z pełni praw obywatelskich polegały głównie na:

- zapewnieniu pomocy i wsparcia poprzez występowanie w roli rzecznika, tj. w imieniu osób bezdomnych, zwłaszcza w sytuacjach uznawanych za dyskryminujące (reprezentowania interesów, wypowiedania się w imieniu, bronienie praw indywidualnych),
- udzielaniu informacji i doradztwa osobom bezdomnym potrzebującym pomocy w ramach konsultacji,
- monitorowania przepisów, w tym lokalnych, zgłaszanie propozycji, uwag z zakresu problematyki bezdomności,
- podejmowaniu współpracy z organizacjami i instytucjami działającymi w obszarze bezdomności,
- podejmowaniu współpracy z mediami w celu propagowania problematyki bezdomności.

Porady prawne, w tym dla osób bezdomnych prowadzone były w Urzędzie, jako punkty nieodpłatnej pomocy prawnej oraz punkty nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Znajdowały się one w budynku Urzędu oraz w jego filii. Przyjęcia interesantów - codziennie od poniedziałku do piątku w godz. od 8.00 do 20.00.

MOPR umożliwiał uzyskanie osobom potrzebującym, w tym osobom bezdomnym, specjalistycznej pomocy. W ramach struktury MOPR funkcjonował Dział Interwencji Kryzysowej¹¹⁷, do którego głównych zadań należało m.in.:

- udzielanie wsparcia osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach kryzysowych,
- współpraca z instytucjami oraz organizacjami uczestniczącymi bezpośrednio w pomocy osobom dotkniętym kryzysem,
- udzielanie kompleksowych porad, m.in. w zakresie wykluczenia społecznego, zwłaszcza uzależnień, przemocy w rodzinie, handlu ludźmi i innych zadań wynikających z uops.

W ramach DIK funkcjonuje Sekcja Interwencji Kryzysowej. Do jej zadań należało m.in.:

- prowadzenie całodobowego punktu konsultacyjno-informacyjnego z telefonem interwencyjnym nr 192 89,
- udzielanie pomocy osobom i rodzinom doznającym przemocy lub będącym w kryzysie.

W MOPR w godzinach popołudniowych w ramach Punktów Konsultacyjnych ds. Uzależnień i Przemocy w Rodzinie (z których korzystać może każdy, w tym osoby bezdomne) usługi świadczyli m.in. prawnicy.

Na terenie Gminy osoby bezdomne z porad prawnych mogły również skorzystać m.in. w PKPS (biuro porad obywatelskich) oraz w Stowarzyszeniu SOS dla Rodziny (porady prawne, redagowanie pism urzędowych).

W MOPR wprowadzono pomoc w formie papierowych bonów żywnościowych na zakup artykułów spożywczych, bonów towarowych na artykuły przemysłowe (w tym: odzież, obuwie, chemia gospodarcza), bonów towarowych na zakup opału tj. węgla lub koksu, które mogą być realizowane w wybranych placówkach handlowych i punktach oferujących do sprzedaży opału. Była to jedna z form zapobiegania marnotrawieniu środków finansowych na używki. Na każdym bonie była umieszczona klauzula z treścią o zakazie sprzedaży napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych, a także nadruk informujący o wartości nominalnej bonu i rodzaju bonu. Pomoc osobom bezdomnym w utrzymaniu czystości i higieny osobistej zapewniana jest poprzez prowadzenie łaźni i dystrybucję

¹¹⁷ Dalej: DIK.

odzieży. Zadanie realizuje Zachodniopomorski Oddział Okręgowy PCK w Szczecinie. Punkt czynny jest przez cały rok.

(akta kontroli str. 601-604)

1.15. Na stronie internetowej MOPR zamieszczono m.in. aktualne informacje o udzielanych formach pomocy i związanych z nimi procedurami, w tym o niezbędnych dokumentach, miejscach załatwiania spraw. Ponadto MOPR informacje o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym upowszechniał poprzez: plakaty, ulotki informacyjne, informacje o możliwych formach pomocy osobom bezdomnym w mediach (telewizja, radio, prasa), spotkania pracownika MOPR ze skazanymi w Areszcie Śledczym w Szczecinie¹¹⁸, osobisty kontakt pracowników socjalnych z osobami bezdomnymi, strona internetowa MOPR, tablice ogłoszeń m.in. w jednostkach organizacyjnych Gminy, spółdzielniach mieszkaniowych, jednostkach służby zdrowia, wiaty przystankowe należące do Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie¹¹⁹.

