



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.027.04.2018

Beata Wejda
Kierownik
Ośrodka Pomocy Społecznej
72-400 Kamień Pomorski
ul. Mikołaja Kopernika 26

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Kamieniu Pomorskim ¹ 72-400 Kamień Pomorski ul. Mikołaja Kopernika 26
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Wejda, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej od 1 października 2012 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontroler	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie Bogusław Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/201/2018 z 20.11.2018 r.

(akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2018 Ośrodek Pomocy Społecznej był przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych oraz podejmował działania w celu zaspokojenia ich potrzeb zidentyfikowanych przez pracowników socjalnych.

Ośrodek w badanym okresie zabezpieczał osobom bezdomnym schronienie oraz gorący posiłek w ramach podpisanych porozumień i umów z podmiotami niepublicznymi. Zrealizował świadczenia osobom bezdomnym w formie pieniężnej i niepieniężnej w łącznej wysokości 324,3 tys. zł, co stanowiło w od 3,2% do 0,7% wydatków ogółem gminy Kamień Pomorski na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej. Koordynował działania wobec osób bezdomnych oraz podejmował inne zadania wskazane w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych przyjętej na lata 2014-2020⁴.

Kierownik Ośrodka przedstawiał Radzie Gminy opracowywane corocznie oceny zasobów społecznych wraz z prognozami na kolejne lata zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ oraz składał sprawozdania z działalności Ośrodka.

Spośród obligatoryjnych form schronienia wskazanych w art. 48a ust 1-10 uops, Ośrodek zapewniał schronienie osobom bezdomnym w trzech schroniskach prowadzonych przez pomioty niepubliczne. Ponadto od 21.01.2019 r. gmina uruchomiła ogrzewalnię dla osób bezdomnych z terenu powiatu kamieńskiego.

Ośrodek z zachowaniem zasad i przepisów wynikających z art. 108 uops zawierał kontrakty socjalne z osobami bezdomnymi. Wydawał decyzje administracyjne

¹ Dalej: OPS, Ośrodek lub Ośrodek Pomocy.

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 Dalej: Strategia.

⁵ Dz.U. z 2018 r., poz.1508 ze zm., dalej: uops.

dotyczące pomocy udzielonej osobom bezdomnym po przeprowadzeniu rodzinnych wywiadów środowiskowych. Zawierały one elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

OPS nie monitorował oraz nie sprawozdawał informacji dotyczących poziomu osiągnięcia wskaźników i realizacji celów w odniesieniu do osób bezdomnych określonych w Strategii. Nie były również realizowane indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, pomimo wskazania ich w Strategii, jako jednego z mierników realizacji celów w odniesieniu do poprawy sytuacji osób bezdomnych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niewykazywania w sprawozdaniach z realizacji Strategii za lata 2016 i 2017 danych dotyczących liczby osób bezdomnych objętych: pracą socjalną i kontraktami socjalnymi, wsparciem z powodu bezdomności, które zdefiniowano, jako wskaźniki wykonania zadań,
- kierowania przez Ośrodek do schronisk osób bezdomnych bez decyzji administracyjnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania oraz organizacja pracy Ośrodka, określone zostały w Statucie⁸. Ośrodek zgodnie z zapisem w § 8 Statutu realizował zadania z zakresu pomocy społecznej na terenie gminy dotyczących osób bezdomnych. Wskazane zadania dotyczyły:

- udzielania schronienia, zapewnienia posiłku oraz niezbędnego ubrania;
- przyznawania i wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne;
- sprawienia pogrzebu.

Struktura organizacyjna OPS, zakres czynności na poszczególnych stanowiskach pracy oraz zakres zadań, uprawnień i obowiązków pracowników w nim zatrudnionych unormowane zostały w Regulaminie Organizacyjnym⁹.

(akta kontroli str. 6-37)

W Ośrodku nie powołano komórki organizacyjnej zajmującej się osobami bezdomnymi.

(akta kontroli str. 36, 40, 45)

Kierownik OPS wyjaśniła, że: *Większość działań związanych z pracą z osobami bezdomnymi wykonuje pracownik socjalny (...). W ramach pracy z tą grupą klientów podejmowane są przede wszystkim działania polegające na: 1) przyjmowaniu wniosków, diagnozowaniu potrzeb i przyznawaniu pomocy w ramach posiadanych kompetencji; 2) proponowaniu pobytu w schroniskach dla osób bezdomnych, wydawaniu skierowań do w/w placówek; 3) podpisywaniu kontraktów socjalnych; 4) pomocy w wyrobieniu dowodu osobistego w przypadku utraty w/w dokumentu; 5) wskazywaniu możliwości złożenia wniosku o przyznanie lokalu z zasobów gminy oraz w razie potrzeby pomocy w wypełnieniu w/w wniosku.*

⁶ Dz.U. z 2018, poz. 2096 ze zm., dalej: Kpa.

⁷ 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.

⁸ Wprowadzonym Uchwałą Nr VIII/66/15 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Kamieniu Pomorskim

⁹ Zatwierdzonym przez Burmistrza Gminy Kamień Pomorski – Zarządzenie nr 105/15 Burmistrza Gminy Kamień Pomorski z dnia 8 czerwca 2015 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kamieniu Pomorskim

(akta kontroli str. 40,45)

Kierownik OPS opracowała i wdrożyła z dniem 20.04.2017 r. procedurę postępowania z osobami bezdomnymi wymagającymi pomocy. W procedurze określone zostały:

- 1) działania Ośrodka wobec osób bezdomnych poprzez: monitorowanie sytuacji i kontrolowanie warunków bytowych osób objętych pomocą społeczną, szczególnie narażonych na skutki działania zimy¹⁰; diagnozowanie osoby bezdomnej pod kątem udzielenia pomocy stosownie do jej potrzeb; prowadzenie rejestru osób bezdomnych; zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym¹¹; wydawanie skierowań umożliwiających korzystanie z pobytu w placówce tymczasowego schronienia; wydawanie decyzji administracyjnych kierujących do ośrodka wsparcia dla osób bezdomnych (schronisko), poprzedzone przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego i sporządzeniem kontraktu socjalnego z osobą bezdomną; współpraca ze wszystkimi służbami oraz instytucjami działającymi na rzecz osób bezdomnych; współpraca z ośrodkami pomocy społecznej właściwymi dla miejsca ostatniego meldunku w przypadku osób pochodzących z poza gminy Kamień Pomorski;
- 2) telefony interwencyjne i alarmowe;
- 3) wykaz placówek, z którymi zawarto porozumienie w sprawie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym z terenu gminy Kamień Pomorski.

(akta kontroli str. 45, 60-61)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: (...) *W latach wcześniejszych nie wprowadzono ww. procedur, pomoc była świadczona zgodnie z przepisami uops.*

(akta kontroli str. 40, 45)

W Ośrodku zatrudnionych było 24 pracowników, w tym m.in: siedmiu pracowników socjalnych, w wymiarze pełnoetatowym, dwóch asystentów rodzin, pięciu pracowników wykonujących usługi opiekuńcze. Stan zatrudnienia pracowników socjalnych Ośrodka był zgodny z art. 110 ust. 11 i 12 uops.

(akta kontroli str. 38-39)

W sprawie szkoleń pracowników, Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *Pracownicy Ośrodka w latach 2016-2018 uczestniczyli w szkoleniach z zakresu pomocy społecznej, w których również poruszane były kwestie związane z pomocą osobom bezdomnym. Dnia 13.09.2018 r. pracownik socjalny realizujący większość działań na rzecz osób bezdomnych (...) uczestniczył w konferencji „Pokonać bezdomność”, która miała miejsce w Szczecinie. Pracownicy OPS mieli możliwość korzystania ze wsparcia psychologa współpracującego z OPS, który jest dostępny dwa razy w ciągu miesiąca. Od 2017 r. w OPS w zależności od potrzeb, średnio raz w miesiącu odbywały się spotkania pracowników socjalnych, asystentów rodziny, kierownika, na których omawiane były bieżące problemy.*

(akta kontroli str. 40, 46, 62-66)

1.2. Pracownicy Ośrodka w wyniku działań z urzędu, zidentyfikowali na terenie gminy 40 osób bezdomnych w 2016 r., 29 w 2017 r. i 38 w 2018 r.¹² Wykaz osób bezdomnych był corocznie aktualizowany. W 2017 r. pracownicy Ośrodka.

¹⁰ Tj.: osoby: bezdomne, samotnie zamieszkujące, w podeszłym wieku, niepełnosprawne, chore psychicznie, nadużywające alkoholu, niezaradne życiowo.

¹¹ Wskazanie możliwości skorzystania z gorącego posiłku po wcześniejszym ustaleniu takiej formy pomocy oraz uzyskania ubrania w punkcie Caritas, działającym przy Parafii rzymskokatolickiej w Kamieniu Pomorskim.

¹² W wykazach osób bezdomnych wystąpiły przypadki powtarzania się tych samych nazwisk w każdym roku.

zidentyfikowali¹³ na terenie gminy 11 "nowych" osób bezdomnych (w odniesieniu do roku 2016), a w 2018 r. pięć (w odniesieniu do lat 2016-2017).

(akta kontroli str. 69-73, 431)

Ogółem w ewidencji Ośrodka figurowało 68 osób bezdomnych¹⁴, spośród których o udzielenie pomocy ubiegało się 37 osób w 2016 r., 45 w 2017 r. i 35 w 2018 r. Pomoc została udzielona wszystkim wnioskującym.

