



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.027.04.2018

Renata Dębińska
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Bydgoszczy
ul. Ogrodowa 9, 85-043 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy ¹ ul. Ogrodowa 9, 85-043 Bydgoszcz
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Renata Dębińska, Dyrektor MOPS, od 1 sierpnia 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 4)
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	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.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2016-2018. Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/219/2018 z 17 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPS znał liczbę osób bezdomnych, przebywających na terenie jego właściwości. Oprócz przyznawania pieniężnych i niepieniężnych świadczeń socjalnych prowadzono też m.in. nieodpłatne poradnictwo prawne. Konkurs na realizację zadania publicznego polegającego na prowadzeniu „Centrum Pomocy dla Bezdomnych” został przeprowadzony prawidłowo. MOPS sprawował nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych, zleczanych innym podmiotom. Rzetelnie i terminowo rozpatrzył złożone skargi. Pozytywnie ocenia się podjęcie działań mających na celu spełnienie obowiązkowych standardów określonych w aktach wykonawczych do ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴, dotyczących schronisk dla bezdomnych.

W okresie objętym kontrolą MOPS zapewnił schronienie osobom tego potrzebującym, jednak osoby bezdomne były kierowane do schronisk bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, bez zawarcia kontraktu socjalnego i bez wydania stosownej decyzji administracyjnej. Ponadto obowiązek pobierania opłat za udzielenie schronienia przeniesiono w stosownej umowie na podmiot prowadzący schronisko, zamiast na MOPS jako jednostkę organizacyjną Miasta Bydgoszcz. W przekazanym Wojewodzie Kujawsko Pomorskiemu wniosku o wpisanie do rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia, podano nierzetelne dane, dotyczące funkcjonowania na terenie Bydgoszczy noclegowni.

¹ Dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

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

⁴ Dz. U. z 2018 poz. 1508, ze zm., dalej: „ustawa o PS”.

Jako dobrą praktykę, godną powielania i propagowania, Izba uznaje działania MOPS ukierunkowane na tworzenie mieszkań wspomaganych (wspieranych i treningowych), które bezpośrednio realizują ideę wyjścia z bezdomności, wykluczenia społecznego oraz mają ogromne znaczenie dla integracji społecznej. W wyniku współpracy MOPS i Fundacji Inkubator Społeczny⁵ ponad 90 osób zaprzestało korzystania ze schronienia w schronisku dla bezdomnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W regulaminie organizacyjnym MOPS⁷ nie ujęto zadań związanych z bezdomnymi, nie wyodrębniono też komórki organizacyjnej lub stanowiska ds. osób bezdomnych. Zapisy w tym zakresie nie były również ujmowane w zakresach obowiązków pracowników MOPS. W strukturze organizacyjnej ujęto sześć Rejonowych Ośrodków Pomocy Społecznej⁸, którym przypisano m.in. następujące zadania: ustalanie potrzeb osób i rodzin będących w trudnej sytuacji materialnej, objętych działalnością ośrodka oraz udzielanie im pomocy w rozwiązywaniu trudnych problemów życiowych spowodowanych bezrobociem, patologią społeczną, starością, chorobą lub zaburzeniami psychicznymi; sporządzanie wywiadów środowiskowych; opracowywanie bilansu potrzeb środowiskowych oraz dokonywanie oceny ich zabezpieczenia; udzielanie świadczeń w zakresie przewidzianym ustawą o pomocy społecznej; wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej i prowadzenie stosownej ewidencji sporządzonych decyzji; prowadzenie akt podopiecznych zawierających pełne dane o świadczeniach i udzielonej pomocy.

Dyrektor MOPS podała, że w strukturze nie wyodrębniono zespołu realizującego zadania w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej na rzecz osób bezdomnych, jednakże pracownicy socjalni MOPS są zobowiązani do niezwłocznego reagowania na potrzeby osób bezdomnych. W przypadku powzięcia informacji ze środowiska lokalnego, różnych instytucji lub z własnej inicjatywy o osobie bezdomnej, która wymaga pomocy, niezwłocznie podejmowana jest interwencja socjalna i proponowana jest pomoc. Pierwszą formą pomocy jest możliwość skorzystania ze schronienia w schronisku lub ogrzewalni. Dopiero po przyjęciu pomocy w formie schronienia można podjąć działania zmierzające do udzielenia dalszej stosownej pomocy. Sprawami osób, które przebywają w schronisku, zajmują się pracownicy socjalni dwóch ROPS „Fordon” i „Bartodzieje”.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

Według stanu na 1 stycznia 2016, 2017 i 2018 r. liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy wynosiła odpowiednio 140, 142 i 143 osoby. W latach 2016 i 2017 liczba rodzin objętych pomocą społeczną

⁵ Dalej „FIS”.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Zarządzenie Nr 26/2015 Dyrektora MOPS z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego MOPS (zmieniany 12 maja i 29 czerwca 2016 r.; 30 stycznia i 30 czerwca 2017 r.), ujednolicony zarządzeniem Nr 89/2018 Dyrektora MOPS z 8 grudnia 2018 r.

⁸ Dalej „ROPS”.

wynosiła odpowiednio 6 467 i 6 004, tj. na jednego pracownika socjalnego przypadło 46 i 42 rodziny, co odpowiadało wymogom określonym w art. 110 ust. 11 ustawy o PS.

(dowód: akta kontroli str. 645-729, 818)

Pracownicy socjalni realizujący czynności na rzecz osób bezdomnych nie uczestniczyli w szkoleniach i seminariach podnoszących kwalifikacje w tym zakresie. W 2017 r. 26 pracowników socjalnych uczestniczyło w superwizji pracy socjalnej. Dyrektor podała, że tematyka omawianych spraw nie jest ujawniana i pozostaje wyłącznie do wiadomości superwizora i uczestników.

W MOPS nie opracowano odrębnych procedury wewnętrznych regulujących sposób postępowania wobec osób bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 536,544, 819-823)

1.2. Ośrodek znał liczbę bezdomnych znajdujących się na jego terenie. W latach 2013, 2015 i 2017 dokonano liczenia takich osób⁹; na terenie Bydgoszczy przebywało ich odpowiednio 394¹⁰, 335¹¹ i 381¹² osób. Dodatkowo w MOPS prowadzono rejestr bezdomnych, a udzielone świadczenia były odnotowywane w systemie POMOST (system informatyczny na użytek pomocy społecznej jako instrument usprawniający zarządzanie jej działaniami¹³). Ponadto MOPS od 2003 r. współpracował ze Strażą Miejską z Bydgoszczy na podstawie uchwały Rady Miasta Bydgoszczy z 25 czerwca 2003 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 356-363, 493-506)

Dyrektor Ośrodka podała, że udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wszystkie osoby bezdomne potrzebujące wsparcia otrzymują pomoc, jest niezwykle trudne. Dotyczy to szczególnie osób funkcjonujących poza schroniskiem. Każdej osobie bezdomnej funkcjonującej poza schroniskiem proponuje się pomoc, nakłania do jej przyjęcia. Najczęściej bezdomni odmawiają jej przyjęcia i potwierdzają to pisemnym oświadczeniem. Osobom bezdomnym można udzielić pomocy tylko za ich zgodą.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

W MOPS nie przyjęto odrębnych uregulowań wewnętrznych (np. procedur postępowania) dotyczących identyfikowania i diagnozowania potrzeb osób bezdomnych, w szczególności w zakresie wspierania ich w życiowym usamodzielnieniu. Uchwałami Rady Miasta Bydgoszcz przyjęto:

- Strategię rozwiązywania problemów społecznych miasta Bydgoszczy na lata 2016 – 2023¹⁵ (opisaną w dalszej części wystąpienia),
 - Inicjatywę Miasta na rzecz poprawy sytuacji osób bezdomnych¹⁶,
 - uchwałę w sprawie oceny zasobów pomocy społecznej Miasta Bydgoszcz¹⁷,
- w których poruszano problem bezdomności i którymi kierowano się przy pracy z bezdomnymi.

Dyrektor Ośrodka podała, że MOPS we współpracy ze Strażą Miejską w okresie jesienno-zimowym tworzył „Mapę bezdomności”¹⁸, na której zaznaczane były

⁹ W ramach ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych

¹⁰ W tym 299 mężczyzn, 67 kobiet i 28 dzieci.

¹¹ W tym 233 mężczyzn, 71 kobiet i 31 dzieci.

¹² W tym 306 mężczyzn, 65 kobiet i 10 dzieci.

¹³ <http://www.pomoc.lodzkie.eu/page/index.php?str=528>

¹⁴ https://bip.um.bydgoszcz.pl/binary/195_tcm30-15669.pdf

¹⁵ Uchwała nr XXXIV/642/16 Rady Miasta Bydgoszcz z 28 września 2016 r.

¹⁶ Uchwała nr XL/818/17 Rady Miasta Bydgoszcz z 22 lutego 2017 r., dalej „Inicjatywa Miasta”.

¹⁷ Uchwała nr LIX/1285/18 Rady Miasta Bydgoszcz z 25 kwietnia 2018 r.

wskazane przez pracowników socjalnych i strażników miejskich miejsca, w których przebywają osoby bezdomne. W czasie zimy, szczególnie w okresie niskich temperatur, patrole Straży Miejskiej wizytują te miejsca, nakłaniają bezdomnych do skorzystania z miejsc noclegowych. Podczas patroli strażnicy identyfikują osoby bezdomne i prowadzą rejestr osób, które nie wyrażają woli skorzystania z oferowanej pomocy. Osoby chcące skorzystać z noclegu przewożone są do schronisk lub ogrzewalni. Tam zostają objęte stosowną pomocą. Tylko w listopadzie 2018 r. Straż Miejska interweniowała wobec osób bezdomnych 126 razy. Odnotowano ok. 47 osób bezdomnych koczujących w różnych miejscach.