MOPR każdego roku przygotowywał materiały informacyjne, które w okresie zimy trafiały m.in. do spółdzielni mieszkaniowych, STBS, ZBiLK, ZDiTM, PKP, PKS, szpitali, urzędów i uczelni. Materiały te zawierały informacje o tym jak pomóc osobie bezdomnej. Corocznie MOPR organizował także spotkania służb związanych z pomocą osobom bezdomnym.

DzPOB współpracował z Aresztem uczestnicząc w cyklicznych spotkaniach informacyjnych z osadzonym i w zakresie usług świadczonych na rzecz osób opuszczających jednostkę penitencjarną oraz rodzin osób odbywających karę pozbawienia wolności. W spotkaniach odbywających się w Areszcie uczestniczyli także kuratorzy sądowi oraz przedstawiciele PUP. Pracownicy DzPOB wspólnie z przedstawicielami Policji i Straży Miejskiej, np. w ramach „Akcji Zima” monitorowali pustostany, ogrody działkowe, opuszczone altany, bunkry i okolice węzłów ciepłowniczych. Nawiązując kontakt z osobami bezdomnymi informowali m.in. o możliwości skorzystania ze schronisk z podaniem ich adresów, udzieleniu pomocy w formie gorącego posiłku w barze, itp.

(akta kontroli str. 625-652)

1.16. Kierunki działań przyjętych do realizacji przez Gminę na rzecz osób bezdomnych sformułowano zarówno w Strategii na lata 2015-2020 jak i w MPPB na lata 2017-2021. Formy i zakres wsparcia udzielonego osobom bezdomnym oraz wnioski na przyszłość MOPR przedstawiał w rocznych sprawozdaniach z działalności, sprawozdaniach z realizacji ww. Strategii, corocznych ocenach zasobów pomocy społecznej, sprawozdaniu z realizacji MPPB w 2017 r. W dokumentach tych nie dokonywano formalnej oceny skuteczności wsparcia udzielonego osobom bezdomnym, wskazywano natomiast, jakie rozwiązania zapewniłyby pełniejsze (systemowe) wsparcie dla osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 246-291, 292-430, 431-472, 669, 674, 683-695)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła m.in., że: *Określenie dokładnej liczby osób bezdomnych, które trwale wyszły z bezdomności i usamodzielnili się jest nie do końca możliwe. Organ nie może działać bez wyraźnej zgody osoby korzystającej z pomocy ani wbrew jej woli, nie może też a jednocześnie nie ma takich możliwości, aby ustalać jak wygląda sytuacja osób, które zaprzestały korzystania z pomocy DzPOB i które nie utrzymują kontaktu z pracownikiem. Pracownikom MOPR (...) trudno jest śledzić losy każdego bezdomnego wobec, którego stosowano różnego rodzaju formy pomocy i instrumenty. (...) Znaczna liczba osób, które w latach 2016-2018 przebywały w mieszkaniach chronionych adresowanych dla osób bezdomnych usamodzielniała się na tyle, że nie korzysta z pomocy DzPOB. Te osoby, które nadal przebywają w mieszkaniach chronionych mają bardzo duże szanse na powrót do aktywnego życia społecznego i wyjście z bezdomności. W latach 2016 i 2018 mieszkania chronione opuściły i nie korzystają z pomocy MOPR po cztery rodziny o łącznej liczbie po 12 osób. (...) Praca z osobami bezdomnymi przebywającymi w mieszkaniach chronionych*

¹¹⁸ Dalej: Areszt.

¹¹⁹ Dalej: ZDiTM.

wymusza indywidualne podejście, opracowanie programu i planu pracy oraz wprowadzenie kompleksowych działań obejmujących m.in. współpracę z pracownikiem socjalnym, asystentem rodziny (w przypadku rodziny z dziećmi), psychologiem czy terapeutą.

(akta kontroli str. 671, 677-678)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że: w sprawozdaniach z działalności MOPR za rok 2016 i 2017, które zgodnie z art. 110 ust. 9 uops były przedkładane przewodniczącemu RM Szczecin, zawarte były dane dotyczące oceny skuteczności wsparcia, w tym: liczby wydanych skierowań do schronisk; posiłków; usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych (zaświadczeń celem przedłożenia w ZBiLK, skierowań do łaźni, skierowań na wykonanie RTG klatki piersiowej, realizacja projektów, skierowania do CIS); liczby zawartych i realizowanych IPWzB; Akcji Zima (01.11 - 31.03) o wspólnych działaniach pracowników MOPR, Policji i Straży Miejskiej mających na celu zlokalizowanie koczowisk, w których przebywają osoby bezdomne. Monitoring na rzecz osób bezdomnych prowadzony był na bieżąco we współpracy z DzPOB, poprzez pozyskiwanie informacji od realizatorów zadania o wykorzystaniu miejsc w schroniskach.

