



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4101-05-03/2013
P/13/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/113 Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Piotr Narel, starszy inspektor kontroli państwowej, opowiadanie do kontroli nr 85532 z 25 października 2013 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”, 03-418 Warszawa, ul. Równa 10/3.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Anna Machalica-Pułtorak, Prezes Zarządu Stowarzyszenia. (akta kontroli str. 3-6)

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Stowarzyszenia w zakresie realizacji w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 listopada 2013 r. działań na rzecz osób bezdomnych, przy udziale środków publicznych.

Ocenę tę uzasadnia wydatkowanie środków publicznych zgodnie z umowami zawartymi z organami administracji publicznej na realizację zadań publicznych². Stowarzyszenie realizując cele statutowe, udzielało osobom bezdomnym pomocy, zapewniając im miejsca noclegowe, całodzienne wyżywienie oraz świadczyło niezbędne usługi bytowe i pomoc socjalną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1) Stowarzyszenie jest organizacją pozarządową, która prowadzi od 1995 r. nieodpłatną działalność pożytku publicznego. Jednym z celów statutowych Stowarzyszenia jest przeciwdziałanie bezrobociu, bezdomności, ubóstwu, wykluczeniu społecznemu, marginalizacji społecznej, przemocy i wszelkim innym negatywnym zjawiskom społecznym, a także niesienie pomocy socjalnej, terapeutycznej, rehabilitacyjnej, materialnej m.in. osobom bezdomnym. Wśród usług wykonywanych na rzecz osób potrzebujących jest prowadzenie ośrodków dla osób bezdomnych, stołówek, hosteli, mieszkań chronionych i socjalnych. Stowarzyszenie prowadzi całodobowo, przy ul. Targowej 82 w Warszawie, Dom Rotacyjny. Jest on, zgodnie z regulaminem, przeznaczony dla mężczyzn w wieku od 18 do 35 lat, którzy zakończyli terapię uzależnień, są byłymi wychowankami domów dziecka, opuścili zakłady karne, areszty śledcze, ośrodki szkolno-wychowawcze, zakłady poprawcze, placówki interwencyjno-opiekuńcze, pochodzą z rodzin dysfunkcyjnych, bądź z innych przyczyn znajdują się w trudnej sytuacji życiowej. Mieszkańcom uczestniczącym w programie wychodzenia z bezdomności, jest udzielane wsparcie w zakresie żywienia, pomocy socjalnej, pedagogicznej i prawnej. Podstawą prawną pobytu w domu jest przestrzeganie regulaminu Domu, podpisanie przez mieszkańca kontraktu socjalnego ze Stowarzyszeniem, określającego prawa i obowiązki mieszkańca.

W okresie objętym kontrolą (tj. w latach 2011-2013) Stowarzyszenie prowadziło po 20 miejsc noclegowych dla osób bezdomnych w Domu Rotacyjnym. W poszczególnych latach z pomocy korzystało łącznie: 74 osoby w 2011 r., 78 osób w 2012 r. i 38 osób w I półroczu 2013 r. W sytuacjach krytycznych, okresie zimowym, istniała możliwość awaryjnego dostawienia w noclegowni dodatkowych 10 miejsc. Stowarzyszenie przyjmowało osoby bezdomne z terenu całego kraju. Żaden z beneficjentów nie został skierowany z właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej. W schronisku prowadzone są bieżąco wymagane rejestry osób korzystających z pomocy, a także dokumentacja poświadczająca pracę socjalną z podopiecznymi. Dokumentacja prowadzona jest w oparciu o: kartę mieszkańca Domu „R”, kartę kwalifikacyjną, potwierdzenie za-

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

² W rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

meldowania na pobyt czasowy, regulamin Domu, program wychodzenia z bezdomności (trzyletni plan rozwoju zawodowego i osobistego) wraz kartą bieżącej pracy oraz kontrakt socjalny.

(akta kontroli str. 3-6, 11-26, 104-117)

2) Na działalność Stowarzyszenia w zakresie prowadzenia noclegowni wydatkowano ogółem: 397,1 tys. zł w 2011 r., 520,4 tys. zł w 2012 r. oraz 376,1 tys. zł w I półroczu 2013 r., z czego z dotacji uzyskanej na podstawie zawieranych umów z jednostkami administracji publicznej: 115,3 tys. zł w 2011 r., 319,6 tys. zł w 2012 r. i 130,8 tys. zł w I półroczu 2013 r. Pozostałe kwoty wydatkowano m.in. ze środków własnych, Banku Żywności SOS, piekarni Putka.

Stowarzyszenie nie pobierało opłat od mieszkańców schroniska dla bezdomnych, bez względu na to, w jakiej są sytuacji i przez kogo zostały do placówki skierowane. Wszystkie świadczenia, jakie otrzymują beneficjenci, były finansowane ze środków dotacji. Jak wskazała Prezes Stowarzyszenia, zdarzają się przypadki, że beneficjenci, którzy podjęli pracę lub opuścili schronisko, wspomagają stowarzyszenie drobnymi darowiznami, które są dobrowolne i wykorzystywane głównie na uzupełnianie bieżących potrzeb eksploatacyjnych (np. bateria łazienkowe, uszczelki, klamki itp.).

W latach 2011-2013 Stowarzyszenie odmówiło miejsca w schronisku 48 osobom, głównie ze względu na brak wolnych miejsc, gdyż – jak podała Prezes Stowarzyszenia – możliwości schroniska dla bezdomnych są niewystarczające w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb. Innymi powodami nieprzyjęcia do placówki było zgłoszenie się do placówki pod wpływem alkoholu, złamanie regulaminu podczas poprzedniego pobytu oraz problemy zdrowotne wymagające specjalistycznej opieki. Zdarzało się, że zgłaszające się osoby nie wyrażały gotowości do przestrzegania regulaminu (np. powrotu do schroniska przed godz. 22⁰⁰) i nie decydowały się na pobyt w placówce.

(akta kontroli str. 104-117)

3) Wykonując zadania publiczne³, Stowarzyszenie realizowało w latach 2012-2013 5 umów w zakresie udzielania osobom bezdomnych pomocy finansowanej ze środków publicznych, z tego:

a) dwie na utrzymanie 20 miejscowego Domu Rotacyjnego dla osób bezdomnych, w którym Stowarzyszenie zapewniało bezdomnych podopiecznych: pomoc socjalną, wsparcie socjoterapeutyczne – realizowane w indywidualnym programie wychodzenia z bezdomności, aktywizację zawodową, edukację ekonomiczną, zawodową i obywatelską oraz pomoc w staraniach o lokal socjalny:

- umowa z Miastem st. Warszawą PS/B/VI/3/10/488/2009-2012, zawarta 25 listopada 2009 r. na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej w oparciu o program pn. *Prowadzenie schroniska dla osób bezdomnych przy ul. Targowej 82*, zgodnego z ofertą złożoną 23 września 2009 r. Zgodnie z warunkami umowy, na jej realizację przyznana została dotacja celowa w kwocie 284,9 tys. zł, z czego: 4,3 tys. zł w 2009 r., 87,6 tys. zł w 2010 r., 90,3 tys. zł w 2011 r. i 102,7 tys. zł w 2012 r.
- umowa z Miastem st. Warszawa PS/B/VI/3/10/321/2012-2015, zawarta 29 listopada 2012 r. na realizację zadania publicznego pn. *Prowadzenie schroniska oraz punktu poradnictwa dla osób bezdomnych przy ul. Targowej 82*, określonego szczegółowo w ofercie złożonej 14 września 2012 r. Na jej realizację przyznana została, zgodnie z umową, dotacja celowa w kwocie 364,4 tys. zł, z czego: 9,9 tys. zł w 2012 r., 118,8 tys. zł w 2013 r., 122,3 tys. zł w 2014 r. oraz 113,4 tys. zł w 2015 r.

b) trzy na prowadzenie działań w zakresie wsparcia osób bezdomnych, przez realizację programu aktywizacji i wychodzenia z bezdomności, streetworkingu i funkcji aktywizacyjnych schroniska dla osób bezdomnych Dom Rotacyjny:

- umowa z Wojewodą Mazowieckim WPS.VI.104/2012, zawarta 30 lipca 2012 r. na realizację zadania *Zimowy Patrol III*, określonego szczegółowo w ofercie złożonej 27 kwietnia 2012 r.. Zgodnie z umową, na jej realizację przyznana została dotacja w kwocie 30 tys. zł;
- umowa z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej DPS/B/079/2012, zawarta 26 czerwca 2012 r. na realizację zadania *Zimowy Patrol III* – wsparcie realizacji programów aktywizacji i wychodzenia z bezdomności, streetworkingu i funkcji aktywizacyjnej schronisk dla osób bezdom-

³ Por. przypis 2.

nych w ramach resortowego *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności*. Zakres merytoryczny zadania został szczegółowo określony w ofercie złożonej 23 kwietnia 2012 r. Na realizację umowy udzielona została dotacja celowa w wysokości 177 tys. zł,

- umowa z Wojewodą Mazowieckim WPS.VI.51/2013, zawarta 2 sierpnia 2013 r. na realizację zadania *Zimowy Patrol IV* – program wychodzenia z bezdomności i pomocy dla osób bezdomnych przebywających w miejscach niezamieszkałych i przestrzeni publicznej. Na wykonanie tego zadania przyznana została dotacja w kwocie 20 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie umowy cywilnoprawne zawierane, w okresie objętym kontrolą, przez Stowarzyszenie w ramach umów podpisanych z Wojewodą Mazowieckim, Miastem st. Warszawa oraz Ministrem Pracy i Polityki Społecznej. Skontrolowano łącznie 56 umów zleceń na kwotę 49 tys. zł oraz 95 umów wolontariackich, w których włożony przez ich wykonawców wkład wyceniono na kwotę 9,5 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich zawierania, wykonania i rozliczania.

Kontrolując wykonanie postanowień umów opisanych przez Stowarzyszenie w badanym okresie stwierdzono, że Stowarzyszenie dochowało ustalonych warunków, działania podejmowane na rzecz osób bezdomnych były zgodne z poszczególnymi ofertami przedstawionymi w wygranych przez organizację konkursach. Osiągane wskaźniki ewaluacji realizowanych zadań, np. dotyczące podjęcia nauki czy terapii, wskazywały na osiągnięcie zakładanych rezultatów. Zgodnie z postanowieniami wskazanych wyżej umów, środki pochodzące z dotacji były ewidencjonowane na wyodrębnionych pozycjach księgowych. Stowarzyszenie terminowo dokonywało rozliczeń poszczególnych umów, bieżąco i terminowo składało sprawozdania z wykonania zadań określonych w umowach. Sprawozdania, zarówno okresowe, jak i końcowe wraz z rozliczeniami ostatecznymi, nie było kwestionowane przez organy, które przyznały dotacje.

(akta kontroli str. 374-615, 686-769, 797-806, 817-822, 1244-1245)

4) Baza lokalowa i jej wyposażenie były zgodne z ofertami przedstawionymi w ramach konkursów, w wyniku których Stowarzyszenie podpisało umowy i otrzymało dotacje celowe na zapewnienie miejsc w schronisku dla bezdomnych, co stwierdzono w wyniku oględzin pomieszczeń zajmowanych przez Stowarzyszenie (schronisko, stołówka i kuchnia). Ponadto uzyskano pozytywne opinie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej.

(akta kontroli str. 101-103, 160-250, 592-744)

W siedzibie Stowarzyszenia działał punkt konsultacyjny, w którym wolontariusze (w tym mieszkańcy Domu Rotacyjnego) udzieli wskazówek odnośnie schronienia, wyżywienia i leczenia. Podopieczni Stowarzyszenia korzystali ze specjalistycznej pomocy, głównie terapeutycznej i psychiatrycznej. Stowarzyszenie brało udział w pracach Komisji Dialogu Społecznego Urzędu Miasta ds. Bezdomności. NIK dostrzega aktywne działania Stowarzyszenia, w wyniku których w latach 2011-2013 dwudziestu jeden mieszkańców Domu uzyskało pomoc Stowarzyszenia w realizacji procedury mającej na celu uzyskania mieszkania z zasobu lokalowego miasta, a spośród osób, które opuściły placówkę i kontaktują się ze Stowarzyszeniem, cztery uzyskały lokal socjalny, natomiast kolejne trzy otrzymało pozytywną ocenę komisji mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 373-397, 409-549, 579-591)

5) Badając formy instytucjonalnej współpracy podejmowanej przez Stowarzyszenie na rzecz bezdomnych, że Stowarzyszenie współpracowało z Ośrodkiem Pomocy Społecznej Dzielnicy Praga Północ w zakresie ustalania niezbędnych świadczeń, tj. ubezpieczeń i zasiłków dla podopiecznych pochodzących z terenu dzielnicy. Na potrzeby Urzędu Miasta m.st. Warszawy, Stowarzyszenie przekazywało informacje o sytuacji bezdomnych, w postaci tzw. „mapy bezdomności”. Stowarzyszenie jest bieżąco w kontakcie z Policją, która wielokrotnie zwracała się do Stowarzyszenia o pomoc w poszukiwaniu bezdomnych. Współpraca z Stowarzyszenia z Policją dotyczy również identyfikacji bezdomnych, którzy nie posiadają dowodów tożsamości. Zarówno funkcjonariusze Policji jak i Straży Miejskiej współpracują ze Stowarzyszeniem przy aktualizacji wspomnianej mapy. