



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.027.03.2018

Krystyna Ryszkiewicz  
Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobrej  
ul. Graniczna 24 a, 72-003 Dobra

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobrej ul. Graniczna 24 a, 72-003 Dobra
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Ryszkiewicz, kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Dobrej <sup>1</sup> , od 1 września 1990 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Ośrodka Pomocy Społecznej <sup>2</sup> 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Marcin Stefaniak, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/200/2018 z dnia 20.11.2018 r.  (akta kontroli str. 1)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

OPS w Dobrej był przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Pracownicy posiadali wiedzę na temat osób bezdomnych przebywających na terenie gminy i osób których ostatnim zameldowaniem była gmina Dobra.

Działania OPS ukierunkowane były na pozyskiwanie informacji o osobach bezdomnych i pozbawionych schronienia w okresie zimowym w celu zapewnienia im miejsca schronienia oraz gorącego posiłku.

W ocenie NIK Ośrodek w niewystarczającym stopniu stosował procedury umożliwiające aktywizowanie osób bezdomnych, np. poprzez stosowanie kontraktów socjalnych oraz nie monitorował efektów podejmowanych działań w tym zakresie.

W działalności OPS stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezawieraniu kontraktów z niektórymi osobami bezdomnymi kierowanymi przez Ośrodek do schronisk oraz przekazywaniu zasiłków celowych przyznawanych osobie bezdomnej na podstawie art. 39 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup> bezpośrednio na rachunek podmiotu prowadzącego schronisko.

<sup>1</sup> Dalej: Kierownik.

<sup>2</sup> Dalej: OPS lub Ośrodek.

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

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm., zwana dalej: ustawa o p.s.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W obowiązujących w kontrolowanym okresie statucie i regulaminach organizacyjnych Ośrodka brak było zapisów, które bezpośrednio dotyczyłyby realizowania zadań związanych z pomocą osobom bezdomnym<sup>7</sup>. W strukturze organizacyjnej OPS nie utworzono komórki organizacyjnej przeznaczonej wyłącznie do realizacji zadań związanych z osobami bezdomnymi, a kompetencje w tym zakresie zostały przypisane wieloosobowemu stanowisku ds. pomocy społecznej oraz stanowiskom asystenta rodziny.

(akta kontroli str. 4-69)

Kierownik wyjaśniła, że (...) nie powołano komórki organizacyjnej/stanowiska (...) z uwagi na niewielką liczbę osób korzystających z pomocy z tytułu bezdomności (...). Wskazała też, że z uwagi na katalog zawarty w art. 7 ustawy o p.s. wyszczególniający 16 powodów (jednym z nich była bezdomność) udzielenia pomocy osobom, OPS nie był w stanie wyszczególnić w strukturze organizacyjnej komórek odpowiedzialnych za poszczególne grupy potencjalnych świadczeniobiorców.

(akta kontroli str. 202 - 203)

OPS nie posiadał procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania wobec osób bezdomnych. Kierownik wyjaśniła, że (...) W Ośrodku istnieje wypracowany sposób postępowania w sytuacji pojawienia się osoby bezdomnej, lub zgłoszenia o takiej osobie – zasad natychmiastowego udzielenia pomocy, tj. rozeznania potrzeb i udzielenia pomocy zgodnie z potrzebami: skierowania do schroniska, ew. zabezpieczenia dojazdu do schroniska, przyznanie gorącego posiłku, odzieży ewentualnie innej formy pomocy, w tym pomocy w formie pracy socjalnej (...).

(akta kontroli str. 276)

OPS w kontrolowanym okresie zatrudniał 4 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy na ogółem zatrudnionych 15 w 2016 r., 17 w 2017 r. i 18 w 2018 r. Średnia liczba rodzin i osób samotnie gospodarujących przypadających na jednego pracownika socjalnego wynosiła w 2016 r. - 48 rodzin, w 2017 r. - 37,75 rodzin i nie przekroczyła 50. OPS spełniał wymogi określone w przepisie art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o p.s.

(akta kontroli str.151,164,180, 277)

W planach finansowych OPS zabezpieczono środki na szkolenia pracowników<sup>8</sup>. Pracownicy socjalni nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu postępowania z osobami bezdomnymi.

Kierownik wyjaśniła: *Pracownicy socjalni nie uczestniczyli w szkoleniach ze względu na brak propozycji szkoleń ze strony firm zewnętrznych. Pracownicy socjalni OPS nie wyrażali także zgody na przeprowadzenie superwizji i nie widzieli potrzeb uczestnictwa w grupie wsparcia.(...)*

(akta kontroli str. 100 - 121, 277)

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> W kontrolowanym okresie obowiązywały regulaminy organizacyjne OPS w Dobrej wprowadzone następującymi zarządzeniami Kierownika OPS: Zarządzenie Nr 3/16 z 7 marca 2016 r., Zarządzenie Nr 3/2017 z 30 marca 2017 r., Zarządzenie Nr 1/2018 z 22 lutego 2018 r., Zarządzenie Nr 5/2018 r. z 1 sierpnia 2018 r.