(akta kontroli str. 1132, 1136-1137)

1.17. W okresie objętym kontrolą pierwszą uchwałę w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia – schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi RM Szczecin podjęła 5 lipca 2018 r.¹²⁰ Określono w niej m.in., że:

- osoby, których dochód przekracza wysokość kryterium dochodowego określonego w przepisach uops, ponoszą odpłatność za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi,
- w sytuacji, gdy procentowy stosunek dochodu osoby samotnie gospodarującej lub na osobę w rodzinie do kryterium dochodowego wynosi:
 - od powyżej 100% do 150% to miesięczna opłata za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych wynosi 40% dochodu świadczeniobiorcy, a za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – 50% dochodu świadczeniobiorcy,
 - od powyżej 150% do 200% to miesięczna opłata za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych wynosi 50% dochodu świadczeniobiorcy, a za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – 60% dochodu świadczeniobiorcy,
 - powyżej 200% to miesięczna opłata za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych wynosi 60% dochodu świadczeniobiorcy, a za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – 70% dochodu świadczeniobiorcy.

(akta kontroli str. 653)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że: Uchwała Nr XLI11/1236/18 RM Szczecin w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi została podjęta 5 lipca 2018 r. z uwagi na to, iż Gmina realizując to zadanie kierowała się interpretacją wyrażoną w piśmie MPiPS z 13.03.2014 r., z której wynika, że sytuacje kryzysowe, a tylko takie w ich ocenie miały miejsce, nie wymagały wydawania decyzji administracyjnej przyznającej schronienie w schronisku dla osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 1133, 1137)

W okresie objętym kontrolą MOPR nie przyznawał zasiłków celowych na pokrycie kosztów pobytu osoby bezdomnej w schronisku.

¹²⁰ Uchwała Nr XLIII/1236/18 Rady Miasta Szczecin z dnia 5 lipca 2018 r. opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z 2018 r. poz. 3784.

W wydawanych od 2018 r. decyzjach administracyjnych o przyznaniu osobie bezdomnej schronienia w schronisku dla osób bezdomnych nie były naliczane opłaty za pobyt w schronisku, gdyż żadna z tych osób nie przekraczała kryterium dochodowego określonego w przepisach uops.

(akta kontroli str. 653)

Na podstawie badania 30 wybranych losowo z 2018 r. decyzji o skierowaniu osób bezdomnych do schroniska ustalono, że za pobyt w schronisku nie pobierano opłat. Miesięczny dochód ww. osób nie przekraczał określonego w art. 8 uops kryterium dochodowego, co stanowiło podstawę do wydania decyzji o nieodpłatnym pobycie.

(akta kontroli str. 572-577)

1.18. Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

- a) koszty poniesione przez Gminę w związku z zapewnieniem schronienia ogółem wyniosły po 1 830 000 zł w każdym roku okresu objętego kontrolą – koszty te stanowiły kwoty dotacji przekazanych podmiotom prowadzącym schroniska dla osób bezdomnych;
- b) Gmina nie ponosiła kosztów udzielenia schronienia osobom bezdomnym, dla którym ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była inna gmina;
- c) nie wystąpiły sytuacje, w których Gmina otrzymywałaby od osób bezdomnych zwrot kosztów zapewnienia schronienia z powodu przekroczenia kryterium dochodowego;
- d) nie wystąpiły sytuacje, w których Gmina dokonywałaby zwrotu środków innym gminom lub ośrodkom pomocy społecznej, które przyznały świadczenie osobom bezdomnym, dla których ostatnim miejscem zameldowania była Gmina.

(akta kontroli str. 1133, 1137, 1144-1145)

1.19. Planowane i ujmowane w budżecie Gminy środki na realizację przez MOPR zadań na rzecz osób bezdomnych w kolejnych latach okresu objętego kontrolą ulegały zmniejszeniu – z 3 924 727 zł w 2016 r. do 3 787 339 zł w 2018 r. Natomiast procentowe wykorzystanie środków zaplanowanych na działania na rzecz osób bezdomnych wyniosło – 93,3% w 2016 r. (3 660 890 zł), 96% w 2017 r. (3 725 129 zł), 98,1% w 2018 r. (3 714 679,57 zł).