(akta kontroli str. 419-427)

W sprawie uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i diagnozowania potrzeb osób bezdomnych, w szczególności w zakresie wspierania ich w życiowym usamodzielnieniu Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *Osoby bezdomne były wspierane w sposób indywidualny, plan działania w stosunku do tej grupy klientów był dostosowany do indywidualnych potrzeb.*

(akta kontroli str. 41, 47)

W sprawie sposobu identyfikacji osób bezdomnych na terenie Gminy Kierownik OPS poinformowała, że: *Pracownicy socjalni w asyście funkcjonariuszy Policji monitorowali miejsca pobytu, w których były widywane osoby bezdomne szczególnie w sytuacji niekorzystnych warunków atmosferycznych (wysokie mrozy) w celu dotarcia z pomocą do jak największej liczby osób. Nadmienić należy, iż pracownicy socjalni bez zwłoki reagowali na informację z otoczenia o osobach bezdomnych wymagających wsparcia. W przypadku spotkania osoby bezdomnej wskazywana była możliwość skorzystania z pomocy OPS w formie zapewnienia schronienia i wyżywienia w schronisku dla osób bezdomnych, bądź gorącego posiłku. Osoby te w większości przypadków nie były zainteresowane ofertą pomocy. OPS corocznie uczestniczył w akcji ogólnopolskiego badania zjawiska bezdomności.*

(akta kontroli str. 40, 46)

W sprawie działań podejmowanych przez pracowników OPS wobec osób zagrożonych bezdomnością Kierownik Ośrodka poinformowała, że: *Pracownicy socjalni, w ramach swoich czynności udawali się do zarządców wspólnot mieszkaniowych i Kamieńskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego w celu ustalenia zaległości w opłatach czynszowych, podobnie nawiązywany był kontakt z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej w Kamieniu Pomorskim i Urzędem Gminy w celu ustalenia zadłużenia za wywóz śmieci i wodę. W momencie powzięcia informacji o długotrwałych zaległościach w opłatach czynszowych, czy eksploatacyjnych pracownicy socjalni motywowali klientów do podpisania ugody z administratorem budynku, PGK czy UG (...). Klientom w powyższej sytuacji proponowane było wsparcie psychologiczne w postaci spotkań z psychologiem zatrudnionym przez Urząd Gminy Kamień Pomorski, wskazywana była możliwość uzyskania porad prawnych w Starostwie Powiatowym. W ramach swoich kompetencji pracownicy socjalni wnioskowali do Powiatowego Urzędu Pracy o rozważenie możliwości aktywizacji zawodowej klientów, rejestr takich wniosków nie był prowadzony.*

(akta kontroli str. 41, 47-48)

W celu zabezpieczenia potrzeb podopiecznych OPS prowadził bieżący monitoring stanu zaległości w opłatach czynszowych. W okresie objętym kontrolą klienci OPS podpisali 15 ugód z Kamieńskim Towarzystwem Budownictwa Społecznego, z czego pięć w 2016 r., trzy w 2017 r. i siedem w 2018 r.

(akta kontroli str. 47)

¹³ Na podstawie wizyt monitorujących w miejscach przebywania osób bezdomnych (np. przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych - temperatury ujemne), ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych, zgłoszenia interwencyjne ze środowiska, wnioski o objęcie wsparciem, złożone przez osoby zainteresowane.

¹⁴ Według stanu na 31.10.2018 r.

OPS nie diagnozował sytuacji osób bezdomnych na terenie gminy. Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *W 2013 r. podczas działań podejmowanych przy opracowaniu strategii dla gminy Kamień Pomorski podjęto próby diagnozowania problemu bezdomności, jednak nie opracowano diagnozy osób bezdomnych na terenie gminy, ponieważ z uwagi na obszar gminy osoby bezdomne były w większości przypadków wieloletnimi klientami tutejszego Ośrodka. Sytuacja tej grupy klientów była monitorowana przez pracowników socjalnych na bieżąco, a ich potrzeby były rozpoznawane i realizowane w miarę posiadanych kompetencji.*

(akta kontroli str. 40-41, 47)

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy z bezdomności wyszły trzy osoby, z których dwie zostały umieszczone w domach pomocy społecznej, a jednej przyznano prawo do lokalu mieszkalnego. Sytuację tych osób pracownicy OPS monitorowali poprzez wizytacje oraz kontakt telefoniczny z pracownikami domu pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 48, 86-96)

W sprawie sposobu monitorowania sytuacji osób bezdomnych Kierownik OPS wyjaśniła: *Ośrodek pozostawał w kontakcie z funkcjonariuszami KP Policji w celu kontrolowania sytuacji osób bezdomnych. (...) Ponadto w celu ułatwienia monitorowania sytuacji tej grupy klientów, udzielana pomoc miała charakter krótkotrwały, doraźny, sposób realizacji przyznanych świadczeń (bony do sklepu, na zakup żywności), sprawiało, że klienci musieli pojawić się osobiście w celu odbioru decyzji i świadczenia, co dawało możliwość regularnego kontaktu z klientem i monitorowania jego sytuacji. Monitoring odbywał się w trakcie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, głównym miejscem spotkań był dworzec PKP i siedziba Ośrodka. Nadmienić należy, że pracownicy socjalni przeprowadzali rozmowy z osobami bezdomnymi na temat klientów, z którymi przez dłuższy czas nie mieli kontaktu. Narzędziem monitoringu sytuacji osób bezdomnych były również coroczne ogólnopolskie badania liczby bezdomnych, w którym brali udział pracownicy OPS.*

(akta kontroli str. 41, 48)

1.3. W latach 2016-2018 Ośrodek podjął współpracę i zawarł dwie umowy z Polskim Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Kamieniu Pomorskim¹⁵ na świadczenie usług w zakresie sporządzania i wydawania jednego gorącego posiłku dziennie dla około 10 osób ubogich i bezdomnych, zakwalifikowanych przez Ośrodek.

(akta kontroli str. 98-101)

W sprawie sposobu wyboru usługodawcy Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *OPS nie ogłosił zapytania ofertowego na świadczenie usług w zakresie sporządzenia i wydawania jednego gorącego posiłku dziennie dla ok. 10 osób ubogich i bezdomnych zakwalifikowanych przez Ośrodek z powodu bardzo niskiej liczby osób zakwalifikowanych do takiej formy wsparcia. Powodem podjęcia tej formy współpracy z PSONI był fakt, iż organizacja ta współpracuje z tut. OPS w ramach realizacji obowiązku dożywiania dzieci w szkołach, argumentem przemawiającym za podpisaniem z PSONI umowy na świadczenie tego wsparcia był również fakt, iż było to jedyne miejsce, które gwarantowało w swojej siedzibie możliwość spożycia posiłku przez osoby bezdomne, które często były zaniedbane higienicznie, a także gotowość do dowiezienia posiłku we wskazane przez OPS miejsce bez dodatkowych kosztów.*

(akta kontroli str. 356, 360)

W latach 2016-2017 z oferowanej osobom bezdomnym przez Ośrodek pomocy w formie jednego gorącego posiłku dziennie nie skorzystała żadna osoba. W 2018 r.

¹⁵ Dalej: PSONI.

świadczenie zostało przyznane dwóm osobom na okres od 1 do 31 marca 2018 r. W jednym przypadku osoba nie spożyła ani jednego posiłku, a w drugim pomoc została wykorzystana sześciokrotnie w przyznanym okresie¹⁶.

(akta kontroli str. 439-442)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek realizował zadanie z zakresu pomocy społecznej w formie zapewnienia schronienia osobom potrzebującym pomocy na podstawie umów i porozumień zawartych pomiędzy gminą i następującymi podmiotami:

- 1) Fundacją „Instytut Św. Brata Alberta”, Schronisko dla Osób Bezdomnych w Świnoujściu – porozumienie nr 1/2017 z 6.11.2017 r. zawarte na okres od 6.11.2017 r. do 30.04.2018 r. (zapewnienie schronienia dla 5 osób) i następne porozumienie nr 18/2018 z 1.10.2018 r. zawarte na czas nieokreślony od 1.10.2018 r. (zapewnienie schronienia dla 5 osób);
- 2) Stowarzyszeniem „Monar” – Schronisko dla Osób Bezdomnych MARKOT w Łagiewnikach – umowa nr 1/2017 z 19.09.2017 r. zawarta na okres od 19.09.2017 r. do 30.04.2018 r. (bez wskazania liczby miejsc) i następne porozumienie nr 22/2018 z 1.10.2018 r. zawarte na czas nieokreślony od 1.10.2018 r. (bez wskazania liczby miejsc);
- 3) Stowarzyszeniem „Diogenes” – Schronisko dla Osób Bezdomnych w Rynowie – porozumienie nr 23/2018 z 1.11.2018 r. zawarte na czas nieokreślony od 1.11.2018 r. (zapewnienie schronienia dla 5 osób).

(akta kontroli str. 102-117)

Podmioty świadczące usługi schronienia nie były wybierane w trybie konkursu ofert, o którym mowa w art. 25 ust. 4 uops.

(akta kontroli str. 102-117, 357, 360)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *Nie ogłoszono konkursu ofert, o którym mowa w art. 25 ust. 4 uops z uwagi na fakt niespełniania przez podmioty świadczące usługi udzielenia schronienia osobom bezdomnym standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni wynikających z Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. O wyborze podmiotów świadczących ten rodzaj usług zdecydował fakt umieszczania w poprzednich latach w prowadzonych przez nie schroniskach osób bezdomnych z terenu gminy Kamień Pomorski.*

(akta kontroli str. 357, 360)

Burmistrz Stanisław Kuryłło¹⁷ poinformował: *Przy wyborze podmiotów świadczących usługi udzielania schronienia osobom bezdomnym gmina Kamień Pomorski nie ogłosiła konkursu ofert (...) z uwagi na fakt, iż w kontrolowanym okresie większość schronisk funkcjonujących w naszym sąsiedztwie nie spełniało standardów, o których mowa w rozporządzeniach MRPiPS z 27 kwietnia 2017 r. i 27 kwietnia 2018 r., a tym samym nie przystąpiłyby do ogłoszonego konkursu. Aby wywiązać się z obowiązku nałożonego przez przepisy uops w sprawie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym podpisano porozumienia z podmiotami świadczącymi taką usługę, w których schronienia udzielano osobom bezdomnym z gminy Kamień Pomorski. (...) Zastosowanie formy porozumienia przy zleceniu podmiotom prowadzącym schroniska zapewnienia schronienia osobom bezdomnym z terenu gminy Kamień Pomorski wynikało z zastosowania takiej formy nazewnictwa dokumentu.*

(akta kontroli str. 381, 385)

W sprawie współpracy z innymi podmiotami w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym Kierownik wyjaśniła ponadto, że Ośrodek współpracuje z Policją, które

¹⁶ Łączny koszt sześciu posiłków wyniósł 15 zł.