<sup>8</sup> W 2016 r. – 3 770,15 zł, w 2017 r. – 3 184,74, w 2018 r. 4 034 zł.

1.2 Ośrodek nie posiadał pisemnych uregulowań i procedur wewnętrznych dotyczących identyfikowania i diagnozowania osób bezdomnych oraz monitorowania sytuacji osób, którym udało się wyjść z bezdomności.

Wszystkie osoby bezdomne, które zwróciły się do Ośrodka o pomoc, otrzymały pomoc w niezbędnym zakresie.

Osoby bezdomne z terenu Gminy Dobra przebywały tam od dłuższego czasu i były znane pracownikom socjalnym.

Władze Powiatu Polickiego wprowadziły procedurę odnajdywania osób bezdomnych, którym warunki zewnętrzne mogły stwarzać niebezpieczeństwo utraty zdrowia lub życia. W jej efekcie, w badanym okresie, Policja zidentyfikowała jednego nowego bezdomnego.

W badanym okresie OPS nie podejmował działań w celu zapobiegania powrotowi do bezdomności. Żadna z osób objętych opieką OPS nie wyszła z bezdomności.

(akta kontroli str. 276 -278)

Kierownik wyjaśniła: *Pracownicy OPS posiadał bardzo dobrą wiedzę dotyczącą osób bezdomnych. Była on wynikiem współpracy ze służbami: Strażą Graniczną, Policją, sołtysami sołectw, jak i współpracy z mieszkańcami gminy. Diagnozą - niesformalizowanym dokumentem, jest wiedza pracowników socjalnych OPS dotycząca liczby osób bezdomnych i ich życiowych potrzeb (uzyskiwana) na podstawie analizy dokumentów z lat ubiegłych i potrzeb bieżących. (...) Z analizy dokumentów w OPS – wywiady środowiskowe, inne dokumenty wynikało, iż był to praktycznie ten sam krąg osób bezdomnych wymagających wsparcia w różnej formie.*

(akta kontroli str. 277 - 278)

OPS znał liczbę osób bezdomnych znajdujących się na terenie gminy i poza nią w zakresie jego właściwości. Wykaz tych osób zawierał dane dotyczące zarówno osób korzystających z zasiłków, jak i bezdomnych, którzy nie otrzymywali pomocy z Ośrodka. W ewidencji OPS w latach 2016 – 2018 znajdowało się od 13 do 16 osób bezdomnych<sup>9</sup>.

(akta kontroli str. 269 - 271)

1.3. OPS w listopadzie 2016 r. i 2017 r. podejmował próby nawiązania sformalizowanej współpracy ze stowarzyszeniami i instytucjami prowadzącymi schroniska dla osób bezdomnych na terenie Szczecina, w zakresie zabezpieczenia 5 miejsc dla bezdomnych będących pod ich opieką<sup>10</sup>. Do wniosków Ośrodka ustosunkowały się dwa stowarzyszenia, które poinformowały, że ze względu na brak wolnych miejsc nie były w stanie podpisać porozumień.

OPS zawarł w 2016 r. porozumienie z Caritas Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej w zakresie realizacji „Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014 – 2020, Podprogram 2018”, w którym zagwarantowano udzielanie pomocy żywnościowej m.in. osobom bezdomnym.

(akta kontroli str. 283 - 305)

Kierownik wyjaśniła: (...) *Pomimo braku formalnych umów i porozumień w formie pisemnej OPS współpracował ze stowarzyszeniami umieszczając osoby bezdomne w prowadzonych przez nich schroniskach (...) Osoby bezdomne z terenu Gminy Dobra miały także możliwość korzystania z usług Stowarzyszenia SOS dla Rodziny, które świadczyło pomoc prawną, psychologiczną i terapeutyczną w zakresie przeciwdziałania patologii społecznej i przemocy.*

(akta kontroli str. 280 - 281)

<sup>9</sup> Liczba osób bezdomnych znajdujących się pod opieką OPS kształtowała się następująco: w 2015 r. – 13, w 2016 r. – 16, w 2017 r. – 13.

<sup>10</sup> Dotyczyły one: Stowarzyszenia Feniks, Szczecińskiego Stowarzyszenia „Złoty Wiek”, Centrum Socjalnego Caritas, Schronisko dla Bezdomnych Mężczyzn, Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn Wilga.

1.4. Rada Gminy przyjęła 26 listopada 2015 r. *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Dobra na lata 2016 – 2022*<sup>11</sup>. Uchwała została 30 listopada 2015 r. przekazana Wojewodzie Zachodniopomorskiemu, który nie zgłosił do niej uwag i zastrzeżeń. Strategia od momentu jej uchwalenia nie była aktualizowana.

W Strategii problematyka osób bezdomnych została ujęta wyłącznie w rozdziale 3.1. *Podstawowe formy pomocy*. Przedstawiono w niej informacje statystyczne dotyczące ilości osób bezdomnych na terenie gminy w latach 2011 – 2014 oraz wskazano, że w celu zapobiegania bezdomności przyznawano pomoc w formie dopłat do kosztów utrzymania mieszkania.

Strategia nie zawierała zapisów dotyczących celów i zadań realizowanych na rzecz osób bezdomnych, nie zostały w niej zamieszczone informacje o konieczności współpracy z organizacjami pozarządowymi i zakładami opieki zdrowotnej oraz Policją. W związku z nieokreśleniem ww. celów nie były one przedmiotem okresowych ewaluacji.

Strategia nie zawierała ram finansowych oraz harmonogramu realizacji zadań z zakresu pomocy bezdomnym, w związku z tym nie zawierała wszystkich elementów wymienionych w art. 16b ust. 2 ustawy o p.s.

(akta kontroli str. 80, 248 - 249)

1.5. OPS corocznie, na podstawie analizy lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej Gminy Dobra opracowywał ocenę zasobów pomocy społecznej. Zawierała ona dane dotyczące osób bezdomnych korzystających ze wsparcia OPS z dwóch lat poprzedzających rok, w którym opracowano dokument oraz prognozę potencjalnej liczby osób bezdomnych na rok po ocenie. W ocenie, poza danymi nie zawarto innych zapisów odnoszących się do osób bezdomnych m.in. w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Kierownik Ośrodka przedstawiała corocznie Radzie Gminy potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w tym zadania związane ze świadczeniem usług osobom bezdomnym. W ocenie zasobów opracowanej w 2016 r. w rozdziale 11. *Wnioski końcowe* wskazano, że: *Problemem nasilającym się w ostatnich latach jest problem bezdomności na terenie gminy. (...) Sytuacja w ostatnich dwóch latach stała się wręcz dramatyczna z uwagi na brak możliwości zakupu miejsc w schroniskach na terenie miasta Szczecina*. Tożsame uwagi zostały sformułowane w ocenie opracowanej w 2017 r. Przy czym wskazano, że sytuacja dotycząca osób bezdomnych ulegnie poprawie w wyniku podpisania porozumienia pomiędzy Gminą Dobra, a Gminą Police w zakresie udzielania schronienia bezdomnym w schronisku na terenie Polic<sup>12</sup>.

Oceny zasobów pomocy społecznej przygotowywane przez OPS w latach 2016 – 2017 zawierały wymagane elementy określone w art. 16a ust. 2 ustawy o p.s.

(akta kontroli str.185-186, 205 - 232)

1.6. Kierownik przedkładała Radzie Gminy coroczne sprawozdanie z działalności OPS. W zakresie działalności dotyczącej bezdomności znalazły się informacje o monitorowaniu wspólnie ze Strażą Gminną sytuacji osób bezdomnych oraz zabezpieczeniu posiłków w miejscowej jadalni dla osób, w stosunku, do których zachodziło podejrzenie wykorzystywania środków pomocy społecznej niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str.122-149)

Kierownik wyjaśniła: *Sprawy osób bezdomnych były podnoszone na sesji Rady Gminy i na spotkaniach indywidualnych z Wójtem Gminy Dobra. Kierownik wielokrotnie poruszał problemy związane z bezdomnością i koniecznością pozyskania miejsc w schroniskach poprzez zawarcie umowy między gminami. W konsekwencji zawarte*

<sup>11</sup> Uchwała nr X/144/2015 Rady Gminy Dobra z 26 listopada 2015 r.

<sup>12</sup> Porozumienie Międzygminne zawarte w dniu 4 kwietnia 2018 r. (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego 19 kwietnia 2018 r., poz. 1830)

zostało porozumienie w dniu 4 kwietnia 2018 r. między Wójtem Gminy Dobra, a Burmistrzem Polic na realizację zadania publicznego w zakresie pomocy społecznej, polegającej na zapewnieniu schronienia dla osób bezdomnych z terenu Gminy Dobra.

(akta kontroli str. 281)

**1.7.** Gmina Dobra w latach 2016-2018 nie opracowała programów osłonowych na rzecz osób bezdomnych.

Kierownik wyjaśniła, że (...) nie opracowano programów osłonowych dla osób bezdomnych z uwagi na małą skalę zjawiska w Gminie Dobra. Sytuacja osób bezdomnych jest znana OPS, były to zarówno osoby zamieszkałe na terenie gminy i zabezpieczone przez tut. Ośrodek, jak i przebywające na terenie innej gminy: Szczecin, Kołbaskowo. Działania realizowane przez Ośrodek wpisują się w działania osłonowe: skierowanie do schroniska; zabezpieczenie gorącego posiłku; objęcie różnego rodzaju pomocą finansową w zależności od uprawnień i potrzeb (...).

(akta kontroli str. 281)

**1.8.** OPS nie korzystał ze środków zewnętrznych i nie aplikował o środki na działania na rzecz osób bezdomnych.

Kierownik wyjaśniła: OPS nie korzystał ze środków zewnętrznych i nie aplikował o środki na ten cel, gdyż była zbyt mała liczba bezdomnych przebywających na terenie Gminy Dobra, po uwzględnieniu osób w schronisku, innej placówce lub przebywających na terenie innej gminy. Informacje o możliwościach pozyskania środków zewnętrznych moim zdaniem były niewystarczająco rozpropagowane, a o środki inwestycyjne na budowę lub modernizację schronisk, ogrzewalni mogła aplikować wyłącznie gmina.