(akta kontroli str. 1210)

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że:

- a) Planowanie wydatków na udzielenie świadczeń zależy od liczby osób korzystających z pomocy społecznej. Obliczenia na zapotrzebowanie środków opierały się na wykonaniu budżetu roku ubiegłego. Zgodnie z corocznym sprawozdaniem z działalności MOPR wynikało, iż liczba osób korzystających systematycznie spada.
- b) Niepełne wykonanie zaplanowanych wydatków na udzielanie świadczeń (wykonanie w 2016 r. – 93,3%, w 2017 r. – 96%, w 2018 r. – 98,1%) wynikało m.in. z powodu: zgonów osób bezdomnych korzystających z pomocy; ograniczenia pomocy osobom mamotrapiącym świadczenia bądź odmowa świadczeń w wyniku braku współdziałania oraz niedotrzymania kontraktu socjalnego; innych przyczyn określonych w art. 11 ust. 2 uops; podjęcia stałego zatrudnienia, prac dorywczych przez osoby bezdomne oraz uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych.
- c) Żadnej osobie bezdomnej w latach 2016-2018 MOPR nie odmówił świadczeń, o których mowa w art. 36 uops, z powodu braku środków.
- d) Według MOPR środki finansowe zaplanowane w budżecie ośrodka i wydatkowane na zasiłki obligacyjne i fakultatywne, w tym posiłki i usługi opiekuńcze dla osób bezdomnych były na poziomie wystarczającym.

(akta kontroli str. 671-672, 678-679)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

- a) łączne wydatki Gminy na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych wyniosły: 5 649 890 zł w 2016 r., 5 721 129 zł w 2017 r., 5 713 679,57 zł w 2018 r.;

b) udział wydatków na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych w wydatkach ogółem Gminy wynosił: 0,32% w 2016 r., 0,26% w 2017 r., 0,22% w 2018 r.;

c) rozporządzenie w sprawie standardów z 2018 r. nakłada na Gminę obowiązek dostosowania infrastruktury schroniskowej do standardów z dniem 31.12.2020 r.

W związku z tym, że zadanie to należy do zadań własnych o charakterze obowiązkowym już w br. nastąpił znaczny wzrost środków przeznaczonych na realizację przedmiotowego zadania, a zważywszy na wymogi postawione w rozporządzeniu w zakresie schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi Gmina przewiduje kolejny, znaczący wzrost środków. (akta kontroli str. 1133, 1137, 1145)

Porównanie danych finansowych wykazanych przez MOPR w rocznych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za rok 2016, 2017, 2018 z danymi wykazanymi w części 2b rocznego sprawozdania MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej za rok 2016, 2017, 2018 (w pozycji zasiłki stałe) wykazało różnice kwot zasiłków stałych wykazanych w powyższych sprawozdaniach. W sprawozdaniu Rb-28S za 2016 r. kwota ta była o 139 426,75 zł niższa niż w sprawozdaniu MPiPS-03 za 2016 r., za 2017 r. o 276 561,04 zł niższa, za 2018 r. o 166 008,65 zł niższa. Przyczyną powyższych różnic było wykazywanie w sprawozdaniach Rb-028S kwot zasiłków stałych wypłaconych w danym roku budżetowym, a w sprawozdaniach MPiPS-03 kwot zasiłków stałych przyznanych w danym roku. (akta kontroli str. 1067-1130)

Wydatki związane z realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych Gmina ujmowała w dziale 852-Pomoc społeczna w rozdziałach:

- 85213 Składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej,
- 85214 Zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,
- 85216 Zasiłki stałe,
- 85220 Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej,
- 85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,
- 85230 Pomoc w zakresie dożywiania.

(akta kontroli str. 1145)

1.20. Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał m.in., że:

a) Urząd w dniu 10.10.2018 r. przekazał Wojewodzie pismo o zapewnionych formach schronienia osobom bezdomnym na terenie Gminy;

b) pismem z dnia 4.02.2019 r. Urząd poinformował Wojewodę o zmianie danych w zakresie miejsc, w których udzielane jest schronienie dla osób bezdomnych – zmiany wynikały z zawarcia nowych umów na 2019 r.