Dyrektor podała, że Ośrodek nie dokonywał analiz w zakresie oszacowania potencjalnej liczby nowych bezdomnych. Z uwagi na ochronę danych osobowych nie występowało również do spółdzielni, administracji domów miejskich czy prywatnych właścicieli z prośbą o wskazanie osób, u których występują zaległości czynszowe. W przypadku osób i rodzin pracownicy socjalni diagnozują sytuację życiową, w tym mieszkaniową. Osobom, które posiadają zadłużenie mieszkaniowe, proponowana jest pomoc materialna, podejmowane są mediacje z właścicielami lokali w celu rozłożenia zaległości na raty, pozyskania dodatku mieszkaniowego. W przypadku osób bezdomnych, które opuściły schronisko i udzielono im pomocy w formie pobytu w mieszkaniu wspomaganym, ich sytuacja życiowa jest na bieżąco monitorowana przez pracowników socjalnych ośrodka. Stały monitoring oraz świadczona praca socjalna zapobiega powrotowi do bezdomności.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 819-823)

1.3. W badanych latach MOPS zawarł trzy umowy z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy osobom bezdomnym.

Do 31 grudnia 2016 r. obowiązywała umowa¹⁹ z Kujawsko-Pomorskim Zarządem Wojewódzkim Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej w Bydgoszczy²⁰ w zakresie prowadzenia „Centrum Pomocy dla Bezdomnych”. Umowa dotyczyła wsparcia realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu we wszystkie dni kalendarzowe miesiąca w cyklu 24 godzinnym schroniska dla bezdomnych mężczyzn i schroniska dla bezdomnych kobiet i matek z dziećmi. Od 1 stycznia 2017 r. obowiązywała umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego z Fundacją Inkubator Społeczny. Przedmiot umowy był tożsamy z przedmiotem umowy z PKPS. Od 14 marca 2018 r. zapewnienie schronienia dla osób bezdomnych w formie ogrzewalni realizowało Zgromadzenie Sióstr Albertynek Posługującym Ubogim, Dom Zakonny.

(dowód: akta kontroli str. 465-492)

W latach 2016-2018 były opracowane i realizowane programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²¹.

Program współpracy Miasta Bydgoszczy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2016 został przyjęty uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy z 25 listopada 2015 r. Sprawozdanie z Programu współpracy za rok 2016 zostało przyjęte uchwałą z 31 maja 2017 r. Program współpracy w roku 2017 został przyjęty uchwałą z 25 października 2016 r., a sprawozdanie z tego Programu – uchwałą z 23 maja 2018 r. Natomiast Program współpracy w roku 2018 został przyjęty uchwałą z 29 listopada

¹⁸ <https://www.google.com/maps/d/embed?mid=1Nxz3-4FM4dg0z1nGxLwjR110FsQ>

¹⁹ Zawarta 17 grudnia 2013 r. z mocą od 1 stycznia 2014 r.

²⁰ Dalej „PKPS”.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., dalej „ustawa dppiw”.

2017 r. Wszystkie uchwalone programy współpracy zawierały obligatoryjne elementy wymienione w art. 5a ustawy dppow.

1.4. Uchwałą Rady Miasta²² przyjęto „Strategię rozwiązywania problemów społecznych miasta Bydgoszczy na lata 2016-2023”. Uchwałę przekazano Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu 5 października 2016 r.

Strategia dotyczyła różnych problemów społecznych występujących na terenie Bydgoszczy, m.in. przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, w tym bezdomności. Wskazano w niej, że *wszelkie podejmowane w jej ramach przedsięwzięcia będą prowadzone w oparciu o współdziałanie aktywnych podmiotów działających w Bydgoszczy.*

W zakresie osób bezdomnych przedstawiono zasoby sfery społecznej – Centrum Pomocy dla Bezdomnych Mężczyzn i Kobiet. Przedstawiono identyfikację oraz diagnozę problemów społecznych, w tym problemu bezdomności. Wskazano, że problemem bydgoskich placówek udzielających schronienia jest brak zaplecza medycznego w rozumieniu przepisów o świadczeniach podstawowej opieki zdrowotnej. Stąd standardowe wsparcie oferowane przez schroniska i noclegownie, w perspektywie napływu starszych, niepełnosprawnych i chorych osób bezdomnych zaczyna być niewystarczające. Działania Centrum pozwoliły i pozwalają nadal na osiąganie zamierzonych efektów, wśród których należy wymienić poprawę higieny osobistej, zdobycie kwalifikacji zawodowych, zdobycie umiejętności społecznych, zachowanie abstynencji, aktywne poszukiwanie pracy i usamodzielnienie.

Przedstawiono również działania na rzecz minimalizowania zjawiska wykluczenia społecznego. W odniesieniu do osób bezdomnych podkreślono, iż obecnie funkcjonujący system wsparcia zabezpiecza wszystkie podstawowe potrzeby tej grupy, zarówno w postaci wsparcia finansowego, rzeczowego, jak również instytucjonalnego. Aktywizacja społeczna osób bezdomnych należy do jednych z najtrudniejszych zadań w zakresie włączenia społecznego. Wskazano na dużą rolę kontraktów socjalnych, a w szczególności programów wychodzenia z bezdomności, jako narzędzi pracy socjalnej, które pozwolą na zwiększenie skuteczności podejmowanych działań socjalnych, a w konsekwencji poprawę sytuacji tych osób. Za niezwykle ważne uznano także poprawę infrastruktury schronisk i noclegowni.

Kluczowym elementem Strategii było określenie siedmiu celów głównych, w tym m.in. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (cel główny nr 1). Określono dla niego cele szczegółowe, w tym m.in. Przeciwdziałanie zagrożeniu bezdomności (cel szczegółowy nr 1) oraz Stworzenie warunków do wyjścia z bezdomności (cel szczegółowy nr 2) oraz zadania i mierniki dla tych celów. Dla celu szczegółowego nr 1 sformułowano następujące zadania: nr 1 - ścisła współpraca instytucji w celu udzielania wsparcia osobom zagrożonym eksmisją, w tym opracowanie informatora dla osób zagrożonych eksmisjom w wersji papierowej i elektronicznej; nr 2 - opracowanie projektu zmiany kryteriów ubiegania się o lokal z zasobów miasta; nr 3 - monitoring działań wobec osób zagrożonych bezdomnością. Dla celu szczegółowego nr 2 sformułowano następujące zadania: nr 1 - dostosowanie schronisk dla bezdomnych do obowiązujących przepisów; nr 2 - stworzenie systemu mieszkań wspieranych i treningowych; nr 3 - aktywizacja zawodowa, społeczna i zdrowotna osób bezdomnych.

Na dzień zakończenia kontroli w MOPS nie opracowano dokumentu dot. realizacji Strategii. Z-ca dyrektor MOPS podała, że ocena realizacji Strategii zostanie przedstawiona Radzie Miasta Bydgoszczy w czerwcu 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 566-592, 793-800, 819-823, 828-829)

²² Nr XXXIV/642/16 z 28 września 2016 r.

Strategia zawierała wszystkie elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy PS i do dnia zakończenia kontroli²³ nie była zmieniana. Badaniem objęto realizację zadań 1-2 w ramach celu szczegółowego nr 2. I tak:

Zadanie 1 - zgodnie ze wskaźnikami przyjętymi w obowiązujących przepisach.

Do dnia kontroli pomieszczenia schroniska dla bezdomnych mężczyzn²⁴ nie spełniały wymogów rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni²⁵ oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni²⁶. Uchybienia polegały na zbyt dużej liczbie bezdomnych w schronisku, zbyt małej powierzchni przypadającej na osobę w pomieszczeniu mieszkalnym oraz zbyt małej liczbie sanitariatów, tj. urządzeń natryskowych, umywalek i misek ustępowych. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej²⁷, termin dostosowania ogrzewalni, noclegowni lub schronisk dla osób bezdomnych do standardów został określony do 31 grudnia 2020 r.

Na bazie informacji z FIS²⁸ Ośrodek w lutym 2018 r. poinformował Prezydenta Bydgoszczy o niespełnieniu przez budynki schroniska dla bezdomnych mężczyzn wymagań określonych w rozporządzeniu z dnia 28 kwietnia 2017 r. W dniu 24 sierpnia 2018 r. MOPS przesłał do Prezydenta Bydgoszczy założenia merytoryczne dot. dostosowania schroniska na ul. Fordońskiej 422 do wymogów rozporządzenia. W projekcie budżetu miasta na 2019 r. ujęto 640 795 zł na kompleksową modernizację Centrum Pomocy dla Bezdomnych, w tym m.in. na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla podzadania nr 2 - kompleksowa modernizacja i przebudowa budynków Centrum Pomocy dla Bezdomnych Mężczyzn przy ul. Fordońskiej 422 w Bydgoszczy wraz z przebudową infrastruktury technicznej w celu dostosowania obiektu do standardów i wymagań schronisk dla bezdomnych do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami i warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zadanie 2: liczba mieszkań wspomaganych (wspieranych i treningowych), liczba osób skierowanych do mieszkań wspomaganych (wspieranych i treningowych).

W 2016 r. MOPS zauważył potrzebę pomocy środowiskowej w zakresie m.in. pozyskiwania środków pozabudżetowych, w tym z Unii Europejskiej, na realizację projektów dotyczących przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, w tym usamodzielniania życiowego osób bezdomnych poprzez rozwój mieszkań wspomaganych (treningowych). Od 1 października 2017 r. FIS przy współudziale MOPS brała udział w następujących projektach: „Mieszkania wspierane w Bydgoszczy” – utworzono 10 mieszkań (26 miejsc), „Wykluczeni – udomowieni. Przepis na zmianę” – utworzono 13 mieszkań (25 miejsc), „Przepis na dom” – utworzono 7 mieszkań dla 20 osób, „zaDOMowieni” - utworzono 6 mieszkań dla 19 osób, utworzono jedno mieszkanie treningowe dla dwóch osób.

Na 31 grudnia 2018 r. w Bydgoszczy funkcjonowały 33 mieszkania, w których schronienie znalazły 92 osoby.

²³ 14 lutego 2019 r.

²⁴ Znajdujące się przy ul. Fordońskiej 422 w Bydgoszczy.

²⁵ Dz. U. poz. 953., dalej: „rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2017 r.”.

²⁶ Dz. U. poz. 896, dalej: „rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2018 r.”.

²⁷ Dz. U. poz. 700, dalej: „ustawa o zmianie ustawy o PS z 2018 r.”.

²⁸ M.in. o niespełnieniu przez budynki schroniska dla bezdomnych mężczyzn, wymagań określonych w rozporządzeniu ministra rodziny, pracy i polityki społecznej z 28 kwietnia 2017 r.

Dyrektor MOPS podała, że zgodnie z zapisami ustawy o PS, Ośrodek był jednostką wiodącą w przygotowaniu Strategii, o czym świadczy zarządzenie Prezydenta w sprawie powołania Zespołu²⁹. Każda jednostka uczestnicząca w tworzeniu Strategii jest zobowiązana do jej realizacji oraz przygotowania stosownych informacji na potrzeby sprawozdania. Obecnie trwają przygotowania do oceny realizacji Strategii w roku bieżącym. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 27 lutego 2019 r. powołano Zespół ds. oceny „Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Bydgoszczy na lata 2016-2023”, którego Przewodniczącą jest Dyrektor MOPS. Projekt uchwały zostanie przedstawiony na sesji Rady Miasta 29 maja 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 415, 420, 688-734, 793-800, 819-823, 828-829)

1.5. W latach 2016-2018 Rada Miasta Bydgoszczy corocznie uchwałała w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej ocenę zasobów pomocy społecznej Miasta Bydgoszczy: 27 kwietnia 2016 r.; 26 kwietnia 2017 r. i 25 kwietnia 2018 r. W uchwałach ujęto dane statystyczne dot. bezdomności: liczba rodzin, liczba osób w rodzinach, liczba osób objętych IPWB, liczba placówek udzielających schronienia, koszty prowadzenia tych placówek. Szacowano potencjalną liczbę osób bezdomnych, przedstawiano dane za lata poprzednie, aktualny rok oraz jeden rok po ocenie. W uchwałach ujmowano potrzeby w zakresie pomocy społecznej, m.in. związane ze świadczeniem usług osobom bezdomnym.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

1.6. Sprawozdania z działalności MOPS za lata 2016 i 2017 zostały przyjęte uchwałami Rady Miasta Bydgoszczy: z 26 kwietnia 2017 r. i z 25 kwietnia 2018 r. W obu sprawozdaniach problemowi bezdomności poświęcono osobny rozdział.

(dowód: akta kontroli str. 645-729)

1.7. W MOPS nie opracowano odrębnych programów działania na rzecz osób bezdomnych. Dyrektor Ośrodka podała, że pomoc osobom bezdomnym udzielana jest w oparciu o ustawę o PS, współpracę z organizacjami społecznymi i zawartymi umowami z organizacjami społecznymi na realizację zadań pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

1.8. Dyrektor MOPS podała, że Ośrodek nie otrzymywał informacji na temat możliwości aplikowania przez jednostki samorządu w programach dotyczących działań na rzecz osób bezdomnych. Jedną z komórek MOPS jest Zespół ds. Pozyskiwania Środków Pozabudżetowych, którego pracownicy na bieżąco monitorują strony internetowe podmiotów, które ogłaszają konkursy na projekty działań na rzecz osób bezdomnych, tj. Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu Marszałkowskiego i Urzędu Wojewódzkiego. Konkursy na działania na rzecz osób bezdomnych ogłaszane przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki oraz MRPIPS kierowane były wyłącznie do organizacji pozarządowych, stąd MOPS w Bydgoszczy nie miał możliwości aplikowania w nich. Przystąpił natomiast w roli partnera do czterech projektów przygotowanych przez FIS³⁰ w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego: Oś Priorytetowa 9 Solidarne społeczeństwo, Poddziałanie 9.3.2 Rozwój usług społecznych. Projekty dotyczyły utworzenia i wyposażenia mieszkań wspomaganych o profilu wspieranym, które umożliwiły zamieszkanie i świadczenie usług opiekuńczych niesamodzielnym osobom bezdomnym. Mieszkania zostały

²⁹ Nr 527/2015 z 12 października 2015 r.

³⁰ Fundacja, której zlecono prowadzenie Centrum Pomocy dla Bezdomnych.

utworzone w ramach czterech projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego:

1. „Projekt mieszkania wspierane w Bydgoszczy” – wartość 795 925 zł, w tym dofinansowanie 716 329,00 zł; wkład własny 79 596,00 zł. Utworzono 10 mieszkań (26 miejsc), funkcjonuje 8 mieszkań (32 miejsca; 6 miejsc przeniesiono z projektu „Wykluczeni – udomowieni. Przepis na zmianę” 1 lipca 2018 r.);
2. „Wykluczeni – udomowieni. Przepis na zmianę” – wartość 795 925 zł, w tym dofinansowanie 716 332,50 zł; wkład własny 79 592,50 zł. Utworzono 13 mieszkań (25 miejsc), funkcjonuje 11 mieszkań (19 miejsc; 6 miejsc przeniesiono do projektu „Projekt mieszkania wspierane w Bydgoszczy” 1 lipca 2018r.);
3. „Przepis na dom” – wartość 1 307 196,00 zł, w tym dofinansowanie 1 202 620,32 zł; wkład własny 104 575,68 zł. Utworzono 7 mieszkań dla 20 osób;
4. „zaDOMowieni” - wartość projektu 884 437,50 zł, w tym dofinansowanie 813 682,50 zł, wkład własny 70 755,00 zł. Utworzono 6 mieszkań dla 19 osób.

Wsparcie w ramach wymienionych projektów było kierowane do zidentyfikowanych osób bezdomnych. Nie przyczyniło się do identyfikacji nowych bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 730-734)

1.9. W ramach Centrum Pomocy dla Bezdomnych w mieście funkcjonowało schronisko dla bezdomnych mężczyzn posiadające 165 miejsc, schronisko dla bezdomnych kobiet posiadające 168 miejsc. W ramach schroniska dla bezdomnych mężczyzn do maja 2017 r. funkcjonowało 35 miejsc noclegowych. W umowie z FIS nie zawarto zapisów dotyczących gwarantowanej liczby miejsc dla beneficjentów MOPS Bydgoszcz. Zgodnie z Regulaminem schroniska, warunkiem udzielenia schronienia było posiadanie skierowania wydanego przez MOPS. Od 14 marca 2018 r. na terenie Bydgoszczy funkcjonowała ogrzewalnia dla bezdomnych prowadzona przez Zgromadzenie Sióstr Albertynek Posługującym Ubogim, Dom Zakonny. Wszystkie podmioty zostały wybrane w drodze konkursu.

Konkurs w grudniu 2016 r. został przeprowadzony zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o dppiw. Zarządzeniem z 7 listopada 2016 r. Dyrektor MOPS ogłosił otwarty konkurs ofert na zadania z zakresu pomocy społecznej na lata 2017-2019 – „Prowadzenie Centrum Pomocy dla Bezdomnych”. Ogłoszenie zawierało wszystkie elementy wymienione w art. 13 ust. 2 ustawy o dppiw i zostało opublikowane zgodnie z wymogami określonymi w ustępie 3 cyt. artykułu. Po przeprowadzeniu konkursu Dyrektor MOPS ogłosił jego rozstrzygnięcie. Ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert spełniało wymogi określone w art. 15 ust. 2h ustawy o dppiw oraz zostało opublikowane zgodnie z wymogami określonymi w art. 13 ust. 3 ww. ustawy.

W ramach konkursu MOPS podał kwotę, jaką chce przeznaczyć na prowadzenie schroniska w poszczególnych latach trwania umowy. Warunkiem udziału w konkursie było zaakceptowanie wskazanej kwoty.

Zapisy umowy zabezpieczały interesy MOPS. Zleceniodawca zagwarantował sobie zwrot środków finansowych w przypadku niewykorzystania kwoty dotacji przyznanej na dany rok budżetowy, a także zwrot dotacji wraz z odsetkami³¹ w przypadku wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Przewidziano możliwość rozwiązania umowy przez Zleceniodawcę ze skutkiem natychmiastowym w przypadku: wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości lub nienależnie, tj. bez podstawy prawnej; nieterminowego oraz nienależytego wykonywania umowy, w szczególności zmniejszenia zakresu

³¹ W wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.

rzeczowego realizowanego zadania publicznego; przekazania przez Zleceniobiorców części lub całości dotacji osobie trzeciej w sposób niezgodny z umową; nieprzedłożenia przez Zleceniobiorców sprawozdania wykonania zadania publicznego w terminie określonym i na zasadach określonych w umowie; odmowy poddania się przez Zleceniobiorców kontroli albo niedoprowadzenia przez Zleceniobiorców w terminie określonym przez Zleceniodawcę do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

W umowie nie wskazano, co stanowiło podstawę prognozowania liczby osób bezdomnych, którym według umowy należało zapewnić schronienie w każdej z form. Zgodnie z Regulaminem schroniska, będącym załącznikiem do oferty, należało udzielić schronienia wszystkim spełniającym warunki i posiadającym skierowanie z MOPS.

W latach 2016-2018 udzielono schronienia łącznie 1 375 osobom:

- w 2016 r. - 379 mężczyznom, 115 kobietom i 32 dzieciom,
- w 2017 r. - 334 mężczyznom, 87 kobietom i 35 dzieciom,
- w 2018 r. - 281 mężczyznom, 99 kobietom i 13 dzieciom.

W Bydgoszczy nie funkcjonowało schronisko dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Z inicjatywy FIS i MOPS Miasto podjęło działania mające na celu utworzenie na terenie Bydgoszczy takiego schroniska. W projekcie budżetu miasta na 2019 r. ujęto 640 795 zł na kompleksową modernizację Centrum Pomocy dla Bezdomnych, w tym m.in. na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla podzadania nr 2 - kompleksowa modernizacja i przebudowa budynków Centrum Pomocy dla Bezdomnych Mężczyzn przy ul. Fordońskiej 422 w Bydgoszczy wraz z przebudową infrastruktury technicznej w celu dostosowania obiektu do standardów i wymagań schronisk dla bezdomnych do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami i warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi przebudowy ma powstać schronisko dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi dla 20 bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 18-301, 465-492, 645-729, 737, 741, 793-800, 819-823)

1.10. Oględziny, przeprowadzone w godzinach otwarcia ogrzewalni³² wykazały, że obiekt i świadczone w nim usługi spełniały wymogi określone w rozporządzeniu z dnia 27 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 415-464, 566-592)

1.11. Udzielanie pomocy osobom bezdomnym w formie zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych następowało bez uprzedniego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, zawarcia kontraktu socjalnego i bez wydania decyzji administracyjnej³³.

(dowód: akta kontroli str. 793-800)

1.12. W MOPS nie opracowywano Indywidualnych Programów Wychodzenia z Bezdomności³⁴. Obowiązek opracowania i realizacji IPWB został przypisany FIS, prowadzącej Centrum Pomocy dla Bezdomnych. Zleceniobiorcę zobowiązano do objęcia pomocą w formie IPWB minimum 120 osób w roku.

W 2017 r. Dział Kontroli, Windykacji i Ubezpieczeń MOPS przeprowadził kontrolę w schronisku dla bezdomnych kobiet i matek z dziećmi, a w 2018 r. w schronisku dla bezdomnych mężczyzn. W ramach kontroli zweryfikowano zapisy umowy odnoszące się do IPWB, nie stwierdzając nieprawidłowości. Ustalono, że IPWB objęto 120 osób. W odniesieniu do IPWB realizowanych w schronisku dla

³² W dniu 19 stycznia 2019 r., w godzinach od 18.00 do 21.00.

³³ Zagadnienie szerzej opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

³⁴ Dalej „IPWB”.

bezdomnych mężczyzn stwierdzono, że monitoring postępów w IPWB jest prowadzony prawidłowo, jednak jest zbyt mało zindywidualizowany, zawiera dużo ogólników i ocen zaczerpniętych z innych dokonanych ocen i opracowań.

Z-ca Dyrektor MOPS podała, że nie wie, czy osoby bezdomne uczestniczyły w opracowywaniu programów, artykułując swoje potrzeby i oczekiwania. Jednak programy są opracowywane przez FIS z osobą bezdomną i winny być dostosowane do ich indywidualnych potrzeb i oczekiwań. Ponadto podała, że w jej ocenie realizacja programów przyczyniła się do usamodzielnienia części bezdomnych. Do grona osób, które można uznać za usamodzielnione, należy 90 osób, które opuściły schronisko i zostały decyzją skierowane do mieszkań wspomaganych.

W zakresie opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne Z-ca Dyrektor MOPS podała, że w ramach podjętych działań osoby bezdomne, zdrowe, w wieku aktywności zawodowej mają obowiązek rejestracji w Powiatowym Urzędzie Pracy i tym samym zostają objęte ubezpieczeniem zdrowotnym. IPWB są zawierane również z osobami posiadającymi swoje świadczenia (zasiłki stałe, renty, emerytury, umowy o pracę) i nie ma potrzeby obejmowania ich taką pomocą.

(dowód: akta kontroli str. 645-729, 593-611, 793-800)

1.13. W kontrolowanym okresie bezdomnym oprócz udzielenia schronienia w schronisku udzielano pomocy w formie: zasiłków stałych, okresowych, celowych; zapewnienia posiłku, pracy socjalnej, pobytu w mieszkaniach wspomaganych, pobytu i usług w domu pomocy społecznej.

W latach 2016-2018 zasiłków stałych przyznano odpowiednio: 167 (786 955 zł), 171 (704 166) i 153 (682 535 zł); okresowych: 70 (115 524 zł), 55 (57 371 zł), 46 (44 000); celowych: 142 (67 898 zł), 117 (36 982 zł.), 99 (33 849 zł.). Usługi opiekuńcze przyznano odpowiednio: dwóm osobom (992 zł), dwóm (4 933 zł), dziewięciu osobom (13 057 zł). Umieszczono łącznie 42 osoby w domach pomocy społecznej: cztery w 2016 r. (127 310 zł), 24 w 2017 r. (796 904 zł) i 14 w 2018 r. (487 979 zł). Przyznano posiłki: 12 (7 177 zł), 18 (7 089 zł) i 39 (33 934 zł).

W powyższym okresie wydano osobom bezdomnym łącznie 11 decyzji odmownych. W trzech przypadkach wnioskowano o pokrycie kosztów mandatu za przejazd komunikacją miejską, kosztów wyrobienia duplikatu prawa jazdy oraz kosztów opłacenia stacji. Potrzeby te nie mieściły się w katalogu podstawowych potrzeb bytowych. W dwóch przypadkach odmówiono zasiłku okresowego z uwagi na trudną sytuację życiową uzasadniając, że podstawowe potrzeby bytowe schronienie, wyżywienie i podstawowe artykuły higieniczne zabezpieczane są przez Centrum Pomocy dla Bezdomnych Mężczyzn. W dwóch przypadkach odmówiono zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup żywności uzasadniając, że podstawowe potrzeby bytowe schronienie, wyżywienie i podstawowe artykuły higieniczne zabezpieczane są przez Centrum Pomocy dla Bezdomnych Mężczyzn. W pozostałych czterech odmówiono zasiłku stałego uzasadniając: brakiem orzeczenia o niepełnosprawności (dwa przypadki), uchybieniami formalnymi (jeden przypadek) oraz zdolnością do podjęcia pracy.

(dowód: akta kontroli str. 372-385, 507-526, 645-729)

Z-ca Dyrektor MOPS podała, że w schronisku osoby bezdomne otrzymują możliwość noclegu, skorzystania z bezpłatnego ciepłego posiłku i po nawiązaniu współpracy z pracownikami schroniska otrzymują możliwość uczestniczenia w programie wychodzenia z bezdomności podpisywanym z FIS. Ponadto pracownicy socjalni ROPS Fordon prowadzą indywidualną pracę socjalną z osobami korzystającymi z różnych form pomocy materialnej i niematerialnej a także z osobami wymagającymi wsparcia w postaci poradnictwa i informowania

o możliwościach radzenia sobie z bieżącymi problemami. W stosunku do osób, których stan zdrowia rokuje poprawę, rola pracowników polega na poradnictwie dotyczącym specjalistycznego leczenia (w tym leczenia uzależnień) i pomocy w poruszaniu się odnośnie do załatwiania terminów badań czy ewentualnych konsultacji z lekarzami prowadzącymi. Po rozeznaniu sytuacji rodzinnej osób bezdomnych, pracownicy socjalni podejmują działania zmierzające do poprawy, naprawy i odbudowy relacji z najbliższą rodziną. Jest to jedna z najtrudniejszych płaszczyzn współpracy z ww. klientami z uwagi wieloletnie konflikty i zaburzone relacje rodzinne.

Nie opracowano odrębnej karty pracy socjalnej dla prowadzonej pracy socjalnej z osobami bezdomnymi.

W MOPS istniała możliwość skorzystania ze specjalistycznej pomocy prawnej i psychologicznej w Dziale Wsparcia Rodziny i Asysty Rodzinnej. Ponadto w latach 2016-2017 zawarto porozumienie o współpracy z Terenowym Komitetem Ochrony Praw Dziecka w Inowrocławiu, który realizował projekt Ministra Sprawiedliwości z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym Prześstępstwem oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Na podstawie porozumienia w siedzibie MOPS działał Punkt Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Prześstępstwem dla mieszkańców Bydgoszczy. Działalność Punktu była rozpowszechniona w wielu instytucjach, również w schronisku dla bezdomnych w Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 372-385, 819-823)

1.14. Ośrodek upowszechniał informacje o możliwych do udzielenia formach pomocy osobom bezdomnym na swojej stronie internetowej i w siedzibie, poprzez umieszczenie w miejscu ogólnie dostępnym aktualnego wykazu schronisk, noclegowni, ogrzewalni i jadalni w Bydgoszczy. Z-ca Dyrektor MOPS podała, że informacje takie są rozpowszechniane w miejscach publicznych takich jak; ROPS, przychodnie rejonowe. Za pośrednictwem mediów kierowano apele do mieszkańców miasta o zainteresowanie się losem osób starszych i osób bezdomnych wymagających pomocy, szczególnie w okresie jesienno-zimowym.

(dowód: akta kontroli str. 793-800)

1.15. W kontrolowanym okresie nie prowadzono udokumentowanych analiz w zakresie oceny skuteczności udzielonego wsparcia osobom bezdomnym. Z-ca Dyrektor MOPS podała, że nie prowadzono monitoringu i ewaluacji tych usług. Problem bezdomności jest jednym z wielu, którym MOPS się zajmuje. Każdy bezdomny wymagający pomocy w formie schronienia jest kierowany do schroniska, a inne potrzeby wynikające z rozeznanych potrzeb rozpatrywane są indywidualnie.