¹⁷ Dalej: Burmistrz.

funkcjonariusze wspierają pracowników socjalnych podczas monitorowania miejsc, w jakich przebywają osoby bezdomne, przy współpracy z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie organizowane były porady prawne dla klientów Ośrodka. Ponadto w ramach współpracy Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną Koło w Kamieniu Pomorskim świadczyło nieodpłatne usługi transportowe polegające na przewożeniu osób bezdomnych do schronisk, a także zapewniło schronienie jednej ze uczestniczek Warsztatów Terapii Zajęciowej, będącej osobom bezdomną. Ośrodek nieformalnie współpracował również z Caritas, korzystając z odzieży zgromadzonej w siedzibie Caritasu, w celu zapewnienia osobom potrzebującym odzieży odpowiedniej do warunków atmosferycznych. (akta kontroli str. 41, 48-49)

W latach 2016-2018 w gminie opracowywane były corocznie programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w przepisie art. 5a ww. ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸. Programy zawierały obligatoryjne elementy wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy dppiw. Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy dppiw gmina składała sprawozdania ze współpracy z organizacjami pozarządowymi. W programach nie były uwzględniane działania na rzecz osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 386-418)

Burmistrz poinformował, że z uwagi na fakt, iż na terenie gminy nie działały organizacje pozarządowe, których działanie nastawione byłoby na pomoc osobom bezdomnym, nie uwzględniono w programach działań na rzecz tych osób.

(akta kontroli str. 383)

1.4. W Strategii na lata 2014-2020 w zakresie potrzeb osób bezdomnych wskazano m.in., że pomoc osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością w gminie Kamień Pomorski świadczy OPS.

Problematykę dotyczącą osób bezdomnych ujęto w celu operacyjnym „Zapewnienie rodzinom bezpieczeństwa socjalnego, udzielanie pomocy poszukującym pracy oraz zagrożonym lub dotkniętym bezdomnością”¹⁹. Jako kierunki działań w odniesieniu do osób bezdomnych wskazane zostały m. in: 1) wsparcie pracą socjalną osób bezrobotnych, ubogich oraz zagrożonych i dotkniętych bezdomnością, w tym poprzez zawieranie kontraktów socjalnych; 2) udzielanie przez OPS pomocy rodzinom i osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, w tym finansowej i rzeczowej (np. w postaci posiłku); 3) promowanie wśród zagrożonych utratą bezpieczeństwa socjalnego aktywnych postaw oraz samopomocy, np. pomocy sąsiedzkiej; 4) stałe monitorowanie sytuacji osób zagrożonych bezdomnością i bezdomnych; 5) udzielanie przez OPS pomocy finansowej i rzeczowej osobom zagrożonym i dotkniętym bezdomnością, zapewnienie im dostępu do poradnictwa specjalistycznego i wsparcia medycznego, opracowywanie i realizacja indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności; 6) zapewnienie osobom bezdomnym schronienia - kontynuowanie współpracy z placówkami świadczącymi wsparcie w tym zakresie, a w sprzyjających okolicznościach podjęcie działań w kierunku utworzenia w gminie noclegowni; 7) opracowanie, realizacja lub współdziałanie w realizacji programów i projektów na rzecz zagrożonych i dotkniętych marginalizacją i wykluczeniem społecznym, w tym współfinansowanych z funduszy zewnętrznych, np. z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej; 8) podejmowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz ubogich, bezrobotnych i bezdomnych.

¹⁸ Dz. U z 2018 r., poz. 450, ze zm., dalej ustawa dppiw.

¹⁹ Cel operacyjny nr 2, ujęty w celu strategicznym nr 1.

Do monitorowania realizacji Strategii w odniesieniu do osób bezdomnych przewidziane zostały m.in. wskaźniki: 1) liczba osób bezrobotnych, ubogich i bezdomnych objętych pracą socjalną oraz liczba osób objętych kontraktami socjalnymi; 2) liczba beneficjentów systemu pomocy społecznej objętych wsparciem z powodu bezrobocia, ubóstwa i bezdomności; 3) liczba opracowanych i realizowanych indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności oraz liczba osób nimi objętych; 4) liczba osób bezdomnych, którym zapewniono schronienie, w tym korzystających z noclegowni.

Prognozowane w Strategii zmiany w zakresie bezdomności dotyczyły m.in.: 1) zmniejszenia liczby beneficjentów pomocy społecznej; 2) poprawy dostępności i jakości usług świadczonych osobom bezdomnym; 3) zwiększenia dostępnego schronienia; 4) zwiększenie liczby osób wychodzących z bezdomności.

Strategia zawierała wszystkie elementy wymienione w art. 16b ust. 2 uops.

(akta kontroli str. 118-135)

Strategia opracowana na lata 2014-2020 nie była aktualizowana w badanym okresie.

(akta kontroli str. 357, 361)

W Strategii nie było zapisów o konieczności współdziałania na rzecz osób bezdomnych z innymi organami, zakładami opieki zdrowotnej, policją.

(akta kontroli str. 118-135)

Kierownik wyjaśniła: *Gmina nie miała obowiązku podpisywania porozumień o współpracy z instytucjami, których działania były nakierowane na ochronę zdrowia i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W OPS odbywały się spotkania z przedstawicielami i funkcjonariuszami organizacji działających na rzecz osób bezdomnych, podczas których dochodziło do wymiany informacji uzyskanych na temat sytuacji osób bezdomnych, ustalane były możliwości dotarcia do jak największej liczby potrzebujących z konkretną ofertą pomocową, a także zapewnienia bezpieczeństwa osobom świadczącym tę pomoc.*

(akta kontroli str. 357, 361)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek Pomocy sporządził dwa sprawozdania z realizacji zadań określonych w Strategii²⁰. W sprawozdaniach zawarta została informacja dotycząca zapewnienia schronienia w ośrodkach wsparcia trzem osobom²¹ w 2016 r. oraz sześciu osobom²² w 2017 r. Kwota świadczeń na opłacenie schronienia wyniosła odpowiednio: 10,8 tys. zł²³ i 13,6 tys. zł²⁴. W sprawozdaniach brak było informacji dotyczących poziomu osiągnięcia wskaźników i realizacji celów Strategii w odniesieniu do osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 298-323)

Cele określone w Strategii nie były przedmiotem okresowych ewaluacji.

(akta kontroli str. 53)

Kierownik OPS wyjaśniła: *W latach objętych kontrolą OPS nie dokonywał oceny skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym, monitoring udzielonych świadczeń odbywał się poprzez udzielanie pomocy na jeden miesiąc, zmuszając tym samym klientów do regularnego kontaktu z pracownikiem socjalnym. Ponadto pracownik socjalny pozostawał w kontakcie z pracownikami socjalnymi z terenów innych gmin i przedstawicielami schronisk w celu monitorowania pobytu w w/w placówkach osób tam skierowanych. Narzędziem monitoringu były również wywiady środowiskowe przeprowadzane przez pracowników socjalnych z Ośrodka Pomocy*

²⁰ Za lata 2016 i 2017.

²¹ W tym jednemu cudzoziemcowi przebywającemu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zgodę na pobyt tolerowany.

²² W tym jednemu cudzoziemcowi przebywającemu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zgodę na pobyt tolerowany.

²³ Z tego 10,1 tys. zł na opłacenie schronienia cudzoziemca.

²⁴ Z tego 10,1 tys. zł na opłacenie schronienia cudzoziemca.

Spolecznej właściwego dla miejsca pobytu klienta, a także pisma, ze schronisk z informacją o opuszczeniu przez klienta placówki.

(akta kontroli str. 43, 53)

W sprawie koordynacji działań wynikających ze Strategii Kierownik wyjaśniła: (...) OPS koordynuje w gminie ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych, wspólnie z funkcjonariuszami policji patroluje w okresie zwiększonych mrozów miejsca w których przebywają osoby bezdomne. Z racji tego, że gmina Kamień Pomorski jest mała, pracownicy socjalni znają środowiska, przepływ informacji na temat osób bezdomnych i miejsc ich przebywania jest szybki, co umożliwia weryfikację zgłoszeń.

(akta kontroli str. 56)

Wojewoda nie zgłaszał uwag do uchwały Nr LV/701/14 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii na lata 2014-2020 oraz Programu Przeciwdziałania Narkomanii Gminy Kamień Pomorski na lata 2014-2016.

(akta kontroli str. 381,383)

1.5. W okresie objętym kontrolą, Kierownik OPS opracował ocenę zasobów pomocy społecznej za lata 2016 i 2017. Oceny zawierały wymagane elementy, o których mowa w art. 16a ust. 2 uops oraz prognozy na następny rok po ocenie. Stosownie do art. 16a ust. 4 uops oceny zostały przedstawione Radzie Gminy.

W odniesieniu do osób bezdomnych oceny zawierały informacje dotyczące liczby osób i kwoty wydatkowanej na schronienie. W 2016 roku były to świadczenia niepieniężne dla dwóch osób na łączną kwotę 697 zł, a w 2017 r. dla pięciu osób na łączną kwotę 3 570 zł. Potrzeby na rok 2018 określone zostały na poziomie pomocy udzielonej osobom bezdomnym w roku 2017.

(akta kontroli str. 136-209)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *Ośrodek opracował ocenę zasobów pomocy społecznej, powstała ona w oparciu o dane będące w posiadaniu tut. OPS, wynikających ze sprawozdań składanych do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego i Rady Miejskiej, a także o dane udostępnione na podstawie zapytań, pochodzące od innych jednostek takich jak Główny Urząd Statystyczny, Powiatowy Urząd Pracy, Wydziału Oświaty. Oceniany był cały zasób pomocy społecznej, w tym osoby bezdomne.*

(akta kontroli str. 49)

1.6. Zgodnie z art. 110 ust. 9 uops, Kierownik OPS w okresie objętym kontrolą składała Radzie Gminy sprawozdania z działalności Ośrodka oraz przedstawiała potrzeby w zakresie pomocy społecznej. W sprawozdaniach nie wykazywano oddzielnie problemów związanych z bezdomnością oraz sposobów ich rozwiązania.

(akta kontroli str. 136-209)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *W informacji na temat pracy socjalnej i kontraktów socjalnych (...) zawarto liczbę osób bezdomnych objętych tą formą pracy. Z uwagi na fakt iż (...) w gminie realizowano program naprawczy w związku z powyższym nie realizowano indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności.*

(akta kontroli str. 357, 362)

1.7. W okresie objętym kontrolą w gminie nie opracowywano i nie realizowano programów osłonowych na rzecz osób bezdomnych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *(...) nie opracowywano lokalnych programów osłonowych na rzecz osób bezdomnych, było to spowodowane trudną sytuacją gminy, dla której ustanowiono program naprawczy na lata 2016-2018.*

(akta kontroli str. 42, 50)

1.8. W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie korzystał z możliwości aplikowania w programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *(...) Z uwagi na trudną sytuację finansową gminy, dla której ustalono program naprawczy na lata 2016-2018, nie posiadaliśmy środków*

finansowych na zapewnienie wkładu własnego gminy wymaganego w większości realizowanych programów. Trudności finansowe sprawiły, że gmina nie była w stanie zapewnić mieszkania treningowego, socjalnego bądź miejsc pracy jako narzędzi służących motywowaniu osób bezdomnych do zmiany sposobu życia. Sytuacja ta wynikała poniekąd z położenia geograficznego gminy, która ma charakter nadmorski, turystyczny, w związku z powyższym większość ofert pracy, to oferty sezonowe, stawiające przed aplikującymi wymagania, których osoby bezdomne nie były w stanie spełnić.