(akta kontroli str. 1199-1209)

1.21. W zakresie realizacji działań wskazanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020¹²¹, Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że *DzPOB nie jest koordynatorem działań związanych z tym Programem (...)*. Nie wskazała: czy MOPR posiadał wiedzę, jakie zadania powinien realizować w związku z przypisanym w KPPUiWS zadaniem koordynacji działań; czy MOPR otrzymywał zadania bądź wskazówki Ministra PiPS w tym zakresie; czy i jakie działania podejmował MOPR w ww. zakresie; czy MOPR realizował zadania wymienione w Priorytecie V. KPPUiWS. (akta kontroli str. 672, 679)

1.22. Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła, że: (...) *W przypadku klientów MOPR wprowadzone zmiany w latach 2016-2018 nie przyczyniły*

¹²¹ Dalej: KPPUiWS.

się do zmiany naszego sposobu i jakości udzielonej pomocy. Z doświadczenia wynika, że największe szanse na wyjście z bezdomności mają osoby młode, w dobrym stanie zdrowia, które w bezdomności przebywają krótki czas, uczestniczą w aktywnej integracji społecznej, pracują zarobkowo lub posiadają inne źródła dochodu, nie mają długów, głównie zadłużeń alimentacyjnych. Głównym działaniem jest więc dążenie do zmiany postaw osób bezdomnych, aktywizowanie ich m.in. w kierunku podjęcia zatrudnienia i usamodzielnienia się, opuszczenia schroniska dla osób bezdomnych, uzyskanie lokalu socjalnego. Wśród osób bezdomnych zdecydowaną większość stanowią osoby samotne, w większości mężczyźni, bez stałego zatrudnienia, bez dochodu lub z dochodem poniżej ustawowego kryterium dochodowego, korzystający z pomocy społecznej z powodów bezrobocia, długotrwałej choroby, niepełnosprawności, problemu alkoholowego. Widoczny proces starzenia się i niepełnosprawność osób bezdomnych pozwala na stwierdzenie, że w niedługim czasie głównymi odbiorcami pomocy kierowanej do osób bezdomnych staną się niepełnosprawne osoby w podeszłym wieku, wymagające całodobowej opieki. (...) Na dzień dzisiejszy MOPR nie jest w stanie określić skuteczności wprowadzonych zmian, ta nastąpi od 2019 r. gdy uruchomione zostaną wszystkie typy placówek wymienione w uops co pozwoli na wykorzystanie wszystkich narzędzi w pracy z osobami bezdomnymi. MOPR widzi zasadność powołania podmiotu koordynującego działania podejmowane przez organy i instytucje różnych szczebli na poziomie ministerialnym.

(akta kontroli str. 672, 679)

1.23. W wystąpieniu pokontrolnym z 30.12.2013 r. skierowanym do MOPR w wyniku kontroli P/13/113 „Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych w latach 2012-2013 – I półrocze” przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Szczecinie pozytywnie oceniono realizację przez MOPR działań podejmowanych na rzecz bezdomnych oraz nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli str. 654-668)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Kierowanie w latach 2016-2017, we wszystkich przypadkach, osób bezdomnych do schronisk dla osób bezdomnych wyłącznie na podstawie skierowań wystawianych przez MOPR na okres trzech miesięcy, bez wydawania decyzji administracyjnej stanowiło naruszenie art. 106 ust. 1 uops.

(akta kontroli str. 565-566)

Przepis art. 106 ust. 1 uops, stanowi że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. W ust. 2 ww. artykułu uops, wyjątek od powyższej zasady uczyniono dla schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni. W przepisie tym nie wskazano, że decyzji administracyjnej nie wymaga zapewnienie miejsca w schronisku.

Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wyjaśniła m.in., że: *Udzielenie pomocy osobom bezdomnym w formie schronienia nie odbywało się w formie decyzji ponieważ zgodnie z pismem MPiPS z 13.03.2014 r. otrzymano informację, że w sytuacjach udzielenia schronienia osobie lub rodzinie w ramach interwencji kryzysowej do trzech miesięcy może odbywać się bez wydawania decyzji administracyjnej. (...) W 2018 r. MOPR podjął działania zmierzające do uregulowania sytuacji kierowania osób bezdomnych do schronisk zgodnie z zapisami ustawowymi i rozpoczął wydawanie decyzji administracyjnych. Z uwagi na ograniczenia kadrowe pracowników MOPR i brak uchwały RM Szczecin w sprawie ustalania odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku z usługami oraz brak ustalonego miesięcznego kosztu pobytu oraz sposobu dokonywania wpłat za pobyt w schroniskach, nie było możliwe wydanie decyzji administracyjnych dla wszystkich osób bezdomnych przebywających w tych placówkach. Realizacja zapisów ustawowych nie była możliwa do realizacji, ponieważ decyzje administracyjne należałoby wydać każdej osobie bezdomnej ubiegającej się o pomoc w formie schronienia – ponieważ na terenie Gminy, brak jest noclegowni a 17*

miejsc w ogrzewalni nie zabezpiecza potrzeb dla osób, które nie chcą podejmować jakiegokolwiek aktywizacji w celu wyjścia z bezdomności. Chcąc zachować poczucie bezpieczeństwa również tych osób kierowano je w ramach działań interwencyjnych – wydając skierowanie do schronisk. (...)