(akta kontroli str. 281-282)

**1.9.** Gmina Dobra nie prowadziła placówek udzielających schronienia osobom bezdomnym. W latach 2016 – 2017 OPS kierował osoby bezdomne do schronisk znajdujących się na terenie Szczecina i Polic. W ramach porozumienia podpisanego w kwietniu 2018 r. z Burmistrzem Polic, Gmina Dobra zabezpieczyła 5 miejsc w schronisku dla bezdomnych działającym na terenie Polic.

(akta kontroli str. 185 -187, 282)

Kierownik wyjaśniła, że ilość miejsc dla bezdomnych w schronisku w Policach w pełni zabezpieczała potrzeby OPS. Wskazała, że zapisy § 2.2 stanowią, iż ilość osób kierowanych do schroniska w ciągu roku może być wyższa niż 5, z zastrzeżeniem, że w tym samym czasie jednocześnie nie może przybywać w schronisku więcej niż 5 osób. W trakcie kontroli w schronisku w Policach przeprowadzonej przez OPS w dniu 8 grudnia 2018 r. przebywały tam trzy osoby bezdomne z terenu Gminy Dobra.

Jednocześnie zaznaczyła, że wśród bezdomnych korzystających z pomocy były osoby, które zerwały więź z Gminą Dobra i nie przebywały na jej terenie od kilkunastu lat. Osoby te nie były zainteresowane umieszczeniem w schronisku, bowiem korzystały z pomocy ośrodków położonych na terenie innych gmin.

(akta kontroli str. 273-274)

**1.10.** Na terenie Gminy Dobra nie funkcjonowały placówki udzielające schronienia osobom bezdomnym. W latach 2016 – 2018 umieszczano osoby bezdomne w schroniskach na terenie Szczecina, Kołbaskowa i Polic. W kontrolowanym okresie OPS nie sprawdzał warunków jakie zapewniały schroniska, w których umieszczał bezdomnych ze swojego terenu, gdyż placówki powyższe prowadziły działalność od dłuższego okresu oraz posiadały stosowne porozumienia z samorządami, na terenie których się znajdowały.

(akta kontroli str.185-187, 340)

Kierownik OPS wyjaśniła: *OPS w Dobrej nie kontrolował schronisk, noclegowni, które świadczyły pomoc osobom bezdomnym, gdyż nie ma takich uprawnień. Do kontroli uprawniony jest podmiot, który zlecił realizację zadania na prowadzenie schronisk, noclegowni lub innych form pomocy dla osób bezdomnych w ramach otwartego konkursu ofert (art. 25 ust. 1 i 4 ustawa o p.s.) tj. prezydent miasta, burmistrz lub wójt. Do kontroli na terenie miasta Szczecina uprawniony był Prezydent Miasta Szczecina zaś na terenie Polic Burmistrz Polic.*

(akta kontroli str. 340)

**1.11.** W kontrolowanym okresie OPS zawarł 6 kontraktów socjalnych z osobami bezdomnymi<sup>13</sup>. W tym czasie wydał 25 decyzji administracyjnych, na podstawie których skierowano do schronisk osoby bezdomne<sup>14</sup>.

Wszystkie kontrakty socjalne zostały podpisane przed wydaniem decyzji administracyjnych. W badanym okresie nie wystąpiła sytuacja podpisania dwóch lub więcej kontraktów socjalnych z tą samą osobą. W treści kontraktów socjalnych wskazano pracownika OPS, który był odpowiedzialny za realizację jego celów i postanowień. Zawarcie kontraktu było poprzedzone diagnozą problemów oraz uwzględniały potrzeby osoby bezdomnej. Osoby bezdomne uczestniczyły w ich opracowywaniu artykułując swoje potrzeby i oczekiwania. Wszystkie kontrakty były zawierane na okres do trzech miesięcy i nie obejmowały długookresowych i kompleksowych działań.

(akta kontroli str. 331-338)

Z 9 przypadków w których pracownicy socjalni OPS sporządzili wywiady środowiskowe, w 6 przypadkach zawarto kontrakty socjalne z osobami bezdomnymi, a w 3 przypadkach nie podpisano kontraktów. OPS nie posiadał wiedzy o realizacji zawartych kontraktów socjalnych i ich skuteczności.

Kierownik wyjaśniła: *(...) Zawarcie kontraktu socjalnego możliwe było wyłącznie w bezpośrednim kontakcie z osobą bezdomną po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. W 9 przypadkach wywiad był sporządzony przez pracownika socjalnego OPS. W pozostałych 16 przypadkach wywiady zostały przeprowadzone przez pracowników socjalnych innych podmiotów: Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Policach i Fundację „Przystań”<sup>15</sup> (...). Pracownicy socjalni OPS po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego i zawarciu kontraktu socjalnego z chwilą skierowania do placówki utracili z nim kontakt i tak naprawdę nie mieli żadnego wpływu na realizację postanowień kontraktu socjalnego. Nie otrzymywali też informacji od instytucji – schroniska czy kontrakt socjalny jest realizowany.*

(akta kontroli str. 339)

**1.12.** W kontrolowanym okresie OPS wydał 25 decyzji administracyjnych w sprawach o umieszczenie osoby bezdomnej w schronisku lub pokrycia kosztów pobytu w nim. We wszystkich przypadkach ostatnim adresem zameldowania osoby bezdomnej był teren Gminy Dobra. Decyzje zostały wydane na wniosek osób bezdomnych i podpisane przez kierownika OPS posiadającego stosowne upoważnienie Wójta. We wszystkich przypadkach zachowano terminy określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>16</sup>. Decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 Kpa oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

<sup>13</sup> W 2017 r. zawarto 1 kontrakt socjalny na 90 dni, w 2018 r. zawarto 5 kontraktów socjalnych, z tego jeden na 95 dni, jeden na 92 dni, dwa na 64 dni i jeden na 38 dni.