Nie prowadzono także analiz bieżącej realizacji zadań skierowanych do osób bezdomnych, jednak w efekcie realizacji projektów związanych z utworzonymi mieszkaniem wspomagany do 2018 roku 90 osób opuściło schronisko i przy niewielkim wsparciu ze strony pracowników Ośrodka osiągnęło samodzielność życiową. Z-ca Dyrektor MOPS podała, że osoby bezdomne w ramach pracy socjalnej były także motywowane do złożenia wniosku o przydział lokalu z zasobów gminy.

(dowód: akta kontroli str. 793-800)

1.16. MOPS nie pobierał opłat za udzielone schronienie w schroniskach. Zgodnie z umową z 15 grudnia 2016 r. FIS została zobowiązana m.in. do: przeznaczenia uzyskanych dochodów z tytułu pobieranych od osób bezdomnych opłat za pobyt w placówce na koszty merytoryczne zadania, a także ponoszenia kosztów związanych z utrzymaniem obiektu, w którym będzie realizowane zadanie oraz

pozyskiwania dodatkowych środków na realizację zadania, w szczególności w formie darowizn rzeczowych i finansowych. Obowiązek odpłatności za pobyt w schronisku został zawarty w Regulaminie organizacyjnym Centrum Pomocy dla Bezdomnych w Bydgoszczy. Zgodnie z § 20 regulaminu bezdomni mężczyźni wnoszą odpłatność w wysokości 55% swoich dochodów, a kobiety 30% dochodu. W wypadku schroniska dla mężczyzn wyższe opłaty wynikały z faktu zapewnienia przez Fundację przebywającym 3 posiłków dziennie (w tym jednego gorącego), natomiast w schronisku dla kobiet zapewniono jedynie warunki do samodzielnego przygotowywania sobie posiłków.

(dowód: akta kontroli str. 471-484, 783-792, 793-800, 801-815)

1.17. W kontrolowanych latach zadanie zapewnienia schronienia osobom bezdomnym na terenie Bydgoszczy było zlecane podmiotom zewnętrznym. Od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. schroniska dla bezdomnych: mężczyzn i dla kobiet były prowadzone przez PKPS na podstawie umowy z 17 grudnia 2013 r. Zgodnie z umową w 2016 r. MOPS przekazał PKPS 1 991 tys. zł. Taką samą kwotę wydatkowano w 2017 r. na podstawie umowy z FIS i Stowarzyszeniem „Podaj rękę”, które na podstawie umowy z 15 grudnia 2016 r. prowadziły Centrum Pomocy dla Bezdomnych od 1 stycznia 2017 r. W 2018 r. na zapewnienie schronienia osobom bezdomnym przyznano łącznie 2 196 tys. zł. Na tę kwotę złożyła się dotacja w wysokości 1 991 tys. zł dla FIS; 50 tys. zł. dla Zgromadzenia Sióstr Albertynek Posługującym Ubogim, Dom Zakonny na prowadzenie ogrzewalni oraz 74,1 tys. zł na mieszkania wspierane dla bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 16-320, 645-729, 816-817)

1.18. Główna księgową MOPS podała, że przy projektowaniu budżetu corocznie ujmowano zadania dotyczące świadczeń dla osób bezdomnych. Formy świadczeń dotyczyły: dożywiania w formie posiłków, zasiłków pieniężnych, a także świadczeń w naturze w postaci żywności. Ośrodek realizował powyższe świadczenia na podstawie wydanych decyzji, jednakże nie posiadał wyszczególnionego budżetu dla osób bezdomnych. Finansowanie odbywało się w ramach posiadanego budżetu na określone formy świadczeń w rozdziałach: 85214 – Zasiłki okresowe i celowe; 85216 – Zasiłki stałe; 85230 – Pomoc w zakresie dożywiania; 85295 – Pozostała działalność. Środki na prowadzenie Schroniska dla osób bezdomnych, ogrzewalni oraz mieszkań wspieranych przez organizacje pozarządowe wpisano w budżecie Miasta Bydgoszczy w rozdziale 85295 § 2360 – dotacja celowa z budżetu jest udzielona w trybie art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁵, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego.

Wnioskowane potrzeby finansowe na świadczenia dla osób bezdomnych w latach 2016-2018 uwzględniane były w projektach uchwał budżetowych; wyjątek stanowił projekt budżetu na 2017 rok, gdzie wnioskowano o dodatkowe 109 tys. zł na prowadzenie Schroniska dla bezdomnych, jednakże budżet na to zadanie nie został zwiększony.

W latach 2016-2018 wnioskowano o odpowiednio 1 991 tys. zł; 2 100 tys. zł i 2 196 tys. zł, a przyznano 1 991 tys. zł; 1 991 tys. zł³⁶ i 2 196 tys. zł. W latach 2016-2017 wydatkowano po 1 991 tys. zł.

W latach 2016 i 2017 na poziomie projektu budżetu wnioskowano o środki na utrzymanie Schroniska dla bezdomnych w wysokościach określonych w zawartych umowach na ich prowadzenie w 2016 roku z PKPS, a od 2017 r. z FIS. W planach

³⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

³⁶ Dodatkowe środki miały być przeznaczone na standaryzację schronisk.

na rok 2018 oprócz wnioskowanej kwoty na prowadzenie Schroniska dla bezdomnych przez FIS zaplanowano środki na prowadzenie ogrzewalni dla bezdomnych oraz mieszkań wspieranych. Wniosek o zwiększenie budżetu w całości został uwzględniony w uchwale budżetowej, a zadania powierzono w drodze konkursu organizacjom pozarządowym.

W latach 2016-2017 nie zwiększono środków na realizację usług na rzecz osób bezdomnych w ciągu roku budżetowego.

Udział procentowy wydatków poniesionych w związku z realizacją zadań na rzecz bezdomnych w wydatkach ogółem gminy w latach 2016-2017³⁷ wyniósł odpowiednio 0,12% i 0,11%

Wydatki związane z udzielaniem schronienia osobom bezdomnym ujmowane były w Dziale 852 – Pomoc Społeczna Rozdziale 85295 – Pozostała działalność § 2360.

(dowód: akta kontroli str. 16-320)

Z-ca Dyrektor Ośrodka podała, że trudno jej ocenić, czy środki były wystarczające na zabezpieczenie potrzeb wszystkich bezdomnych. Te osoby, które zgłaszały się o pomoc w formie schronienia, pomoc otrzymywały. W sytuacji zgłoszenia innych potrzeb były one rozpatrywane decyzją administracyjną.

(dowód: akta kontroli str. 793-800)

1.19. MOPS pismem z 31 lipca 2018 r. przekazał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu następujące wnioski o wpisanie do rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia: a) ogrzewalni prowadzonej przez Zgromadzenie Sióstr Albertynek Posługujących Ubogim w Bydgoszczy przy ul. Koronowskiej 14, na 15 miejsc dla osób bezdomnych; b) noclegowni i schroniska dla osób bezdomnych prowadzonych przez FIS oraz Stowarzyszenie „Podaj Rękę” w Bydgoszczy przy ul. Fordońskiej 422, na odpowiednio 35 i 165 miejsc; c) schroniska dla osób bezdomnych prowadzonego przez FIS oraz Stowarzyszenie „Podaj Rękę” w Bydgoszczy przy ul. Polanka 9, dla 168 kobiet. 15 stycznia 2019 r. MOPS poinformował Wydział Polityki Społecznej o zmianie liczby miejsc w ogrzewalni z 15 na 30.

(dowód: akta kontroli str. 744-746)

1.20. MOPS podejmował działania na rzecz realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu³⁸ poprzez realizację projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Projekty realizowane przez Miasto Bydgoszcz i MOPS (samodzielnie lub w partnerstwie) uwzględniają Priorytety ww. Programu, w tym m.in. „Zapobieganie niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności”. Cele do realizacji określono w „Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Bydgoszczy na lata 2016-2023”. W ramach pracy socjalnej prowadzona była prewencja przed eksmisją i bezdomnością. Udzielano pomocy finansowej na częściowe pokrycie czynszu w przypadku powstania chwilowych trudności w ponoszeniu opłat, pracownicy podejmowali mediacje z właścicielami mieszkań w celu rozłożenia zaległości na raty, asystowali klientom w prowadzonych rozmowach, motywowali do racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami. W latach 2016-2018 udzielono pomocy w opłatach czynszowych łącznie 634 osobom. Ponadto w Bydgoszczy istniała możliwość zwolnienia z długu z tytułu używania lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Bydgoszczy poprzez spełnienie innego

³⁷ Brak danych z wykonania budżetu za 2018 r.

³⁸ Przyjęty uchwałą Nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r; M. P. z 2014 r. poz. 787. Dalej „Program” lub „KPPUiWS”.

świadczenia niepieniężnego³⁹. W Bydgoszczy od 2017 r. funkcjonowały łącznie 33 tzw. mieszkania wspierane, w których na 31 grudnia 2018 r. schronienie znalazły 92 osoby.

Z-ca Dyrektor Ośrodka podała, że z zapisów Programu nie wynika, że ośrodkowi pomocy społecznej na poziomie gminy przypisano koordynację działań. Program jest dokumentem wskazującym kierunki działań, priorytety oraz wskazuje na potrzebę opracowania nowych aktów prawnych lub uzupełnienie istniejących, co do tej pory nie ma miejsca. MOPS nie otrzymywał zadań i wskazówek Ministra dotyczących realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych określonych w KPPUiWS. Ponadto wskazała, że do realizacji zapisów Priorytetu V.2, pkt 1 lit. a, b, c brak jest aktów prawnych pozwalających na realizację Programu.

(dowód: akta kontroli str. 386-414, 566-592, 730-734)

1.21. Z-ca Dyrektor Ośrodka podała, że zmiany w systemie pomocy społecznej od września 2016 r.⁴⁰ przyczynią się do poprawy skuteczności udzielania pomocy osobom bezdomnym. Najbardziej oczekiwaną zmianą przez pracowników pomocy społecznej jest możliwość utworzenia schroniska z usługami opiekuńczymi. Dostosowanie schroniska do obowiązujących standardów pozwoli również na skuteczną pracę z osobami bezdomnymi, zdolnymi do samoobsługi, w wieku aktywności zawodowej, których sytuacja osobista pozwala na podpisanie kontraktu i podjęcie próby wyjścia z bezdomności. Dzięki tym działaniom będzie się zmniejszała liczba osób bezdomnych i zwiększało grono tych, którzy wyszli z bezdomności. Ponadto uważa za zasadne powołanie podmiotów koordynujących działania na rzecz bezdomnych na każdym szczeblu, jak również skierowanie do dużych gmin środków rządowych na dofinansowanie prowadzonych inwestycji związanych z osiąganiem standardów w placówkach dla osób bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 386-414)

1.22. Ośrodek był kontrolowany przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2013 r. w temacie *Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych*. W wyniku kontroli sformułowano jeden wniosek o treści: „podjęcie działań zmierzających do ujmowania w planach kontroli MOPS kontroli merytorycznej realizacji zadań powierzonych Komitetowi Pomocy Społecznej w zakresie prowadzenia Centrum Pomocy dla Osób Bezdomnych”. W kontrolowanych latach ujmowano takie zadanie w planach kontroli MOPS. Jeszcze w 2016 r. takim zadaniem objęto PKPS, a w latach następnych FIS, prowadzącą od 2017 r. Centrum Pomocy dla Bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 593-611)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie zapewniono udzielania schronienia we wszystkich formach wymaganych w ustawie o PS.

Ośrodek nie podjął działań zmierzających do zapewnienia do marca 2018 r.⁴¹ osobom bezdomnym z terenu Miasta Bydgoszcz tymczasowej pomocy w postaci miejsca noclegowego, umożliwiającej spędzenie nocy w warunkach gwarantujących ochronę życia i zdrowia, co było wymagane na podstawie art. 48a ust. 3 w zw. z art. 48a ust. 1 ustawy o PS. W szczególności nie wnioskowano do Prezydenta

³⁹ Zarządzenie nr 154/2016 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 17 marca 2016 r.

⁴⁰ Po wejściu w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy o ps 2015 r.

⁴¹ Od marca 2018 r. na terenie Miasta Bydgoszczy prowadzono ogrzewalnię.

Bydgoszczy o zawarcie porozumienia administracyjno-prawnego z innymi gminami, które prowadzą ogrzewalnię i noclegownię.

(dowód: akta kontroli str. 749-752)

Dyrektor MOPS podał, że władze Miasta Bydgoszczy posiadały i posiadają pełną wiedzę dotyczącą funkcjonowania systemu udzielania schronienia osobom bezdomnym, w tym rodzajów placówek funkcjonujących na terenie miasta. Z uwagi na brak uzasadnionych potrzeb nie wnioskowano o zawarcie porozumień administracyjno-prawnych z innymi gminami prowadzącymi ogrzewalnię i noclegownię. Stan miejsc noclegowych w schroniskach i noclegowni nie wymagał takiego rozwiązania. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPS, w schronisku dla bezdomnych mężczyzn nadal funkcjonuje noclegownia na 35 osób. Do dnia dzisiejszego, FIS nie informowała Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o ewentualnych zmianach dotyczących funkcjonowania noclegowni.

(dowód: akta kontroli str. 749-752)

NIK zauważa, że obligatoryjne formy zapewnienia schronienia i zasady ich udzielania zostały określone w przepisie art. 48a ust. 1-10 ustawy o PS. W związku z uzupełniającym się charakterem poszczególnych placówek i różnym zakresem świadczonych w nich usług, każda gmina powinna zapewnić możliwość udzielenia schronienia w każdej z form. Odnosząc się do funkcjonowania noclegowni na 35 osób należy wskazać, że na terenie Bydgoszczy do dnia zakończenia kontroli nie funkcjonowała noclegownia a jedynie – w ramach schroniska dla bezdomnych mężczyzn – do maja 2017 r. udostępniano miejsca noclegowe. Nie wyodrębniono formalnie noclegowni, która spełniałaby wymogi określone w rozporządzeniu z dnia 28 kwietnia 2017 r., zarówno w zakresie podstawowych usług, jak i kwalifikacji osób świadczących usługi w noclegowniach. Potwierdzają to wyjaśnienia Beaty Zielińskiej, Dyrektora FIS, która podała, że biorąc pod uwagę warunki konkursu, intencją MOPS nie było utworzenie w obiekcie przy ul. Fordońskiej 422 dwóch organizacyjnie wyodrębnionych placówek: schroniska i noclegowni. Stosując się do warunków konkursu oraz na podstawie uzyskanej ogólnej informacji dotyczącej dotychczasowej praktyki kwaterowania bezdomnych w obiekcie przy ul. Fordońskiej 422 (zadanie do 31 grudnia 2016 r. realizował PKPS), FIS przygotował ofertę obejmującą utworzenie: schroniska dla 165 osób oraz noclegowni dla 35 osób. Proporcję liczby osób w schronisku i noclegowni ustalono na podstawie praktyki stosowanej przez ówczesnego realizatora zadania, polegającej na kwaterowaniu w okresie zimowym 35 osób w 2 przepełnionych pomieszczeniach piwnicznych (20 i 15 osób), posiadających znikomy dostęp do światła dziennego, bez dostępu do łazienki i wc, nie spełniających jakichkolwiek cywilizacyjnych standardów. Zapisy dokumentacji konkursowej potwierdzone następnie postanowieniami umowy oraz treść oferty FIS wskazują bezspornie, że pojęcie „noclegownia” używane było przez strony konkursu w rozumieniu sezonowych miejsc noclegowych o obniżonym standardzie, a nie wyodrębnionej organizacyjnie placówki w obiekcie przy ul. Fordońskiej 422. Świadczy o tym również fakt, że dla potocznie nazywanej „noclegowni” oferent nie zaplanował personelu, nie ujął jej także odrębnie w strukturze Centrum Pomocy dla Bezdomnych (np. cz. 5 oferty rezultaty dla celu 1; cz. 6 oferty pkt 3, 6, 7).

Miejsca noclegowe w dwóch pomieszczeniach piwnicznych funkcjonowały do początku maja 2017 r. W związku z wdrażaniem własnej koncepcji pracy z osobami bezdomnymi Inkubator Społeczny doprowadził do zmniejszenia liczby osób bezdomnych w placówkach. Z uwagi na ten fakt zdecydowano o zagospodarowaniu pomieszczeń „noclegowni” w celu utworzenia pralni i suszarni dla podopiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 801-815, 824-826)

Fakt braku na terenie Bydgoszcz noclegowni został także zauważony w uchwale Rady Miasta Bydgoszczy z 22 lutego 2017 r. w sprawie „Inicjatywy Miasta na rzecz poprawy sytuacji osób bezdomnych”, gdzie podano, że „zgodnie z opublikowaną 4 września 2015 roku w Dzienniku Ustaw nowelą ustawy o pomocy społecznej należą do nich schroniska, noclegownie i ogrzewalnie. Z wymienionych wyżej form na chwilę obecną w mieście funkcjonują schroniska (...)”, a także „w okresie jesienno-zimowym schroniska działają w systemie interwencyjnym, jako noclegownie, przyjmując wszystkich zainteresowanych (...)”. Planowano, że „podjęte zostaną w najbliższych miesiącach nowe inicjatywy i przedsięwzięcia mające na celu właściwe zabezpieczenie bezdomnym mężczyznom i kobietom (w tym kobietom z dziećmi) kompleksowej pomocy. Należą do nich m.in. utworzenie na bazie schroniska dla mężczyzn noclegowni na 35 miejsc”.

(dowód: akta kontroli str. 527-535)

2. Udzielanie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych następowało bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, podpisania kontraktu socjalnego i bez wydania decyzji administracyjnej.

W kontrolowanych latach nie zawierano kontraktu socjalnego z osobami, którym udzielano schronienia w schronisku, nie przeprowadzano z nimi wywiadu środowiskowego, a udzielenie schronienia nie następowało na podstawie decyzji administracyjnej, pomimo iż – według art. 106 ust. 1 i 2 ustawy o PS – przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzja taka wydawana jest, stosownie do art. 106 ust. 4 ww. ustawy, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz po zawarciu kontraktu socjalnego z osobą bezdomną – art. 48a ust. 2 ustawy o PS⁴².

(dowód: akta kontroli str. 793-800)

Dyrektor MOPS podała, że do upływu okresu dostosowania rodzajów placówek oraz ich standardu do wymogów określonych w ustawie o PS i rozporządzeniu z dnia 27 kwietnia 2018 Miasto Bydgoszcz dysponuje jedynie schroniskami dla bezdomnych i ogrzewalnią na 15 miejsc. W tej sytuacji przeprowadzenie procedury wydania decyzji i zawarcia kontraktu uniemożliwiłoby natychmiastowe udzielenie schronienia osobom bezdomnym (brak innej placówki, do której mogliby zostać skierowani bez ww. formalności). Obecnie osoby bezdomne kierowane są do schroniska na podstawie pisemnego skierowania i zaświadczenia lekarskiego określającego, że stan zdrowia pozwala na pobyt w schronisku. Przyjęty model postępowania nie wpływa negatywnie na realizację działań na rzecz bezdomnych. Ma to pełne uzasadnienie w przypadku osób bezdomnych przywożonych do schroniska bezpośrednio ze szpitala lub z ulicy przez Straż Miejską w godzinach popołudniowych lub nocnych, a ich pobyt w placówce ogranicza się do kilku dni. W przypadkach dłuższych pobytów formuła skierowań jest rozwiązaniem uniwersalnym, pozwalającym na elastyczne podejście do osoby bezdomnej oraz ustalenie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności realizowanego bezpośrednio w schronisku. Nie bez znaczenia jest również fakt, że wśród osób bezdomnych przebywających w schronisku dla kobiet i mężczyzn są osoby niesamodzielne wymagające skierowania do domu pomocy społecznej lub do schroniska z usługami opiekuńczymi. Część osób bezdomnych przebywających w schronisku mogłyby je opuścić i przebywać w noclegowni czy ogrzewalni. Jest to jednak niemożliwe ze względu na ich wiek, jak również stan zdrowia, który nie kwalifikuje ani do umieszczenia w domu pomocy społecznej, ani skierowania do

⁴² Od 5 września 2016 r.

schroniska z usługami. W związku z tym do czasu uruchomienia zgodnych ze standardami placówek (schroniska, noclegowni i schroniska z usługami), występuje trudność w zakwalifikowaniu osób przebywających w schroniskach do konkretnych form pomocy i stosowania obowiązującego prawa. Należy pamiętać, że osoby bezdomne zaliczane są do kręgu wykluczonych społecznie. Pozbawienie ich „dachu nad głową” poprzez nakaz opuszczenia schroniska tylko dlatego, że nie można ich umieścić zgodnie z ustawą o PS na podstawie kontraktu i wydanej decyzji w schronisku, przyczyniłoby się do wykluczenia ich poza nawias społeczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 415-464)

NIK zauważa, że zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z kwietnia 2017 r., udzielenia schronienia w schronisku dla bezdomnych powinno następować na podstawie decyzji administracyjnej. Wydanie decyzji administracyjnej powinno być natomiast poprzedzone przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego oraz – co istotne w przypadku tymczasowego miejsca w schronisku dla bezdomnych – podpisaniem kontraktu socjalnego. Kontrakt socjalny ma szczególnie duże znaczenie w procesie aktywizacji osoby bezdomnej i wspierania jej w procesie wychodzenia z bezdomności. W kontrakcie można zawrzeć cele, które osoba bezdomna ma osiągnąć, aby wzmocnić jej aktywność i samodzielność życiową bądź zawodową lub przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. Istotne znaczenie dla skuteczności podejmowanych działań ma określenie terminów ich realizacji oraz ewaluacja wykonanych i niewykonanych założonych zadań, które porządkują system pomocy oraz działają mobilizująco zarówno na osobę bezdomną, jak i osoby udzielające wsparcia. Pozwalają również na bieżące i systematyczne korygowanie zastosowanych metod i działań.

3. Udzielenie zasiłku celowego z przeznaczeniem na pokrycie opłaty za schronisko.

MOPS w 2017 r. wydał pięć decyzji na łączną kwotę 4 919,60 zł przyznających zasiłek celowy z przeznaczeniem na pokrycie opłaty za schronisko. Środki były przekazywane na rachunek bankowy Stowarzyszenia Jesień. Stanowiło to naruszenie art. 39 ust. 1 i 2 i art. 3 ust. 1 i 4 ustawy o PS.

(dowód: akta kontroli str. 771-777)

Kierownik ROPS „Szwederowo” podała, że D.G. był pacjentem Szpitala Uniwersyteckiego w Bydgoszczy. W dniu 26 maja 2017 r. został skierowany przez szpital do Centrum Pomocy dla Bezdomnych Mężczyzn w Bydgoszczy, jednakże z uwagi na stan zdrowia odmówiono mu pomocy. Był po amputacji obu nóg, poruszał się na wózku inwalidzkim. Ponieważ nie wymagał już hospitalizacji, szpital oczekiwał od ROPS zabezpieczenia opieki w środowisku. Zatem 1 czerwca 2017 r. przekazano prośbę do schroniska o przyjęcie D.G. Pismem z 2 czerwca 2017 r. schronisko ponownie odmówiło przyjęcia, uzasadniając to stanem zdrowia w/w. Wobec braku innych możliwości pomocy, D.G. został przewieziony do schroniska dla bezdomnych prowadzonego przez Stowarzyszenie Jesień w miejscowości Nowy Jasiniec 45, gmina Koronowo. 5 czerwca 2017 r. skierowano wniosek o ustalenie w trybie pilnym stopnia niepełnosprawności, a po jego ustaleniu od czerwca 2017 r. przyznano zasiłek stały, z czego 70% przekazywano tytułem odpłatności za schronisko. Podjęto jednocześnie czynności zmierzające do umieszczenia podopiecznego w domu pomocy społecznej i 30 listopada 2017 r. D.G. został mieszkańcem Domu Pomocy Społecznej w Krasnymstawie.

(dowód: akta kontroli str. 771-777)

NIK zauważa, że zasiłek celowy, o którym mowa w art. 39 ust. 2 ustawy o PS, może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału czy odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Nie jest dopuszczalne przekazywanie środków finansowych z przyznanego zasiłku celowego bezpośrednio na konto danej placówki, a nie osobie potrzebującej wsparcia. Stroną postępowania jest osoba ubiegająca się o świadczenie z pomocy społecznej.

Działania MOPS naruszyły obowiązujące przepisy i jako takie były nielegalne. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza jednocześnie, że miały one charakter incydentalny, jednorazowy (w odniesieniu do jednej osoby), krótkotrwały i były spowodowane zaistniałą, skomplikowaną sytuacją. W opinii Izby nie bez znaczenia pozostaje ludzki wymiar działania Ośrodka i niepozostawienie osoby uzależnionej od pomocy innym samej sobie.

4. Zawarcie w umowie z Fundacją rozwiązań w zakresie pobierania opłat za schronienie niezdolnych z ustawą o PS.

MOPS zawarł 15 grudnia 2016 r. z FIS umowę na realizację zadania prowadzenia „Centrum Pomocy dla Bezdomnych”, w tym prowadzenie schroniska dla bezdomnych mężczyzn i schroniska dla bezdomnych kobiet i matek z dziećmi, w której zobowiązano FIS m.in. do: przeznaczenia uzyskanych dochodów z tytułu opłat osób bezdomnych za pobyt w placówce na koszty merytoryczne zadania. Tym samym niezgodnie z art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o PS nałożono na FIS obowiązek pobierania opłat za pobyt w schronisku od osób bezdomnych.⁴³

(dowód: akta kontroli str. 471-484, 783-792)

Z-ca Dyrektor MOPS podała, że z uwagi na brak decyzji dot. umieszczenia w schronisku, MOPS nie pobiera opłat za pobyt w schronisku.

(dowód: akta kontroli str. 793-800)

NIK zauważa, że zgodnie z wytycznymi z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z kwietnia 2017 r., odpłatność za pobyt w schronisku dla bezdomnych powinna być wnoszona przez osobę bezdomną do gminy, zgodnie z decyzją o odpłatności; z kolei gmina poprzez finansowanie bezpośrednio własnej jednostki, poprzez dotację (w przypadku zlecenia zadania) lub zapłatę za usługę (w przypadku zakupu usługi) finansuje pobyt w schronisku dla osób bezdomnych. Tym samym osoba bezdomna skierowana do schroniska dla osób bezdomnych przez gminę nie powinna wносить żadnych opłat bezpośrednio na rzecz schroniska.

5. Przekazanie nierzetelnych danych Wojewodzie.

MOPS w piśmie z 31 lipca 2018 r. przekazał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu nierzetelne dane w zakresie miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia. W piśmie stanowiącym wniosek o wpisanie do rejestru miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia, w zakresie noclegowni wskazano, iż na terenie Miasta Bydgoszcz znajduje się 35 miejsc w tym podmiocie, podczas gdy w obiekcie przy ul. Fordońskiej 422 prowadzonym przez FIS oraz Stowarzyszenie „Podaj Rękę” w całym kontrolowanym okresie nie funkcjonowała noclegownia.

(dowód: akta kontroli str. 744-746)

⁴³ Obowiązek odpłatności za pobyt w schronisku został zawarty w Regulaminie organizacyjnym Centrum Pomocy dla Bezdomnych w Bydgoszczy. Zgodnie z § 20 regulaminu bezdomni mężczyźni wnoszą odpłatność w wysokości 55% swoich dochodów, a kobiety 30% dochodu.

Dyrektor MOPS podała, że w listopadzie 2016 roku został ogłoszony konkurs na „Prowadzenie Centrum Pomocy dla Bezdomnych w latach 2017-2019”. Szczegółowo określone w warunkach konkursu zadanie polegać miało na prowadzeniu m.in. schroniska i noclegowni dla bezdomnych mężczyzn. Wyłoniona w drodze konkursu organizacja pozarządowa w złożonej ofercie, która szczegółowo określa realizację zadania publicznego, zobowiązała się do prowadzenia m.in. schroniska dla bezdomnych mężczyzn i noclegowni. Zgodnie z ofertą oraz podpisaną z organizacją umową zadanie realizowane jest na terenie Miasta Bydgoszczy m.in. w obiekcie przy ul. Fordońskiej 422, w którym znajduje się schronisko dla bezdomnych mężczyzn z 200 miejscami całodobowego pobytu (w tym 165 miejsc w schronisku i 35 w noclegowni).

(dowód: akta kontroli str. 749-752)

6. Brak udostępnienia obligatoryjnych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej⁴⁴.

MOPS nie udostępniał informacji o możliwości uzyskania pomocy przez osoby bezdomne w BIP, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 pkt. 4 oraz art. 7 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 6 ustawy 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁵

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że na stronie MOPS⁴⁶ jest informacja, jakie osoby zgodnie z art. 7 ustawy o PS mogą ubiegać się o udzielenie pomocy oraz o możliwych do uzyskania formach pomocy. Zakładając, że zazwyczaj osoby poszukujące informacji o możliwości uzyskania pomocy przeglądają najpierw strony jednostki, informacja ta nie została powtórzona na stronie BIP. W dniu 14 marca 2019 r. umieszczono ją w BIP MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 819-823, 830)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niezależnie od zamieszczenia informacji o możliwości uzyskania pomocy przez osoby bezdomne na stronie „MOPS Bydgoszcz” jednostki organizacyjne każdej gminy posiadają obowiązek zamieszczenia stosownych informacji na swojej stronie BIP, którą mają obowiązek prowadzić i aktualizować.

OCENA CZĄSTKOWA

MOPS posiadał wiedzę na temat liczby osób bezdomnych przebywających na terenie właściwości Ośrodka. Oprócz przyznawania pieniężnych i niepieniężnych świadczeń socjalnych prowadzono też m.in. nieodpłatne poradnictwo prawne. Badany konkurs na realizację zadania publicznego został przeprowadzony prawidłowo. Pozytywnie ocenia się podjęcie działań mających na celu spełnienie obowiązkowych standardów określonych w aktach wykonawczych do ustawy o PS, dotyczących schronisk dla bezdomnych.

W okresie objętym kontrolą MOPS zapewnił schronienie osobom tego wymagającym, nie uniknięto jednak przy tym nieprawidłowości związanych z formalną stroną udzielania schronienia. Osoby bezdomne były kierowane do schronisk bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, bez zawarcia kontraktu socjalnego i bez wydania stosownej decyzji administracyjnej. Ponadto obowiązek pobierania opłat za udzielenie schronienia przeniesiono na podmiot prowadzący schronisko, zamiast na MOPS. Jako dobrą praktykę, godną powielania i propagowania, Izba uznaje działania MOPS ukierunkowane na tworzenie mieszkań wspomaganych (wspieranych i treningowych), które bezpośrednio realizują ideę wyjścia z bezdomności, wykluczenia społecznego oraz mają ogromne znaczenia dla

⁴⁴ Dalej „BIP”.

⁴⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.

⁴⁶ <http://mopsbydgoszcz.pl/>

integracji społecznej. W wyniku współpracy MOPS i FIS ponad 90 osób zaprzestało korzystania ze schronienia w schronisku dla bezdomnych.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Pracownicy MOPS dwukrotnie przeprowadzili kontrolę w Centrum Pomocy dla Bezdomnych: w 2017 r. w schronisku dla bezdomnych kobiet i matek z dziećmi, a w 2018 r. w schronisku dla bezdomnych mężczyzn. Tematem objęto realizację zleconego zadania z zakresu pomocy społecznej. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w zakresie dotyczącym bezdomnych. W zakresie realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych wnioskowano o:

- dokonywanie co najmniej raz w roku analizy zjawiska wychodzenia z bezdomności, kopię analizy należało przekazać do MOPS,
- zaktywizowanie działań dla zapewnienia części podopiecznych prac odpłatnych,
- opracowanie zestawienia należności/zaległości za rok 2017 wpłat podopiecznych za pobyt w placówce i ustalenie zasad ich dochodzenia lub odpracowania oraz pomniejszenia salda zaległości, z jednoczesnym ustaleniem stawki godzinowej za te prace.

(dowód: akta kontroli str. 593-611)

Wniosków nie zrealizowano, a Dyrektor FIS podała, że w ocenie Inkubatora Społecznego sformułowane przez kontrolerów MOPS w Bydgoszczy „polecenia do realizacji” nie są zaleceniami pokontrolnymi, a jedynie propozycjami podjęcia określonych działań, stąd nie powodują obowiązku poinformowania Zlecającego o sposobie ich wykonania. Zgodnie z § 9 pkt. 5 umowy o realizację zadania publicznego pod tytułem: „Prowadzenie Centrum Pomocy dla Bezdomnych” wnioski i zalecenia pokontrolne są formułowane w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przebiegu realizacji zadania publicznego. „Polecenia do realizacji” w żaden sposób nie nawiązują do nieprawidłowości w realizacji umowy o realizację zadania publicznego, wykraczają natomiast znacząco poza jej treść (zarówno w zakresie rzeczowym, jak finansowym) i nie wypełniają warunków zaleceń pokontrolnych. W tej sytuacji zleceniobiorca uznał, że sformułowane polecenia są jedynie wyrazem wyjątkowej troski Zlecającego o dobrostan podopiecznych schronisk.

FIS terminowo przysyłał do MOPS sprawozdanie kwartalne i roczne z wykonania zadania publicznego, zawierające wszystkie elementy wymienione w art. 18 ust. 4 ustawy o dppow. Dyrektor MOPS podała, że sprawozdania te są poddawane analizie pod względem merytorycznym i finansowym. Analiza ta polega na sprawdzaniu, czy oferent wykonuje postanowienia umowy, złożonej oferty oraz rozlicza wydatki. Przekazywane informacje były i będą wykorzystane do projektowania zmian w zakresie dochodzenia do standardów udzielania pomocy bezdomnym oraz określania potrzeb na konkretne formy wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 16-320, 737-741)

2.2. Realizacja zadań w zakresie pomocy osobom bezdomnym nie była przedmiotem kontroli podmiotów zewnętrznych.

Prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków oraz nadzór nad realizacją spraw związanych ze skargami i wnioskami należało do Działu Kontroli, Windykacji i Ubezpieczeń. Rejestr był prowadzony w formie elektronicznej i za lata 2016-2018

zawierał łącznie 53 wpisy⁴⁷. Trzy sprawy dotyczyły zadań w zakresie pomocy osobom bezdomnym: dwie w 2016 r. oraz jedna w 2018 r.

Sprawa nr 3/2016 - 3 lutego 2016 r. skarżący złożył skargę do Prezydenta Bydgoszczy na warunki higieniczno-sanitarne panujące w schronisku dla bezdomnych mężczyzn. Oświadczył, że nie otrzymał także środków do higieny osobistej i jest niehumanitarnie traktowany. W ramach postępowania wyjaśniającego informacji udzielił PKPS⁴⁸, przedstawiono protokoły z kontroli stanu sanitarnego obiektu. Powołano komisję i dokonano kontroli działalności schroniska w odniesieniu do zarzutów przedstawionych w skardze. Zarzuty nie potwierdziły się. Dnia 29 lutego 2016 r. skierowano pismo do Z-cy Prezydenta załączając protokół z kontroli oraz propozycję odpowiedzi dla skarżącego, którą to odpowiedź 3 marca 2016 r. przekazano kierownikowi schroniska dla bezdomnych mężczyzn.

Sprawa nr 16/2016 – przebywający w schronisku dla bezdomnych mężczyzn skarżący 4 października 2016 r. złożył skargę na kierownika schroniska i na innego mieszkańca schroniska. Nie przedstawiono wprost zarzutów, jedynie skarżący przedstawił swój punkt widzenia na sytuację w schronisku. W ramach postępowania wyjaśniającego otrzymano informację wraz z dokumentami od kierownika schroniska. 24 października 2016 r. udzielono skarżącemu odpowiedzi, uznając zarzuty za bezzasadne.

Sprawa nr 2/2018 – 29 stycznia 2018 r. do MOPS wpłynęło pismo od Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym poinformowano, że złożono skargę w temacie odmowy przyjęcia do schroniska dla bezdomnych mężczyzn. W ramach postępowania wyjaśniającego pracownicy schroniska sporządzili notatki, otrzymano informację od FIS i na bazie tych dokumentów 13 lutego 2018 r. udzielono odpowiedzi i wyjaśniono sprawę.

Skarg dotyczących zadań w zakresie pomocy osobom bezdomnym nie odnotowano w rejestrze skarg prowadzonym w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym Urzędu Miasta Bydgoszcz.

(dowód: akta kontroli str. 612-616, 742-743, 827)

2.3. W Ośrodku nie wyznaczono pracownika, który koordynowałby całokształt działań wspierających podejmowanych wobec osób bezdomnych. Z-ca Dyrektora podała, że prowadzona kontrola uświadomiła, że mimo wielu podejmowanych działań na rzecz bezdomnych i świadczenia im pomocy w różnych formach, brak osoby lub zespołu osób koordynujących te działania, dokonujących analiz i sprawozdawczości, powoduje trudność w jednoznacznej ocenie udzielonej pomocy i ocenie działań podejmowanych również przez inne podmioty na rzecz przeciwdziałania bezdomności. W związku z tym rozważa się powołanie zespołu ds. osób bezdomnych, którego pracownicy będą mieli za zadanie m.in. koordynację działań, analizę problemu bezdomności, podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób bezdomnych oraz współpracę z innymi podmiotami zajmującymi się problemem bezdomności.

(dowód: akta kontroli str. 793-800)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

MOPS sprawował nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych powierzanych innym podmiotom. Rzetelnie i terminowo rozpatrzył złożone skargi.

⁴⁷ 22 w 2016 r.; 14 w 2017 r. i 17 w 2018 r.

⁴⁸ Prowadzący w 2016 r. schronisko dla bezdomnych mężczyzn.

Zgodnie z sugestią Z-cy Dyrektora Ośrodka, Izba widzi potrzebę powołania komórki organizacyjnej koordynującej działania MOPS na rzecz osób bezdomnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie udzielania schronienia we wszystkich ustawowych formach.
2. Udzielanie schronienia w schroniskach dla bezdomnych po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, podpisania kontraktu socjalnego i po wydaniu decyzji administracyjnej.
3. Uaktualnienie danych w rejestrze prowadzonym przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w zakresie braku funkcjonowania na terenie Bydgoszczy noclegowni.
4. Pobieranie opłat za udzielenie schronienia zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o PS.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 25 marca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Artur Gackowski
główny specjalista kontroli państwowej

Artur Gackowski
Podpis

Barbara Antkiewicz
podpis