(akta kontroli str. 670, 676-677)

W piśmie MPiPS z 13.03.2014 r. przywołanym przez zastępcę Dyrektora MOPR wskazano m.in., że w sytuacjach kryzysowych, do których można zaliczyć nagłą nieprzewidzianą potrzebę udzielenia schronienia osobie lub rodzinie (np. w okresie zimowym, kiedy może wystąpić bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia osoby bezdomnej) uops umożliwia w ramach interwencji kryzysowej udzielenie wsparcia w postaci schronienia do trzech miesięcy, bez wydawania decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 681-682)

OCENA CZĄSTKOWA

MOPR, pomimo trudności kadrowych w DzPOB, prawidłowo realizował przypisane mu zadania na rzecz osób bezdomnych, identyfikował miejsca pobytu osób bezdomnych i poprzez współpracę z innymi podmiotami rozszerzał zakres udzielanej im pomocy. Osoby bezdomne korzystały z pomocy w formie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych jak i z programów realizowanych w ramach RPO WZ. W kolejnych latach wzrastała liczba zawieranych kontraktów socjalnych oraz stopień ich realizacji. Zarówno przed zawarciem kontraktu socjalnego jak i przed wydaniem w 2018 r. decyzji administracyjnej o udzieleniu schronienia w schronisku dla osób bezdomnych pracownicy MOPR przeprowadzali wymagane wywiady środowiskowe. MOPR w różnorodny sposób upowszechniał informacje o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym oraz dokonywał oceny skuteczności wsparcia udzielonego osobom bezdomnym, a formułowane wnioski przyczyniły się do uruchomienia przez Gminę od 2018 r. ogrzewalni oraz zapewnienia od 2019 r. schronienia w noclegowni. Stwierdzoną nieprawidłowością było niewydawanie w latach 2016-2017 decyzji administracyjnych o udzieleniu schronienia w schronisku dla osób bezdomnych.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2018 MOPR nie przeprowadzał kontroli w jednostkach, którym Gmina zleciła realizację zadań na rzecz osób bezdomnych. W okresie tym jednostki te do MOPR składały sprawozdania liczbowe w zakresie: liczby osób zatrudnionych w schroniskach, liczby prowadzonych schronisk, liczby miejsc w schroniskach oraz liczby osób korzystających ze schroniska.

(akta kontroli str. 1211-1212)

Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin w informacji, udzielonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał, że w powyższym okresie pracownicy Urzędu w podmiotach realizujących zadania na rzecz osób bezdomnych przeprowadzili dwie kontrole prawidłowości realizacji zadania publicznego:

- a) w 2016 r. kontrolę realizacji zadań określonych w umowie z 23.01.2014 r. w Stowarzyszeniu FENIKS, w wyniku której stwierdzono błędy w zestawieniu faktur, które zostały skorygowane;
- b) w 2018 r. kontrolę realizacji zadań wynikających z umowy z 25.01.2017 r. z Centrum Socjalnym CARITAS w Szczecinie, w wyniku, której stwierdzono m.in. brak trwałego zapisu na odwrocie części faktur wskazującego źródło finansowania oraz brak umowy zlecenia do części faktur.

W przedmiotowej informacji wskazał również, że:

- podmioty (CARITAS, PKPS, Stowarzyszenie FENIKS, Stowarzyszenie ZŁOTY WIEK) realizujące zadanie na rzecz Gminy terminowo składały sprawozdania z jego realizacji,

- sprawozdania z zakresu realizacji zadania polegającego na rehabilitacji społecznej osób bezdomnych, zapewnienia schronienia osobom potrzebującym były każdorazowo analizowane merytorycznie i finansowo;
- informacje zawarte w sprawozdaniach były wykorzystywane w celu podejmowania nowych rozwiązań na rzecz osób bezdomnych, jak np.: modernizacji i zmiany wyposażenia schronisk; uruchomienie ogrzewalni przy SCPU; zwiększenia środków w budżecie Gminy; zmiany formy świadczonej usługi przez organizację pozarządową; korekty liczby miejsc niezbędnej do zabezpieczenia potrzeb osób bezdomnych skierowanych przez DzPOB, w szczególności dla osób bezdomnych wymagających usług opiekuńczych,
- informacje zawarte w sprawozdaniach zostały wykorzystane do przygotowania programu MPPB.