(akta kontroli str. 42, 50)

1.9. W latach 2017-2018 Ośrodek zapewniał tymczasowe schronienie osobom bezdomnym z terenu gminy w schroniskach dla osób bezdomnych prowadzonych przez: Fundację „Instytut Św. Brata Alberta” - Schronisko dla Osób Bezdomnych w Świnoujściu²⁵ oraz Stowarzyszenie „Monar” – Schronisko dla Osób Bezdomnych MARKOT w Łagiewnikach²⁶. Ponadto od 1 listopada 2018 r. zawarte zostało porozumienie na świadczenie usług we wskazanym zakresie przez Stowarzyszenie „Diogenes” – Schronisko dla Osób Bezdomnych w Rynowie²⁷. Usługi te realizowane były na podstawie porozumień i umów zawartych przez gminę wymienionych w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Do czasu podpisania porozumień wydawane były decyzje na opłacenie schronienia

Według zawartych porozumień i umów podmioty zobowiązane były m.in. do: 1) niezwłocznego informowania²⁸ pracownika socjalnego lub Kierownika Ośrodka o zgłoszeniu się osoby bezdomnej z obszaru gminy do placówki; 2) zapewnienia, w miarę możliwości niezbędnego ubrania w tym bielizny osobistej, odzieży, obuwia; 3) zapewnienia zaplecza sanitarnego dla osób bezdomnych, którym udzielane jest schronienie. W porozumieniach nie zobowiązano podmiotów do świadczenia usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, o którym mowa w art. 48a ust. 2 uops.

(akta kontroli str. 51, 102-117)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *OPS przygotował projekty porozumień na podstawie wzorów takich umów nadesłanych przez schroniska, które nie wyrażały zgody na zmiany w zasadach współpracy w zakresie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym.*

(akta kontroli str.356, 360)

Burmistrz poinformował: *Brak zapisu, o którym mowa w art. 48a ust. 2 uops w podpisanych porozumieniach spowodowany był faktem, iż zadania o których mowa w przepisie wynikały wprost z cytowanego przepisu, ponadto ograniczałoby to możliwość udzielenia takiego wsparcia osobom, które zostały umieszczone w schroniskach interwencyjnie np. osób przywiezionych przez Policję, dla których ostatnim miejscem meldunku była gmina Kamień Pomorski, a które nie przebywały na jej terenie w sytuacji zagrożenia życia w wyniku wysokich temperatur ujemnych.*

(akta kontroli str. 382, 385)

W porozumieniach zawartych z Fundacją Brata Alberta oraz Stowarzyszeniem Diogenes wskazano, że placówki zobowiązano do zapewnienia schronienia dla dziesięciu²⁹ osób bezdomnych z obszaru gminy. W umowie nr 1/2017 z 19 września 2017 r. oraz porozumieniu nr 22/2018 z 1 października 2018 r., ze Stowarzyszeniem Monar liczba osób bezdomnych, którym placówka miała zapewnić schronienie nie została określona.

(akta kontroli str. 102-117)

²⁵ Dalej: Fundacja Brata Alberta.

²⁶ Dalej: Stowarzyszenie Monar.

²⁷ Dalej: Stowarzyszenia Diogenes.

²⁸ Np. telefonicznie, drogą elektroniczną, faxem.

²⁹ Po pięć osób w każdej z placówek.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in. że wskazywana w porozumieniach liczba osób, której należało zapewnić schronienie wynikała z szacunkowej liczby osób umieszczanych w placówkach we wcześniejszym okresie oraz szacunków w odniesieniu do liczby osób bezdomnych z terenu Gminy Kamień Pomorski, które mogłyby zdecydować się na skorzystanie z takiej formy pomocy oferowanej przez OPS. W odniesieniu do Stowarzyszenia Monar wskazanie liczby osób bezdomnych, którym placówka zobowiązana była zapewnić schronienie wiązałoby się z koniecznością ponoszenia przez gminę kosztów związanych z gotowością podmiotu do przyjęcia osoby bezdomnej, dla której ostatnim miejscem meldunku była Gmina Kamień Pomorski. Ze względu na program naprawczy, który obowiązywał w okresie objętym kontrolą nie podejmowano obligatoryjnych zobowiązań finansowych.

(akta kontroli str. 358, 363)

W porozumieniu nr 1/2017 z 6.11.2017 r. pomiędzy Gminą Kamień Pomorski – OPS i Fundacją Brata Alberta, zawartym na okres od 6.11.2017 r. do 30.04.2018 r. koszt dziennego pobytu w placówce jednej osoby określony został na 18 zł, w tym 9 zł za pobyt oraz 9 zł wyżywienie³⁰.

W umowie nr 1/2017 z 19 września 2017 r. zawartej ze Stowarzyszeniem Monar koszt dziennego pobytu jednej osoby w placówce w określony został na 20 zł, w tym 7 zł za pobyt oraz 13 zł wyżywienie³¹. Aneksem z 1 grudnia 2017 r. ww. kwota została zwiększona do 25 zł, w tym: 9 zł za pobyt oraz 16 zł wyżywienie³².

W porozumieniach zawartych od 1 października 2018 r. dzienny koszt pobytu osoby bezdomnej ustalony został na: 18 zł – w placówkach prowadzonych przez Fundację Brata Alberta³³ i Stowarzyszenia Diogenes³⁴ oraz 28 zł – przez Stowarzyszenie Monar³⁵.

(akta kontroli str. 102-117)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *Gmina nie miała wpływu na wysokość opłaty za dzień pobytu osoby bezdomnej w placówkach prowadzonych przez w/w podmioty, z uwagi na fakt, iż na terenie gminy nie funkcjonowała żadna placówka zapewniająca schronienie osobom bezdomnym, była ona zmuszona do korzystania z bazy podmiotów działających w sąsiednich powiatach, co wiązało się z przyjęciem warunków finansowych narzuconych przez wykonawców usług. Nadmienić należy, iż dokonano rozeznania telefonicznego i ustalono, że ceny zaoferowane przez podmioty, z którymi podpisano porozumienia nie odbiegały od cen w innych schroniskach.*

(akta kontroli str. 358, 363)

W latach 2016-2018 Ośrodek sfinansował pobyt w schroniskach 16 osobom bezdomnym z terenu gminy Kamień Pomorski, odpowiednio: trzem w 2016 r., siedmiu w 2017 r. i sześciu w 2018 r.

(akta kontroli str. 74-75, 211-226, 510-526)

W kontrolowanym okresie gmina nie zapewniała osobom bezdomnym ze swojego terenu tymczasowego schronienia w noclegowniach, schroniskach z usługami opiekuńczymi oraz w ogrzewalni.

(akta kontroli str. 362)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *W okresie objętym kontrolą podjęto działania zmierzające do zapewnienia osobom bezdomnym z terenu gminy Kamień Pomorski schronienia we wszystkich przewidzianych ustawowo formach, w tym celu w 2017 r.*

³⁰ W tym jeden gorący posiłek 5 zł.

³¹ W tym jeden gorący posiłek 6 zł.

³² W tym: po 4,5 zł śniadanie i kolacja i 7 zł gorący posiłek (obiad).

³³ W tym: 9 zł za dzień pobytu i 9 zł za wyżywienie (w tym jeden gorący posiłek).

³⁴ W tym: 8 zł za dzień pobytu i 10 zł za wyżywienie (w tym jeden gorący posiłek).

³⁵ W tym : 9 zł za dzień pobytu i 19 zł za wyżywienie (w tym jeden gorący posiłek).

rozpoczęto prace nad otwarciem ogrzewalni, która ma być finansowana przez wszystkie gminy z Powiatu Kamieńskiego. Dnia 2 lutego 2018 r. podjęto Uchwałę Nr XLIII/411/18 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim w sprawie wyrażenia zgody na wykonywanie przez Gminę Kamień Pomorski zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia ogrzewalni. (...). Nie podpisano porozumienia ze schroniskiem dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi z uwagi na fakt, iż tą formę wsparcia zapewnia tylko jeden podmiot na terenie województwa zachodniopomorskiego, a z uwagi na program naprawczy gmina nie posiadała środków na podpisanie umowy, na podstawie, której byłaby zobowiązana do płacenia za gotowość do przyjęcia osoby bezdomnej. Gmina nie zawarła umowy z noclegownią, ponieważ w latach poprzednich nie było zainteresowania tą formą wsparcia wśród osób bezdomnych z terenu Gminy Kamień Pomorski.

(akta kontroli str. 358, 362)

Burmistrz poinformował: Jedną z głównych przyczyn niezapewnienia w okresie objętym kontrolą, osobom bezdomnym z terenu gminy Kamień Pomorski schronienia we wszystkich ustawowych formach, był fakt realizacji w tym okresie programu naprawczego w gminie Kamień Pomorski. Od końca 2017 r. trwały jednak prace zmierzające do otwarcia w Kamieniu Pomorskim ogrzewalni, która będzie współfinansowana przez wszystkie gminy z powiatu kamieńskiego, czego efektem będzie rozpoczęcie działalności ogrzewalni od dnia 21.01.2019 r. Brak umowy ze schroniskiem dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi wynika z niskiej dostępności tych usług w województwie zachodniopomorskim a także w przypadku podpisania takiej umowy koniecznością ponoszenia obowiązkowej opłaty za gotowość do przyjęcia osoby bezdomnej, co wiąże się z znacznymi kosztami. Gmina nie zawarła umowy z noclegownią, ponieważ w latach poprzednich nie było zainteresowania tą formą wsparcia wśród osób bezdomnych z terenu gminy Kamień Pomorski.

(akta kontroli str. 381, 384)

1.10. Ośrodek nie posiadał dokumentacji potwierdzającej spełnianie standardów³⁶ w schroniskach prowadzonych przez Fundację Brata Alberta, Stowarzyszenie Diogenes oraz Stowarzyszenie Monar, z którymi gmina Kamień Pomorski zawarła porozumienia na świadczenie usług schronienia osób bezdomnych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: OPS pozostaje w kontakcie telefonicznym z podmiotami prowadzącymi schroniska dla osób bezdomnych, z którymi podpisano porozumienia na świadczenie usług schronienia dla osób bezdomnych, których ostatnim miejscem zameldowania była gmina Kamień Pomorski, dlatego też możliwa była bieżąca weryfikacja spełniania standardów określonych w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. W toku kontroli NIK zawnioskowano telefonicznie do przedstawicieli podmiotów, z którymi podpisano porozumienia z prośbą o udzielenie informacji na temat spełniania standardów (...).

(akta kontroli str. 358, 364)

Stowarzyszenia Monar oraz Diogenes poinformowały Ośrodek, że spełniają standardy zawarte w ww. rozporządzeniu. Fundacja Brata Alberta wskazała, że nie spełnia standardów, gdyż nie zatrudnia pracownika socjalnego.

(akta kontroli str. 378-379, 549)

1.11. W okresie objętym kontrolą z osobami bezdomnymi zostało zawartych 20 kontraktów socjalnych (dwa w 2016 r., 15 w 2017 r. i trzy w 2018 r.).

(akta kontroli str. 210)

³⁶ Określonych w rozporządzeniu 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 ogrzewalni Dz.U. poz. 896. (poprzednio rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni Dz.U. poz. 953).

Badanie 20 zawartych kontraktów wykazało, że były one zawierane na okres od dwóch do sześciu miesięcy oraz nie obejmowały długookresowych i kompleksowych działań. Jako cele do zrealizowania wskazywano przede wszystkim: poprawę funkcjonowania w środowisku lokalnym; wyjście z bezdomności; złożenie wniosku o lokal socjalny; stały kontakt z OPS; przebywanie w schronisku w okresie braku zapewnienia sobie lokalu; przestrzeganie regulaminu schroniska; podjęcie pracy sezonowej z możliwością uzyskania mieszkania; uzyskanie wsparcia ze strony rodziny; utrzymanie pozytywnych relacji z rodziną; dbanie o stan zdrowia oraz wygląd zewnętrzny; rejestracja w PUP, jako osoba bezrobotna; uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego w celu podjęcia leczenia ogólnego stanu zdrowia; wystąpienie z wnioskiem o ustalenie niepełnosprawności.

Spośród 20 zawartych kontraktów, 14 dotyczyło osób przebywających w schroniskach. W dwóch przypadkach kontrakty zostały zawarte po wystawieniu skierowania do schroniska. W jednym przypadku zawarto trzy kontrakty z jedną osobą³⁷.

Realizacja kontraktów nie przyczyniła się do usamodzielnienia osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 504-509)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: (...) *Osoby bezdomne to szczególna grupa klientów OPS, jest to klient trudny, często migrujący, uzależniony, niepodlegający terapii odwykowej, w wielu przypadkach udzielana pomoc jest nakierowana na pokrycie kosztów pobytu takiego klienta w placówce zapewniającej schronienie szczególnie w okresie zimowym (...). Kontrakt socjalny jest narzędziem trudnym, pracochłonnym, odpowiedzialnym i wymaga znacznego zaangażowania zarówno ze strony pracownika socjalnego jak i beneficjenta pomocy społecznej. W sytuacji, gdy klient wymaga interwencyjnego i natychmiastowego przewiezienia np. z posterunku policji bądź szpitala do schroniska dla osób bezdomnych w pierwszej kolejności zabezpiecza się miejsce jego pobytu. W związku z w.wym. powodami kontrakty socjalne zostały sporządzone w późniejszym terminie. (...) Dane osoby nie przebywały na terenie gminy Kamień Pomorski i sporządzenie kontraktu socjalnego nie było możliwe. Osoby bezdomne są dość mobilne w zakresie zmiany miejsca pobytu i choć zmienia się ich miejsce pobytu to generalnie nie zmienia się ich sytuacja życiowa.*

(akta kontroli str. 56, 553-555)

Wszystkie objęte badaniem kontrakty socjalne zostały opracowane zgodnie z zasadami określonymi w art. 108 ustawy o pomocy społecznej oraz na wzorach określonych przez MRPiPS³⁸, po wcześniejszym przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, zdiagnozowaniu problemów i ustaleniu potrzeb osób bezdomnych. Jako realizator kontraktu wskazywana była osoba bezdomna, natomiast, jako osoba współpracująca w wypełnianiu celów i postanowień kontraktu pracownik socjalny OPS. Wszystkie kontrakty zostały podpisane przez pracowników socjalnych oraz osoby je realizujące. W kontraktach nie było informacji czy wobec osoby bezdomnej zastosowano działania mające na celu przywrócenie wiary w siebie, odbudowanie poczucia własnej wartości, czy też ujawnienie jej talentów i pasji. W kontraktach określone były terminy realizacji poszczególnych celów. Pracownicy socjalni monitorowali ich realizację.

(akta kontroli str. 504-509)

Kierownik OPS wyjaśniła: *Pracownik socjalny pozostaje w kontakcie z pracownikami socjalnymi i przedstawicielami schronisk w celu monitorowania pobytu w w/w placówkach osób tam skierowanych, narzędziem monitoringu są wywiady środowiskowe przeprowadzane przez pracowników socjalnych z Ośrodka Pomocy*

³⁷ Przyczyną zawierania kolejnych kontraktów była częsta zmiana miejsca jej pobytu.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218, poz. 1439.).

Spolecznej właściwego dla miejsca pobytu klienta, a także pisma, ze schronisk z informacją o opuszczeniu przez klienta placówki.(...) W okresie objętym kontrolą nie miało miejsca zerwanie kontraktu socjalnego, jednakże część z nich nie mogła być zrealizowana w związku ze zmianą miejsca pobytu osoby, której dotyczył kontrakt.

(akta kontroli str. 53, 358, 364)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki podpisania kontraktu socjalnego, na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy na zasadach określonych w art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁹.

(akta kontroli str. 504-509)

1.12. W latach 2016-2018 Ośrodek finansował pobyt w schroniskach 16 osobom bezdomnym z terenu gminy Kamień Pomorski. Spośród wskazanych osób, trzy korzystały ze schronienia we wszystkich latach objętych kontrolą, pięć w dwóch latach⁴⁰ i osiem w jednym roku⁴¹. (akta kontroli str. 74-75, 211-226, 510-526)

Wszystkie świadczenia zostały udzielone na wniosek zainteresowanych. Ośrodek nie udzielał pomocy w ww. zakresie z urzędu. (akta kontroli str. 510-526)

W kontrolowanym okresie Ośrodek wystawił 13 skierowań do schronisk dla osób bezdomnych. Skierowania nie miały formy decyzji administracyjnej, zawierającej elementy wymienione w art. 107 § 1 Kpa. W trzech przypadkach osoby bezdomne zostały przyjęte do schronisk bez skierowania. Nie było przypadku wystawiania skierowań do schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

(akta kontroli str. 432-434, 510-526)

Kierownik wyjaśniła: *Ośrodek wystawia skierowania do schronisk dla osób bezdomnych, jednak w sytuacji, gdy np. M (...) przebywał na terenie miasta Gryfic i został przewieziony przez funkcjonariuszy policji bezpośrednio do schroniska Ośrodek otrzymał telefoniczną informację, że taka osoba została przyjęta do schroniska mogło takie skierowanie nie zostać wystawione. Również w przypadku W (...) i S (...) miała miejsce sytuacja, że przyjęcie uzgadniane było telefonicznie z pracownikiem schroniska. (...).* (akta kontroli str. 552, 554)

Badanie spraw wszystkich 16 osób korzystających z usług schronisk dla osób bezdomnych wykazało, że pracownicy socjalni przeprowadzili rodzinne wywiady środowiskowe w dniu złożenia przez zainteresowanego wniosku o umieszczenie w schronisku dla osób bezdomnych. W trakcie wywiadów kompletowane były dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania świadczenia oraz oceny zdolności do samoobsługi i stanu niezagrażającego zdrowiu i życiu innych osób. Przeprowadzone wywiady zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, określone w § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁴². Zebrane w trakcie wywiadów środowiskowych materiały oraz ocena sytuacji osób bezdomnych były uwzględniane w kontraktach socjalnych. We wszystkich badanych sprawach, po zapoznaniu się ze zgromadzoną dokumentacją, pracownicy socjalni stwierdzili zasadność ubiegania się osoby bezdomnej o przyznanie świadczenia.

(akta kontroli str. 211-226, 510-526)

1.13. W sprawie nie opracowywania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności Kierownik wyjaśniła, że w Ośrodku nie były opracowywane takie

³⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1265, ze zm.

⁴⁰ Odpowiednio: dwie w latach 2016 i 2017, dwie w latach 2017 i 2018 i jedna w latach 2016 i 2018.

⁴¹ Odpowiednio: dwie w 2016 r., trzy w 2017 r. i trzy w 2018 r.

⁴² Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1788); poprzednio rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 712).

programy, co wynikało z trudnej sytuacji finansowej gminy (realizacja w latach 2016-2018 programu naprawczego) oraz braku mieszkań chronionych, treningowych. Ponadto wskazała: (...) *każda osoba bezdomna wnosząca o wsparcie w Ośrodku była traktowana w sposób indywidualny, a pomoc udzielana w ramach posiadanych kompetencji była dostosowana do potrzeb klienta.*

(akta kontroli str. 43, 52, 510-526)

1.14. W badanym okresie wszystkie wnioski osób bezdomnych dotyczące udzielenia pomocy zostały rozpatrzone pozytywnie. Kierownik Ośrodka wydała ogółem 1 303 decyzje administracyjne (w tym: 359 w 2016 r., 503 w 2017 r. i 441 w 2018 r.) dotyczące wypłaty zasiłków osobom bezdomnym⁴³. Łączna kwota wypłaconych świadczeń wyniosła: 324,3 tys. zł, z tego 106,2 tys. zł w 2016 r., 124,6 tys. zł w 2017 r. i 93,5 tys. zł w 2018 r. (do 31.10.).

Świadczenia pieniężne zostały udzielone w formie: wypłaty zasiłków: okresowych w łącznej wysokości – 108,5 tys. zł⁴⁴, stałych – 109,8 tys. zł⁴⁵, celowych na zakup leków i niezbędnych przedmiotów użytku domowego – 15 tys. zł⁴⁶, celowych na zakup żywności – 35,5 tys. zł⁴⁷;

Świadczenia niepieniężne udzielone przez Ośrodek dotyczyły opłacenia: składek na ubezpieczenia zdrowotne na łączną kwotę – 10 tys. zł⁴⁸; schronienia – 32,5 tys. zł⁴⁹, posiłków – 10,5 tys. zł⁵⁰, pobytu w domu pomocy społecznej – 2,5 tys. zł⁵¹.

(akta kontroli str. 419-430)

W latach 2016-2018 (do 31.10.) Ośrodek nie wydawał decyzji odmownych w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym. (akta kontroli str. 510-526)

W sprawie działań podejmowanych przez Ośrodek w celu usamodzielnienia osób bezdomnych oraz sposobu dokumentowania pracy socjalnej Kierownik wyjaśniła: *Pracownicy Ośrodka wskazywali klientom możliwość złożenia wniosku o przyznanie lokalu z zasobów gminy a w razie potrzeby pomagali w jego wypełnieniu, w roku 2016 r. z wnioskiem o przyznanie lokalu wystąpiła jedna osoba bezdomna, przyznano 2 lokale osobom bezdomnym, w 2017 r. wpłynęły trzy wnioski, nie przyznano lokalu osobie bezdomnej, w 2018 r. osoby bezdomne złożyły cztery wnioski, przyznano dwa lokale. W/w osobom udostępniane były aktualne oferty pracy, a przypadku przeciwwskazań zdrowotnych do podjęcia zatrudnienia kierowane były wnioski do Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności. Osobom, które nabyły prawo do świadczeń emerytalno – rentowych udzielane było wsparcie w formie pomocy w wypełnianiu wniosków i kompletowaniu wymaganych dokumentów. (...) Z osobami bezdomnymi kierowanymi do schronisk zawierane były kontrakty socjalne, pracownicy socjalni dokumentowali pracę z klientami w formie wywiadów środowiskowych, notatek służbowych oraz zapisów pracy socjalnej w systemie komputerowym na którym pracują. Pracownicy OPS pozostawali w kontakcie z kierownictwem i pracownikami schronisk, w których umieszczane były osoby bezdomne, w celu uzyskania informacji o opuszczeniu przez nie placówki. Z uwagi na fakt, iż praca z osobami bezdomnymi, wiązała się z wieloma utrudnieniami spowodowanymi m.in. sposobem życia tej grupy klientów, częstymi zmianami miejsca pobytu, weryfikacja realizacji celów zawartych w podpisanych kontraktach przysparzała wielu trudności.*

(akta kontroli str. 42-43, 51-52)

⁴³ Świadczenia udzielone 37 osobom w 2016 r., 45 w 2017 r. i 35 w 2018 r. (do 31.10.).

⁴⁴ W tym: 31,4 tys. zł dla 25 osób w 2016 r., 42,2 tys. zł dla 33 osób w 2017 r. i 34,9 tys. zł dla 25 osób w 2018 r. (do 31.10.)

⁴⁵ W tym: 41,1 tys. zł dla 8 osób w 2016 r., 41,2 tys. zł dla 7 osób w 2017 r. i 27,5 tys. zł dla 7 osób w 2018 r. (do 31.10.)

⁴⁶ W tym: 2,5 tys. zł dla 14 osób w 2016 r., 6,5 tys. zł dla 19 osób w 2017 r. i 6 tys. zł dla 16 osób w 2018 r. (do 31.10.)

⁴⁷ W tym: 13,9 tys. zł dla 23 osób w 2016 r., 14,5 tys. zł dla 31 osób w 2017 r. i 7,1 tys. zł dla 19 osób w 2018 r. (do 31.10.).

⁴⁸ W tym: 3,5 tys. zł dla 8 osób w 2016 r., 3,9 tys. zł dla 8 osób w 2017 r. i 2,6 tys. zł dla 7 osób w 2018 r. (do 31.10.)

⁴⁹ W tym: 10,8 tys. zł dla 3 osób w 2016 r., 13,6 tys. zł dla 6 osób w 2017 r. i 8,1 tys. zł dla 1 osoby w 2018 r. (do 31.10.)

⁵⁰ W tym: 1,5 tys. zł dla 2 osób w 2016 r., 2,6 tys. zł dla 5 osób w 2017 r. i 6,4 tys. zł dla 9 osób w 2018 r. (do 31.10.)

⁵¹ W tym: 1,6 tys. zł dla 1 osoby w 2016 r. i 0,9 tys. zł dla 1 osoby w 2018 r. (do 31.10.).

W sprawie środków przeznaczonych przez gminę na tworzenie lokali mieszkalnych dla osób bezdomnych Burmistrz poinformował: *W latach 2016 – 2018 gmina Kamień Pomorski nie przeznaczyła jakichkolwiek środków na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych, komunalnych i stanowiących zaplecze infrastrukturalne dla świadczenia pomocy osobom bezdomnym. (...) W tym okresie gmina Kamień Pomorski ze względu na stan budżetu objęta była programem naprawczym, który nie przewidywał wydatków na powyższy cel.*

(akta kontroli str. 550-551)

Kierownik Ośrodka poinformowała, że do prowadzonych przez Ośrodek działań ułatwiających korzystanie osobom bezdomnym z pełni praw obywatelskich należało przede wszystkim: (...) *informowanie w okresie wyborów o możliwości złożenia w Urzędzie Miejskim deklaracji o miejscu pobytu w celu umożliwienia oddania głosu w wyborach, przyznawanie pomocy na opłacenie wykonania zdjęć potrzebnych do złożenia wniosku o wydanie nowego dokumentu tożsamości.*

Kierownik wskazała również, że: *Na terenie gminy istnieje możliwość uzyskania porad prawnych w Starostwie Powiatowym, a Ośrodek współpracuje z psychologiem zatrudnionym przez Urząd Gminy, który świadczy bezpłatną pomoc psychologiczną klientom Ośrodka. Ponadto pracownicy socjalni zasięgają porad prawników zatrudnionych przez urząd gminy w sprawach klientów, w celu znalezienia rozwiązania problemów prawnych, z którymi się zmagają.*

(akta kontroli str. 43, 52)

Kierownik poinformowała, że OPS nie stosował nowatorskich form usług i metod działań zmierzających do przeciwdziałania bezdomności. Ponadto wskazała: (...) *dobrym narzędziem sprzyjającym reintegracji społecznej osób bezdomnych byłyby spółdzielnie socjalne, zrzeszające osoby o podobnej sytuacji bytowej zmotywowane do podjęcia działań mających na celu zmianę postawy życiowej i własnej sytuacji bytowej. Spółdzielnie te miałyby szanse na skuteczne działanie szczególnie w miejscowościach, w których funkcjonują podmioty zapewniające schronienie dla osób bezdomnych.*

(akta kontroli str. 559)

1.15. Stosownie do art. 7 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵² na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej OPS udostępniona została informacja o formie wsparcia oferowanego przez Ośrodek w ramach realizacji uops. Na stronie internetowej zamieszczone zostały aktualne informacje w zakresie: uprawnień do uzyskania świadczeń w zależności od kryterium dochodowego, przesłanek udzielenia pomocy, rodzajów przyznawanych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, zasad postępowania w sprawach przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 43, 52, 324-328)

OPS nie udostępniał informacji o możliwości uzyskania pomocy przez osoby bezdomne poprzez informacje zamieszczone na tablicach ogłoszeń, np. umieszczonych w przychodniach lekarskich, szpitalu, urzędzie gminy, poczcie, Ośrodka.

(akta kontroli str. 556, 558)

Kierownik poinformowała: *OPS udostępniał informacje na temat form pomocy oferowanych osobom potrzebującym w tym osobom bezdomnym na stronach internetowych: BIP OPS, BIP Urzędu Miejskiego w Kamieniu Pomorskim, informacje na ten temat można było znaleźć na portalu informacyjnym Kamieńskie info. Ponadto z uwagi na zasięg terytorialny gminy pracownicy socjalni docierali, z informacją na temat form wsparcia, którymi mogłyby być objęte osoby bezdomne.*

⁵² Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.

Nie stosowano form plakatów i ulotek informacyjnych, ze względu na brak potrzeb w tym zakresie. (akta kontroli str. 556, 558)

1.16 W sprawie oceny skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym Kierownik wyjaśniła: *W latach objętą kontrolą OPS nie dokonywał oceny skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym, monitoring udzielonych świadczeń odbywał się poprzez udzielanie pomocy na jeden miesiąc, zmuszając klientów do regularnego kontaktu z pracownikiem socjalnym. Nadmienić należy, że pracownik socjalny pozostawał w kontakcie z pracownikami socjalnymi i przedstawicielami schronisk w celu monitorowania pobytu w w/w placówkach osób tam skierowanych, narzędziem monitoringu były wywiady środowiskowe przeprowadzane przez pracowników socjalnych z ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca pobytu klienta, a także pisma, ze schronisk z informacją o opuszczeniu przez klienta placówki.* (akta kontroli str. 43, 53)

Kierownik Ośrodka poinformowała, że w latach 2016 – 2018 z bezdomności wyszły trzy osoby, z których dwie zostały umieszczone w Domach Pomocy Społecznej⁵³ a jednej przyznano prawo do lokalu socjalnego⁵⁴. W celu podtrzymania kontaktów z osobami, którym udało się wyjść z bezdomności pracownicy socjalni podejmowali działania w formie wizyt w środowisku, kontaktów telefonicznych i spotkań w siedzibie OPS.

(akta kontroli str. 48, 87-96)

1.17. Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom bezdomnym zostały określone w uchwale nr L/481/18 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 12 października 2018 r.⁵⁵.

(akta kontroli str. 83-84)

W badanym okresie Ośrodek nie wydawał decyzji dotyczących odpłatności za pobyt w schroniskach. Nie wystąpiły również przypadki zwalniania z opłat osób bezdomnych znajdujących się pod opieką Ośrodka.

(akta kontroli str. 510-526, 559)

1.18. W związku z zapewnieniem w latach 2016 – 2018 (do 31.10.) schronienia 16 osobom bezdomnym Ośrodek wydatkował ogółem 68,3 tys. zł⁵⁶. Wydanych zostało 141 decyzji dotyczących wypłaty zasiłków przeznaczonych na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb i opłacenie wyżywienia w schronisku na łączną kwotę 55,4 tys. zł⁵⁷ oraz 70 decyzji w zakresie przyznania świadczeń niepieniężnych, w tym 59 na opłacenie posiłków na kwotę 8,6 tys. zł⁵⁸ i 11 na opłacenie schronienia na kwotę 4,3 tys. zł⁵⁹.

(akta kontroli str. 527)

Badanie wszystkich 211 decyzji dotyczących wypłaty świadczeń związanych z zapewnieniem schronienia wykazało, że podstawę do wszczęcia postępowań stanowiły wnioski złożone przez zainteresowanych. Zgodnie z art. 106 ust. 4 uops wszystkie decyzje administracyjne o przyznaniu świadczenia zostały wydane po przeprowadzeniu rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz ustaleniu, że wnioskujący spełniali kryterium dochodowe uprawniające do udzielenia pomocy. Objęte badaniem decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 Kpa oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń, o którym mowa w art. 109 uops.

⁵³ Po jednej w latach 2017 i 2018.

⁵⁴ W 2018 r.

⁵⁵ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 14 listopada 2018 r., poz.5280.

⁵⁶ Odpowiednio: 13,1 tys. zł w 2016 r., 28,7 tys. zł w 2017 r. i 26,5 tys. zł w 2018 r.

⁵⁷ Odpowiednio: 12,4 tys. zł w 2016 r., 22,9 tys. zł w 2017 r. i 20,1 tys. zł w 2018 r.

⁵⁸ Odpowiednio: 2,2 tys. zł w 2017 r. i 6,4 tys. zł w 2018 r.

⁵⁹ Odpowiednio: 0,7 tys. zł w 2016 r. i 3,6 tys. zł w 2017 r.

Wszystkie świadczenia zostały wypłacone osobom, o których mowa w art. 101 ust. 2 uops. (akta kontroli str. 211-226, 510-526)

W kontrolowanym okresie Ośrodek finansował schronienie jednego cudzoziemca, któremu Wojewoda Zachodniopomorski udzielił bezterminowej zgody⁶⁰ na pobyt tolerowany. Łączny koszt wypłaconych świadczeń wyniósł 30 tys. zł. (odpowiednio: 10,3 tys. zł w 2016 r., 10,6 tys. zł w 2017 r. i 9,1 tys. zł w 2018 r. (do 31.10.)). Zgodnie z art. 106 ust. 4 uops wszystkie decyzje administracyjne o przyznaniu świadczenia zostały wydane po przeprowadzeniu rodzinnych wywiadów środowiskowych. Objęte badaniem decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 Kpa oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń, o którym mowa w art. 109 uops. (akta kontroli str. 528)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek przyznał jedno świadczenie w formie zasiłku okresowego z przeznaczeniem na pokrycie kosztów pobytu i wyżywienia w schronisku dla osób bezdomnych w Świnoujściu jednemu wnioskodawcy spoza terenu gminy Kamień Pomorski. Stosownie do art. 101 ust. 7 uops świadczenie w kwocie 317 zł zostało zrefundowane przez OPS w Czarnem.

(akta kontroli str. 560)

W badanym okresie Ośrodek nie zwracał innym ośrodkom pomocy społecznej kosztów pobytu, w związku z zapewnieniem przez nie schronienia osobom bezdomnym oraz nie otrzymywał od osób bezdomnych zwrotów kosztów zapewnienia schronienia.

(akta kontroli str. 510-526, 559-560)

W okresie objętym kontrolą gmina nie podpisywała porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w związku nieprowadzeniem na swoim terenie schronisk, ogrzewalni i noclegowni i nie ponosiła wydatków z tym związanych.

(akta kontroli str. 42, 51)

1.19. Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2016-2018 w potrzebach przygotowanych przez kierownika OPS nie ujmowano zadań dot. świadczeń dla osób bezdomnych. Klientów u których zdiagnozowano problem bezdomności wspierano w ramach środków zapotrzebowanych na pomoc społeczną udzielaną zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej (...) W/w potrzeby były uwzględnione w ogólnej kwocie wnioskowanej na pomoc społeczną. Pomoc świadczona była w ramach posiadanego budżetu na realizację zadań własnych i zleconych (...). Jedna osoba jest dotowana z Urzędu Wojewódzkiego w ramach pomocy dla cudzoziemca. W prowizorium budżetowym na 2019 r. ujęto potrzeby wynikające z zapewnienia schronienia osobom bezdomnym, zgodnie z podjętą w dniu 12 października 2018 r. Uchwałą Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim nr L/481/18 w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia udzielających schronienia osobom bezdomnym, dla których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była Gmina Kamień Pomorski, które oszacowano na kwotę 30 000 zł, co zabezpiecza potrzeby 8 osób bezdomnych (prognoza w oparciu o wcześniejsze lata, w których gmina udzieliła pomocy w formie zapewnienia schronienia).*

(akta kontroli str. 53-54, 336-338)

Zasiłki wypłacane przez Ośrodek świadczeniobiorcom, w tym osobom bezdomnym, ewidencjonowane były w rozdziale 85214.

(akta kontroli str. akta kontroli str. 261, 294, 336)

⁶⁰ Decyzja Wojewody Zachodniopomorskiego z 29.05.2006 r.

Świadczenia wypłacone w latach 2016-2018 osobom bezdomnym⁶¹ stanowiły odpowiednio: 3,2% w 2016 r.⁶², 1% w 2017 r.⁶³ i 0,7% w 2018 r.⁶⁴. wydatków ogółem gminy na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S. (akta kontroli str. 430, 443-466)

Na podstawie danych wynikających ze sprawozdań RB-28S brak było możliwości porównania wysokości wydatków na realizację usług na rzecz osób bezdomnych z kwotą wydatków na tego typu usługi wykazanych w sprawozdaniu MPiPS-03 (Dział 2B). (akta kontroli str. 443-503)

W sprawie środków finansowych w wysokości zabezpieczającej potrzeby wszystkich osób bezdomnych Kierownik wyjaśniła: *W latach objętych kontrolą OPS nie posiadała wyodrębnionych w budżecie środków na zapewnienie schronienia i innego potrzebnego wsparcia dla osób bezdomnych, pomoc ta była świadczona w ramach posiadanych środków. W budżecie jednostki na rok 2019 zostały wyodrębnione środki finansowe na zapewnienie schronienia osobom bezdomnym.* (akta kontroli str. 560)

1.20. Informacja o miejscach, w których gmina udzielała tymczasowego schronienia w placówkach dla osób bezdomnych została przekazana wojewodzie zachodniopomorskiemu przez Burmistrza w dniu 26 listopada 2018 r.⁶⁵, tj. w trakcie kontroli NIK. (akta kontroli str. 339-341)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że dane zostały przekazane niezwłocznie po odkryciu opóźnienia. (akta kontroli str. 54)

Stosownie do terminu wynikającego z art. 48a ust 11c uops w dniu 30.01.2019 r. Burmistrz zgłosił Wojewodzie Zachodniopomorskiemu zmianę do rejestru związaną z uruchomieniem na terenie gminy ogrzewalni⁶⁶. (akta kontroli str. 544-548)

1.21. Ośrodek nie podejmował działań w ramach zadań dotyczących osób bezdomnych, wskazanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu oraz realizacji zadań wymienionych w Priorytecie V.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *Ze względu na program naprawczy w gminie Kamień Pomorski nie wprowadzono w kontrolowanym okresie programów, ani nie zlecano badań służących diagnozie problemu wykluczenia mieszkaniowego, których realizacja ukierunkowana była na działania zapobiegające zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności, jednakże w ramach posiadanych kompetencji pracownicy socjalni wskazują klientom możliwość ubiegania się o przyznanie dodatku mieszkaniowego, podpisania ugody w celu spłaty zadłużenia z najemcą lokalu, oraz przekazania części przyznanej pomocy na konto zarządcy zajmowanego lokalu.* (akta kontroli str. 44, 55)

Kierownika Ośrodka poinformowała: *OPS posiadał wiedzę, jakie działania powinien realizować w ramach zadań dotyczących osób bezdomnych wskazanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. W ramach prowadzonych działań pracownicy OPS (pracownik socjalny i pracownik zajmujący się realizacją zadań z zakresu świadczeń rodzinnych) uczestniczyli w spotkaniu z osadzonymi w Zakładzie Karnym w Buniewicach i Areszcie Śledczym w Kamieniu Pomorskim. Gmina Kamień Pomorski Zarządzeniem Burmistrza*

⁶¹ Odpowiednio: 106,2 tys. zł w 2016 r., 124,6 tys. zł w 2017 r. i 93,5 tys. zł w 2018 r. (do 31.10.)

⁶² Wydatki Ośrodka ogółem 3 346,2 tys. zł.

⁶³ Wydatki Ośrodka ogółem 12 760 tys. zł.

⁶⁴ Wydatki Ośrodka ogółem 13 234,5 tys. zł.

⁶⁵ Pismo OPS.K.070.28.2018 r. z 26 listopada 2018 r.

⁶⁶ Ogrzewalnia została uruchomiona od 21.01.2019 r. W oparciu o porozumienie zawarte 9.01.2019 r. przez wszystkie gminy powiatu kamieńskiego gminie Kamień Pomorski powierzono zadanie publiczne w zakresie prowadzenia ogrzewalni dla osób bezdomnych z terenu powiatu.

powołała Społeczną Komisję ds. Mieszaniowych, której członkiem jest Kierownik OPS, w związku z powyższym ma wiedzę na temat osób wnoszących o przyznanie prawa do lokalu socjalnego. Gmina podjęła Uchwałę NR XL/373/17 Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kamień Pomorski. OPS współpracuje z Kamieńskim Towarzystwem Budownictwa Społecznego, w celu minimalizowania ryzyka eksmisji najemców lokali socjalnych, pracownicy socjalni wskazują klientom zagrożonym eksmisją możliwość podpisania umowy dotyczącej ratalnej spłaty zadłużenia. Za zgodą klientów świadczenia przyznane na ich wniosek są przekazywane na konto KTBS.

(akta kontroli str. 44, 55)

We wskazanym powyżej zakresie Ośrodek nie otrzymywał zadań, ani wskazówek od Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 44, 55)

1.22. Kierownik oceniła, że wprowadzane zmiany legislacyjne przyczyniają się do udzielania skutecznej pomocy osobom bezdomnym, chociaż wprowadzenie ich w praktyce nastęrcza wiele problemów, było to szczególnie widoczne przy realizacji kontraktów socjalnych zawieranych z osobami umieszczanymi w schroniskach położonych poza gminą. Pracownik socjalny nie miał możliwości weryfikacji realizacji zadań zawartych w kontrakcie, często osoby bezdomne bez porozumienia z pracownikiem socjalnym opuszczały placówki. Osoby bezdomne to szczególnie grupa klientów OPS, był to klient trudny, często migrujący, uzależniony, niepodjęający terapii odwykowej, w wielu przypadkach udzielana pomoc była nakierowana na pokrycie kosztów pobytu takiego klienta w placówce zapewniającej schronienie szczególnie w okresie zimowym. W ocenie OPS istotną kwestią do rozważenia przy wprowadzeniu zmian legislacyjnych jest zapis o ostatnim meldunku na terenie danej gminy, który zobowiązuje OPS-y do udzielania świadczeń klientom, którzy od dłuższego czasu przebywają na terenie innej gminy, a z gminą właściwą do rozpatrzenia sprawy wiąże je jedynie fakt posiadania w niej ostatniego meldunku. Problem ten nastęrcza wielu niejasności w związku ze zniesieniem obowiązku meldunku. Zasadnym byłoby powołanie podmiotu koordynującego działania podejmowane przez organy i instytucje różnych szczebli, zaangażowane w niesienie pomocy osobom bezdomnym.

(akta kontroli str. 56)

1.23. OPS nie był kontrolowany przez NIK w ramach kontroli P/13/113 *Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych w latach 2012-2013 – I półrocze.*

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

1. Pomimo określenia wskaźników, w sprawozdaniach z lat 2016 – 2017 z realizacji Strategii, brak było informacji dotyczącej liczby osób bezdomnych objętych: pracą socjalną i kontraktami socjalnymi, wsparciem z powodu bezdomności; indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności oraz korzystających z noclegowni. (akta kontroli str. akta kontroli str. 398-323)

Do monitorowania realizacji ww. Strategii, w odniesieniu do osób bezdomnych określone zostały m.in. wskaźniki: 1) liczba osób bezrobotnych, ubogich i bezdomnych objętych pracą socjalną oraz liczba osób objętych kontraktami socjalnymi; 2) liczba beneficjentów systemu pomocy społecznej objętych wsparciem z powodu bezrobocia, ubóstwa i bezdomności; 3) liczba opracowanych i realizowanych indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności oraz liczba osób nimi objętych; 4) liczba osób bezdomnych, którym zapewniono schronienie, w tym korzystających z noclegowni. (akta kontroli str. akta kontroli str. 132-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Kierownik OPS wyjaśniła: Brak wskazania w sprawozdaniach z realizacji Strategii wartości mierników w odniesieniu do osób bezdomnych wynika z dużej ilości zadań powierzonych OPS. Nadmienić należy, że działania podejmowane w tym zakresie przez OPS podlegają bieżącemu monitoringowi poprzez spotkania z funkcjonariuszami policji, kontakt telefoniczny z podmiotami prowadzącymi schroniska, w których przebywały osoby bezdomne z terenu gminy. Monitoring działań nakierowanych na pomoc osobom bezdomnym wiąże się z trudnościami wynikającymi z migracji tych osób, i co za tym idzie problemem ustalenia ich aktualnego miejsca pobytu. (akta kontroli str. 357, 361)

2. Objęte badaniem 13 skierowań do schronisk, przyznających świadczenia udzielenia schronienia osobom bezdomnym zostało wystawionych z naruszeniem art. 106 ust 1 i 2 uops, tj. nie miało formy decyzji administracyjnej, zawierającej elementy wymienione w art. 107 § 1 Kpa. (akta kontroli str. 432-434, 510-526)

Zgodnie z art. 106 ust. 1 i 2 uops, za wyjątkiem m.in. pracy socjalnej, poradnictwa, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Kierownik wyjaśniła: *Udzielenie pomocy w formie schronienia w schronisku lub noclegowni, na ogólnych zasadach wymaga złożenia przez osobę zainteresowaną odpowiedniego wniosku. Mając na względzie po pierwsze interwencyjny charakter udzielania schronienia, jak również kwestie praktyczne (brak możliwości odebrania wniosku od osoby będącej pod wpływem alkoholu lub substancji psychoaktywnych). Po odebraniu wniosku, zgodnie z przepisem art. 48a ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, pomoc przyznawana w formie tymczasowego schronienia w ogrzewalni lub noclegowni nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej. Przepis art. 48a ust. 8 zezwala na odstępianie od przeprowadzania czynności wywiadu środowiskowego. Przepis ten nie ma charakteru generalnego (tj. mającego zastosowanie do każdego wniosku o udzielenie pomocy w formie schronienia, na co wskazuje zastosowanie w nim sformułowania „nie wymaga”). Gdyby ustawodawca chciał wprowadzić regułę o charakterze generalnym, zastosowałby raczej sformułowanie „nie przeprowadza się”. Przyjęcie takiego stanowiska wzmacnia to, że ustawodawca, posługując się sformułowaniem „nie wymaga”, odnosi się do przyznania świadczenia.*

(akta kontroli str. 552, 554)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła przyczynę umieszczenia trzech osób bezdomnych bez skierowania, natomiast nie podała przyczyny wystawiania 13 skierowań dla osób bezdomnych do schronisk bez zachowania formy decyzji administracyjnej.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą OPS był przygotowany do realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych oraz realizował działania w celu zaspokojenia ich potrzeb zidentyfikowanych przez pracowników socjalnych. Pracownicy posiadali wiedzę na temat osób bezdomnych przebywających na terenie gminy oraz osób, których ostatnim miejscem zameldowania była gmina Kamień Pomorski. Ośrodek zabezpieczył osobom bezdomnym schronienie oraz gorący posiłek w ramach podpisanych porozumień i umów z podmiotami niepublicznymi. Zrealizował świadczenia osobom bezdomnym w formie pieniężnej i niepieniężnej w łącznej wysokości 324,3 tys. zł, co w kontrolowanych latach stanowiło od 3,2% do 0,7% wydatków ogółem gminy na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej. Kierownik OPS przedstawiała Radzie Gminy oceny zasobów społecznych wraz z prognozami na kolejne lata zgodnie z art. 110 ust. 9 uops oraz sprawozdania z działalności Ośrodka.

Spośród obligatoryjnych form schronienia wskazanych w art. 48a ust 1-10 uops, gmina zapewniała udzielenie schronienia osobom bezdomnym w trzech

schroniskach. Od 21.01.2019 r. na terenie gminy została uruchomiona ogrzewalnia dla osób bezdomnych z terenu powiatu kamieńskiego. Kontrakty socjalne zawierane były z zachowaniem zasad wynikających z art. 108 uops, a decyzje administracyjne zawierały elementy określone w art. 107 § 1 Kpa i wydawane były po przeprowadzeniu rodzinnych wywiadów środowiskowych.

Ośrodek nie monitorował oraz nie składał informacji dotyczących poziomu osiągnięcia wskaźników i realizacji celów w odniesieniu do osób bezdomnych określonych w Strategii. Nie były również realizowane indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, pomimo wskazania ich w Strategii jako jednego z mierników realizacji celów w odniesieniu do poprawy sytuacji osób bezdomnych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

2.1. W okresie objętym kontrolą Ośrodek kierował bezdomnych do schronisk prowadzonych przez podmioty niepubliczne, z którymi porozumienia nie zostały zawarte w trybie ustawy o dppiw, co uniemożliwiało monitorowanie sposobu realizacji zadania w tych placówkach. (akta kontroli str. akta kontroli str. 357, 360)

2.2. W latach 2016-2018 w Ośrodku miała miejsce jedna kontrola zewnętrzna. W dniach 5-6 grudnia 2017 r. zespół inspektorów Wydziału Spraw Społecznych Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego⁶⁷ przeprowadził kontrolę kompleksową dotyczącą sposobu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej w okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli. Działalność kontrolowanej jednostki oceniona została pozytywnie z uchybieniami. Stwierdzone uchybienia nie dotyczyły realizacji zadań z zakresu pomocy udzielanej osobom bezdomnym.

(akta kontroli str. 342-355, 537-543)

W kontrolowanym okresie została złożona jedna skarga⁶⁸ o wyciągnięcie konsekwencji wobec pracownika socjalnego w związku z niedopełnieniem obowiązków wobec osoby bezdomnej. Po zapoznaniu się ze sprawą oraz w świetle wyjaśnień pracownika socjalnego Kierownik Ośrodka uznała skargę za bezzasadną.

(akta kontroli str. 533-534)

2.3. W sprawie koordynowania przez Ośrodek działań na rzecz osób bezdomnych Kierownik wyjaśnił: *OPS jest koordynatorem działań podejmowanych wobec osób bezdomnych w obszarach wynikających z ustawy pomocy społecznej, a także udzielania wsparcia w ramach wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania„ na lata 2014-2020. W zakresie realizacji Programu Operacyjnego „ Pomoc Żywnościowa 2014-2020” OPS zajmuje się jedynie weryfikacją uprawnionych i wydawaniem skierowań do odbioru żywności w Polskim Związku Emerytów Inwalidów i Rencistów Koło w Kamieniu Pomorskim. OPS koordynuje w gminie ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych, wspólnie z funkcjonariuszami policji patroluje w okresie zwiększonych mrozów miejsca, w których przebywają osoby bezdomne. Z racji tego, że Gmina Kamień Pomorski jest mała, pracownicy socjalni znają środowiska, przepływ informacji na temat osób bezdomnych i miejsc ich przebywania jest szybki, co umożliwia weryfikację zgłoszeń.*

(akta kontroli str. 56)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

⁶⁷ Dalej: ZUW.

⁶⁸ W dniu 31.01.2018 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek koordynował działania mające na celu realizację zadań dotyczących osób bezdomnych. Kierował osoby bezdomne do schronisk prowadzonych przez podmioty niepubliczne. współpraca ze schroniskami, które nie zostały wybrane w trybie ustawy o dppiw, ograniczała możliwość monitorowania prawidłowości sposobu realizacji zadań dotyczących udzielania schronienia osobom bezdomnym w tych placówkach. W latach 2016-2018 przeprowadzona przez ZUW kontrola kompleksowa działalności Ośrodka nie obejmowała działań na rzecz osób bezdomnych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wykazywanie w sprawozdaniach dotyczących realizacji Strategii informacji dotyczących liczby osób bezdomnych objętych: pracą socjalną i kontraktami socjalnymi, wsparciem z powodu bezdomności; indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności z wykorzystaniem wskaźników określonych w dokumencie.
2. Wystawianie skierowań dla osób bezdomnych do schronisk w formie decyzji administracyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Szczecin, dnia 14 marca 2019 r.

Kontroler
Bogusław Wójcik
główny specjalista k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....

.....