<sup>14</sup> W 2016 r. wydano - 9 decyzji, w 2017 r. – 7 decyzji, w 2018 r. – 9 decyzji.

<sup>15</sup> W Fundacja „Przystań” prowadzi schronisko w Pogorzalej Wsi leżącej około 400 km od miejscowości Dobra. W tym przypadku pracownicy Fundacji przeprowadzili wywiad aktualizacyjny.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej: Kpa.

Wywiady środowiskowe były przeprowadzane w: 15 przypadkach 7 dni przed wydaniem decyzji, w sześciu przypadkach 14 dni przed wydaniem decyzji oraz w czterech przypadkach powyżej 14 dni przed wydaniem decyzji. Wywiady środowiskowe zawierały rozpoznanie sytuacji wnioskodawcy, informacje dotyczące jego sytuacji osobistej, rodzinnej i materialnej. W ich trakcie zebrano także dokumenty niezbędne do określenia zasadności przyznania świadczenia. W przypadku 9 decyzji wywiad środowiskowy przeprowadzili pracownicy socjalni Ośrodka, w 12 pracownicy socjalni innych OPS, w 4 – pracownicy schroniska, w którym znajdowała się osoba bezdomna. W jednym przypadku decyzja była wydana przed przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego.

(akta kontroli str. 310 – 314, 315 – 330)

**1.13.** Według wyjaśnień Kierownika Ośrodka, OPS nie opracowywał indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, gdyż osoby bezdomne z gminy Dobra, kierowane były do schronisk poza gminą. Zgodnie z art. 49 ust. 3 ustawy o p.s. w przypadku osób bezdomnych przebywających w schronisku obowiązek opracowania indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności spoczywa na pracowniku schroniska.

(akta kontroli str. 368)

**1.14.** W badanym okresie wszystkie wnioski osób bezdomnych zostały rozpatrzone pozytywnie i kierownik Ośrodka wydał stosowne decyzje administracyjne.

W 2016 r. wydano 67 decyzji administracyjnych dotyczących osób bezdomnych znajdujących się pod opieką Ośrodka, na mocy których udzielono zasiłków na kwotę 67 458,48 zł<sup>17</sup>. W 2017r. wydano 44 decyzje administracyjne na kwotę 90 149,60 zł<sup>18</sup>, a w 2018 r. 29 decyzji na kwotę 54 113,18 zł<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 258 – 260, 269 - 271)

Kierownik wyjaśniła: *OPS udzielał pomocy osobom bezdomnym w następujących formach: kierowanie do schroniska, opłata za pobyt w schronisku, pomoc w formie zasiłków stałych, zasiłków okresowych, zasiłków celowych zgodnie z potrzebami (...)* Ponadto osoby bezdomne mogły korzystać z pomocy żywnościowej ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Bezdomni mieli możliwość korzystania ze wsparcia psychologa i prawnika w Ośrodku Wsparcia SOS dla Rodziny w Dołujach.(...)

(akta kontroli str. 282)

**1.15.** Kierownik wyjaśniła: *OPS (...) upowszechniał informacje o możliwości udzielenia pomocy osobom bezdomnym w związku ze zbliżającym się okresem zimowym na tablicy ogłoszeń w Ośrodku i tablicach w poszczególnych miejscowościach na terenie gminy, również na stronie Ośrodka i Urzędu Gminy. Ponadto na stronie internetowej Powiatu Polickiego i BIP-ie Starostwa Powiatowego w Policach.*

(akta kontroli str. 282a)

Ogłoszenia zamieszczone w 2018 r. na stronie internetowej OPS zawierały następujące informacje: numery telefonów kontaktowych do: OPS, Straży Gminnej oraz Komisariatu Policji; adres schroniska dla osób bezdomnych, do którego byli kierowani bezdomni, skrótowe zaprezentowanie procedury (przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez pracownika Ośrodka), oraz definicję osoby bezdomnej określoną w art. 6 pkt. 8 ustawa o p.s.

<sup>17</sup> Podział zasiłków na formy pomocy: zasiłek stały – 23 309 zł, schronienie – 11 150,50 zł, posiłek – 14 644,50 zł, składka ZUS –1 545,48 zł, zasiłek okresowy – 11 298 zł, inne formy pomocy – 4 511 zł, zdarzenia losowe – 1 000.

<sup>18</sup> Podział zasiłków na formy pomocy: zasiłek stały – 34 408 zł, schronienie – 31 212,82 zł, posiłek – 12 368 zł, składka ZUS – 3 229,13 zł, zasiłek okresowy – 6 932 zł, inne formy pomocy – 1 998,88 zł.

<sup>19</sup> Podział zasiłków na formy pomocy: zasiłek stały – 27 904 zł, schronienie – 8 422,20 zł, posiłek – 12 455 zł, składka ZUS – 1 915,18 zł, zasiłek okresowy – 1 902 zł, inne formy pomocy – 1 514,80.



(akta kontroli str. 364)

**1.16.** Ośrodek nie dokonywał oceny skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym.

Według wyjaśnień kierownika: *OPS udzielał wsparcia wszystkim kategoriom świadczeniobiorców. Metody pracy socjalnej były dobierane indywidualnie dla każdego przypadku i nie wszystkie osiągnęły zakładany cel. Jednakże pracownicy OPS w Dobrej nie mają wystarczającej wiedzy ilu osobom bezdomnym udało się wyjść z bezdomności i nie powrócić do niej, gdyż osoby umieszczone i przebywające w schronisku poza terenem Gminy (Szczecin, Police ...) po pewnym okresie nie wracają do Ośrodka po kolejne skierowania.*

(akta kontroli str. 282 a – 282 b)

**1.17.** W kontrolowanym okresie OPS wydał 25 decyzji dotyczących pobytu osób bezdomnych w schronisku<sup>20</sup>. We wszystkich przypadkach należności za pobyt w schronisku były regulowane przez Ośrodek.

Rada Gminy nie podjęła uchwały ustalającej zasady ponoszenia odpłatności na pobyt w nich, gdyż na terenie Gminy Dobra nie funkcjonowały schroniska dla osób bezdomnych. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki zwolnienia z opłat osób bezdomnych znajdujących się pod opieką Ośrodka.

(akta kontroli str. 310 - 314)

**1.18.** W dniu 4 kwietnia 2018 r. Wójt Gminy Dobra zawarła porozumienie z Burmistrzem Polic w sprawie powierzenia realizacji zadania publicznego – na czas określony do 31 grudnia 2020 r. – polegającego na zapewnieniu schronienia dla osób bezdomnych z terenu Gminy Dobra. Gmina w porozumieniu zobowiązała się do przekazania Gminie Police corocznie dotacji w wysokości 20 600 zł tytułem zabezpieczenia pobytu 5 osób bezdomnych skierowanych do schroniska oraz jednorazowej dotacji 10 000 zł na pokrycie wydatków remontowo – modernizacyjnych w budynku schroniska. Dotacje zostały przekazane Gminie Police bezpośrednio z budżetu Gminy Dobra.

(akta kontroli str. 181 – 188, 271)

W badanym okresie OPS wydatkował 50 785,32 zł<sup>21</sup> na pokrycie kosztów pobytu w schronisku osób bezdomnych znajdujących się po jego opiece. Do dnia zawarcia porozumienia koszty pobytu osób bezdomnych w schroniskach były pokrywane z przyznawanych im zasiłków celowych.

(akta kontroli str. 269 - 271)

OPS ponosił koszty pobytu w schroniskach wyłącznie osób bezdomnych, których ostatnim miejscem zameldowania był teren Gminy Dobra, a wydatki z tym związane były legalne i prawidłowo udokumentowane. Ośrodek w kontrolowanym okresie nie zwracał innym ośrodkom pomocy społecznej kosztów pobytu w związku z zapewnieniem przez nie schronienia osobie bezdomnej oraz nie otrzymywał od osób bezdomnych zwrotów kosztów zapewnienia schronienia.

(akta kontroli str. 310 – 314, 341 – 362)

**1.19.** W planach finansowych OPS ujmowane były wydatki związane z działaniami podejmowanymi w stosunku do osób bezdomnych. Były one planowane na podstawie danych zamieszczonych w ocenie zasobów pomocy społecznej. W badanym okresie środki zaplanowane na ten cel były wyższe od zrealizowanych wydatków<sup>22</sup>. Zasiłki celowe związane z udzielaniem schronienia osobom bezdomnym były ewidencjonowane w klasyfikacji budżetowej OPS w dziale 852, rozdziale 85214, § 3110. Wydatki wykazane w sprawozdaniach budżetowych RB-28S

<sup>20</sup> W 23 sprawach przedmiotem decyzji była opłata za pobyt w schronisku, w 2 sprawach przedmiotem był pobyt w schronisku.

<sup>21</sup> W 2016 r. – 11 150,50 zł, w 2017 r. - 31 212, 82 zł, w 2018 r. - 8 422,20 zł.

<sup>22</sup> W 2016 r. zaplanowano kwotę 451 080,36 zł, z czego wykonano 398 013,24 zł (stopień wykonania 88,24%); w 2017 r. zaplanowano kwotę 462 755 zł, z czego wykonano 352 856,93 zł (stopień wykonania 76,25%).

i w sprawozdaniach MPiPS-03 przekazanych do właściwego ministra były zgodne. Wydatki związane z bezdomnością stanowiły w 2016 r. - 0,46% wydatków ogółem Gminy Dobra: w 2016 r., w 2017 r. - 0,48%, w 2018 r. - 0,27%.

(akta kontroli str.150 – 179, 233 - 247)

**1.20.** Gmina Dobra w dniu 30 lipca 2018 r. przekazała Wojewodzie Zachodniopomorskiemu informację dotyczącą placówek tymczasowego schronienia, do których kierowani byli bezdomni z terenu gminy. Z informacji tej wynikało, że w latach 2016 – 2018 Gmina Dobra dysponowała 5 miejscami schronienia dla osób potrzebujących.

(akta kontroli str. 193 - 198)

Kierownik OPS wyjaśniła, że zabezpieczyła w 2016 r. pięć miejsc dla osób bezdomnych w schroniskach, z tego cztery w dwóch schroniskach w Szczecinie i jedno w Policach. W 2017 r. zabezpieczyła 5 miejsc dla osób bezdomnych w schroniskach, z tego trzy w trzech schroniskach w Szczecinie i po jednym w Policach i w Pogorzałkach. Zabezpieczenie miejsc w schroniskach w latach 2016 i 2017 odbyło się za zgodą ustną osoby prowadzącej placówkę.

(akta kontroli str. 275)

**1.21.** Ośrodek nie podejmował działań w ramach zadań dotyczących osób bezdomnych wskazanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu w ramach Priorytetu V.2. - Zintegrowane działania na rzecz zapobiegania utracie mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: (...) *Żadna z osób zamieszkujących na terenie gminy, nie utraciła mieszkania na skutek zadłużenia czynszowego, itp.... (...) W przypadku 2 kobiet z dziećmi, które stały się osobami bezdomnymi na skutek braku środków finansowych na dalszy wynajem mieszkania na terenie miasta Szczecina, gdzie zgodnie z art. 101 ust.2 Gmina Dobra stała się gminą właściwą. Osoby te powinny być objęte wsparciem MOPR w Szczecinie (...) Odnośnie działania V.5. - Rozwiązywanie problemu bezdomności zadania te przypisane były administracji rządowej i samorządowej. Zadanie, które może realizować OPS i realizuje to w ramach Działania V.5.2) e) wdrożenie i usprawnienie systemu informacji o formach i miejscach pomocy osobom bezdomnym. (...).*

(akta kontroli str. 282 b)

**1.22.** Kierownik OPS oceniła, że: (...) *zmiany w przepisach prawa (dokonane we wrześniu 2016 r.) nie wpłynęły na sytuację bezdomnych przebywających na terenie gminy. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami prawa pracownik socjalny Ośrodka przed wydaniem decyzji zawiera kontrakt socjalny. Niestety, w czasie pobytu bezdomnego w schronisku nie ma wpływu na realizację kontraktu, jak też żadnej zwrotnej informacji czy kontrakt jest zrealizowany i kto odpowiada za jego realizację. Nałożenie na gminy obowiązku prowadzenia: ogrzewalni, noclegowni i schroniska staje się dla samorządów nierealne zwłaszcza w przypadku małych gmin, gdy sytuacja osób bezdomnych w gminie jest rozeznana i stabilna. Nowelizacja przepisów ustawy zmusiła samorządy do podejmowania działań w kierunku pozyskania miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych poprzez zawieranie porozumień między gminami. Dzięki temu praca Ośrodka stała się łatwiejsza, gdyż w sytuacji konieczności umieszczenia bezdomnego kierujemy do konkretnej placówki.*

(akta kontroli str. 282 b – 282 c)

**1.23.** OPS nie był kontrolowany przez NIK w ramach kontroli P/13/113.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie kierownik Ośrodka 16 decyzjami wydanymi na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o p.s. przyznał zasiłki celowe w formie opłaty za pobyt w schronisku dla bezdomnych i przekazywał je bezpośrednio na konto schroniska, a nie osobie potrzebującej wsparcia.

(akta kontroli str. 310 - 330)

Kierownik wyjaśniła: *OPS w Dobrej opłatę za pobyt w schronisku osoby bezdomnej kierował na konto placówki – schroniska po wystawieniu noty obciążeniowej za zgodą każdej z osób bezdomnych kierowanych do placówki. Taki zapis był w każdej decyzji. Praktykę taką stosowano z uwagi na sytuację, kiedy osoba bezdomna po otrzymaniu zasiłku nie dokonywała opłaty za pobyt i wyżywienie w schronisku i nie regulowała należności. Ponadto schroniska nie dopuszczały możliwości regulowania opłaty za osobę bezdomną w inny sposób niż bezpośrednią wpłatę przez OPS. Od kwietnia 2018 r. z chwilą zawarcia porozumienia środki finansowe przekazywane były zgodnie z zawartą umową między Gminą Dobra, a Gminą Police.*

(akta kontroli str. 368)

2. W kontrolowanym okresie pracownicy OPS w 3 z 11 postępowań administracyjnych skierowali i umieścili w schroniskach osoby bezdomne, z którymi nie zawarto kontraktów socjalnych, podczas gdy przepisy art. 48a ust. 2 ustawy o p.s. zobowiązują schronisko do zapewnienia tymczasowego schronienia osobom bezdomnym, które podpisały mający charakter obligatoryjny - kontrakt socjalny.

(akta kontroli str. 331-338)

Przepis art. 48a ust. 2a ust. ustawy o p.s. zwalnia osobę bezdomną z podpisania kontraktu socjalnego przed umieszczeniem w schronisku w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie lub w sprawach niecierpiących zwłoki.

Kierownik wyjaśniła: (...) *Zawarcie kontraktu możliwe było wyłącznie w bezpośrednim kontakcie z osobą bezdomną po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. W 9 przypadkach wywiad był przeprowadzany przez pracownika socjalnego Ośrodka w Dobrej. (...) Pracownicy socjalni Ośrodka w bezpośrednim kontakcie z bezdomnym przeprowadzili 9 wywiadów środowiskowych i zawarli 6 kontraktów socjalnych. W dwóch przypadkach: matki samotnie wychowującej dwoje dzieci w wieku niespełna 5 lat i 2,5 roku nie było potrzeby zawierania kontraktu, również w drugim przypadku nie było konieczności zawierania kontaktu gdyż osoba miała własne świadczenie - zasiłek stały i orzeczony stopień niepełnosprawności. W pozostałych dwóch przypadkach pracownik socjalny nie dopilnował zawarcia kontraktu. (...).*

(akta kontroli str. 339)

#### OCENA CZĄSTKOWA

OPS był przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych. Pracownicy posiadali wiedzę na temat osób bezdomnych przebywających na terenie gminy i osób których ostatnim zameldowaniem była gmina Dobra.

NIK uznaje za niewłaściwe kierowanie osób bezdomnych do schronisk bez zawartego kontraktu socjalnego oraz przekazywania zasiłków celowych przyznanych osobie bezdomnej bezpośrednio na rachunek podmiotów prowadzących schroniska.

Zdaniem NIK Ośrodek w niewystarczającym stopniu realizował zadania umożliwiające aktywizowanie osób bezdomnych oraz nie monitorował efektów w przypadku podjęcia tego typu działań.

## 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W latach 2016-2017 Ośrodek kierował bezdomnych w trybie ustawy o p.s. do schronisk, noclegowni i ogrzewalni prowadzonych przez podmioty niepubliczne bez stosownej umowy, co uniemożliwiało OPS monitorowanie sposobu realizacji zadania w tych placówkach.

Kierownik wyjaśniła: *OPS nie kontrolował schronisk, noclegowni, które świadczyły pomoc osobom bezdomnym, gdyż nie miał takich uprawnień. Do kontroli uprawniony jest podmiot, który zlecił realizację zadania na prowadzenie schronisk, noclegowni lub innych form pomocy dla osób bezdomnych w ramach otwartego konkursu ofert (art. 25 ust. 1 i 4 ustawy o p.s.) tj. prezydent miasta, burmistrz lub wójt. Do kontroli na terenie miasta Szczecina uprawniony jest Prezydent Miasta Szczecina zaś na terenie Polic Burmistrz Polic.*

(akta kontroli str. 340)

**2.2.** OPS nie był kontrolowany w zakresie wykonywanych zadań dotyczących osób bezdomnych, przez Urząd Gminy i zewnętrzne instytucje kontrolne.

(akta kontroli str. 339, 365)

**2.3.** W strukturze organizacyjnej OPS nie utworzono komórki organizacyjnej zajmującej się koordynacją działań wobec osób bezdomnych. Według regulaminów organizacyjnych obowiązujących w kontrolowanym okresie za zapewnienie sprawnego funkcjonowania Ośrodka oraz koordynowanie działalności komórek organizacyjnych odpowiada kierownik Ośrodka.

(akta kontroli str. 4 - 69)

Według wyjaśnień kierownik: *OPS koordynował i podejmował działania wobec osób bezdomnych współpracując w tym zakresie z organizacjami samorządowymi: Gminą Dobra, Starostwem w Policach, Gminą Police, Kościołem katolickim – Caritas, organizacjami pozarządowymi: Stowarzyszenie Feniks, Stowarzyszenie Złoty Wiek, Stowarzyszenie SOS dla Rodziny.*

(akta kontroli str. 282c)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

### OCENA CZĄSTKOWA

OPS realizował w ograniczonym stopniu zadania związane z koordynacją działań w zakresie problematyki bezdomności na terenie Gminy Dobra. Zakres koordynacji tych działań ograniczał się do pozyskiwania informacji o osobach bezdomnych pozbawionych schronienia w okresie zimowym.

Ponadto w latach 2016-2017 zapewnienie schronienia osobom bezdomnym w schroniskach odbywało się bez pisemnych porozumień lub umów z podmiotami prowadzącymi tego typu placówki.

## IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Podjęcie działań w celu zawarcia umów z podmiotami prowadzącymi schroniska, noclegownie lub ogrzewalnie do których OPS kieruje osoby bezdomne.
2. Zawieranie kontraktów socjalnych z osobą bezdomną przed umieszczeniem jej w schronisku.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Szczecin, 15 lutego 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor

Kontroler  
Marcin Stefaniak  
Doradca techniczny