(akta kontroli str. 721, 727, 731-752, 1133, 1137-1138, 1146)

2.2. W latach 2016-2018 powiaty zewnętrzne nie przeprowadzały kontroli działalności MOPR w zakresie realizacji pomocy osobom bezdomnym. W tym samym okresie:

- w MOPR nie podejmowano kontroli wewnętrznych i audytów realizacji zadań w zakresie pomocy osobom bezdomnym,
- do MOPR wpłynęła jedna skarga związana z odmową udzielenia 100% dofinansowania zakupu leków, którą uznano za bezzasadną¹²²,
- MOPR nie otrzymał do rozpatrzenia żadnej skargi z Urzędu dotyczącej realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 1213)

W trakcie przedmiotowej kontroli MOPR, tj. w dniu 5.12.2018 r., do Delegatury NIK w Szczecinie wpłynęła skarga Z. M. na decyzję MOPR nr DB.601215.6233-048649.2018.MP z dnia 14.11.2018 r. o odmowie udzielenia zasiłku celowego i sposób postępowania pracowników MOPR przed wydaniem decyzji.

(akta kontroli str. 1214-1223)

Z dokumentacji dotyczącej ww. decyzji o odmowie przyznania zasiłku celowego z przeznaczeniem na dofinansowanie do zakupu leków, opału oraz wynajem działki, wynikało m.in., że:

- a) wniosek w przedmiotowej sprawie do MOPR wpłynął 23.10.2018 r.;
- b) jako adres pobytu wnioskodawca wskazał działkę na terenie Rodzinnych Ogrodów Działkowych w Szczecinie;
- c) w dniach 26.10.2018 r. oraz 31.10.2018 r. pracownik MOPR na wskazanej działce nie zastał wnioskodawcy (z dokumentacji dołączonej do skargi wynika, że w dniu 29.10.2018 r. powinien zgłosić się do poradni, a od 30.10. do 20.11.2018 r. przebywał w sanatorium);
- d) z uwagi na brak adresu do korespondencji oraz niezastanie wnioskodawcy na wskazanej działce w dniach 26 i 31.10.2018 r. pracownik MOPR w furtce wskazanej działki zostawiał pismo z prośbą o stawienie się wnioskodawcy w siedzibie MOPR – w pierwszym przypadku w dniu 29.10.2018 r. (godz. 8-10), w drugim przypadku w dniu 5.11.2018 r. (godz. 8-10);
- e) wobec braku jakiegokolwiek kontaktu ze strony wnioskodawcy, a tym samym brakiem możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, co było niezbędnym warunkiem wydania decyzji administracyjnej, MOPR w dniu

¹²² Zainteresowany spełniał warunki – w świetle przepisów art. 39 ust 1 i 2 uops – do otrzymania fakultatywnego zasiłku celowego, którego celem jest pełnienie funkcji wspomagających osoby i rodziny, a jego wysokość limitowana była możliwościami finansowymi MORP. MOPR w roku 2018 na zasiłki celowe i specjalne dysponował kwotą 3 500,5 tys. zł tj. o 1 225.1 tys. zł mniej niż w roku poprzednim, w którym średnia, miesięczna kwota na osobę wynosiła 63,2 zł – klientowi zaoferowano dofinansowanie w kwocie 100 zł tj. przy zakupie leków o wartości 157,62 zł. Zatem działania pracowników Działu Pomocy Osobom Bezdomnym były „...zgodne z obowiązującą etyką zawodową i możliwościami finansowymi MOPR.

14.11.2018 r. wydał decyzję o odmowie przyznania wnioskowanego zasiłku celowego.

(akta kontroli str. 1217-1229, 1250-1266)

Przed wydaniem powyższej decyzji MOPR dysponował m.in. pismem z Ośrodka Pomocy Społecznej w Gryfinie, w którym wskazano, że Z. M. w lipcu 2018 r. korzystał w OPS Gryfino z następujących form pomocy: zasiłek okresowy (143,16 zł), zasiłek celowy na zakup odzieży i obuwia letniego (150 zł), zasiłek celowy na zakup żywności lub posiłku (250 zł), zasiłek celowy na uregulowanie opłaty za wynajem pokoju (400 zł), zasiłek celowy na zakup środków czystości (50 zł), zasiłek celowy na zakup biletów na przejazdy środkami komunikacji miejskiej (100 zł), zasiłek celowy na zakup artykułów gospodarstwa domowego (50 zł).

(akta kontroli str. 1230-1232)

Po wydaniu powyższej decyzji MOPR:

- a) w dniu 3.12.2018 r., na wniosek z dnia 23.11.2018 r., wydał decyzje o przyznaniu Z. M. specjalnego zasiłku celowego z przeznaczeniem na dofinansowanie do zakupu leków, opału oraz opłat za wynajem działki (200 zł jednorazowo), świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na dofinansowanie do zakupu żywności (50 zł miesięcznie przez dwa miesiące), specjalnego zasiłku celowego z przeznaczeniem na dofinansowanie do zakupu leków (do wysokości 70 zł) oraz decyzje o odmowie przyznania zasiłku okresowego z uwagi na niespełnienie kryterium dochodowego – wydanie przedmiotowych decyzji poprzedzone zostało przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego w dniu 23.11.2018 r.;
- b) w dniu 21.01.2019 r., na wniosek z dnia 2.01.2019 r., wydał decyzje o odmowie przyznania zasiłku okresowego z uwagi na niespełnienie kryterium dochodowego, a także specjalnego zasiłku celowego na dofinansowanie do zakupu leków i opału oraz świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności z uwagi na brak współdziałania z pracownikiem socjalnym – wydanie przedmiotowych decyzji poprzedzone zostało przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego w dniu 8.01.2019 r.

(akta kontroli str. 1233-1249, 1267-1289)

W prowadzonej przez MOPR ewidencji zdarzeń/ewidencji dotyczących aktów agresji wobec pracowników DzPOB odnotowano m.in., że Z. M.:

- a) 23.11.2018 r. wobec pracowników MOPR (M. J., E. Sz.) o godz. 11: 00 na działce w Szczecinie używając agresji słownej usiłował zastraszać pracowników socjalnych w trakcie czynności administracyjnych, groził że złoży na ich działania skargę;
- b) 15.01.2019 r. wobec pracownika MOPR (E. Sz.) o godz. 9: 30 w siedzibie DzPOB używając agresji słownej telefonicznie wygłaszał groźby w formie zastraszania o złożeniu skargi do NIK, Urzędu oraz wyższych instancji.

(akta kontroli str. 1290-1292)

2.3. Zastępca Dyrektora MOPR ds. Pomocy Środowiskowej wskazała m.in., że: *w sezonie zimowym (czyli od 1 listopada do 31 marca), podejmowane były szczególnie intensywne działania mające na celu zlokalizowanie koczowisk, w których przebywają osoby bezdomne, identyfikację tych osób oraz udzielenie im wsparcia i możliwie kompleksowej pomocy. Koordynatorem działań podczas Pogotowia Zimowego jest DzPOB.*

Pracownicy DzPOB, wspólnie z przedstawicielami Policji, Straży Miejskiej i schronisk dla bezdomnych w ramach „Akcja Zima” monitorują pustostany, ogrody działkowe, opuszczone altany, bunkry i okolice węzłów ciepłowniczych. Nawiązując kontakt z osobami bezdomnymi, informują m.in. o możliwości skorzystania ze

schronisk wraz z podaniem ich adresów, oferują pomoc w formie gorącego posiłku w barze, czy w przypadku posiadania pieców – opału.

Dzięki sygnałom ze strony MOPR rozpoczęto proces standaryzacji w zakresie bezdomności. W pierwszej kolejności rozpoczęto od uregulowań prawnych. W 2017 r. opracowano MPPB. Sygnalizowano i przedstawiono konieczność opracowania uchwały Rady Miasta w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia - schronisku dla osób bezdomnych oraz schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Uchwała została przyjęta przez RM Szczecin w lipcu 2018 r.

W styczniu 2018 r. działalność rozpoczęła ogrzewalnia funkcjonująca przy SCPU.

Ponadto pracownik DzPOB co dwa lata pełni funkcję Gminnego koordynatora ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 673, 680)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór MOPR nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych w schroniskach sprowadzał się do weryfikacji danych liczbowych w przedkładanych sprawozdaniach podmiotów udzielających schronienia osobom bezdomnym. Natomiast koordynacja działań na rzecz osób bezdomnych oraz współpraca z innymi podmiotami zaowocowała uruchomieniem na terenie Gminy od 2018 r. ogrzewalni, a od 2019 r. noclegowni.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając fakt wyeliminowania w 2018 r. nieprawidłowości występującej w latach 2016-2017, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

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.

Szczecin, dnia 14 marca 2019 r.

Kontroler
Adam Borowski
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor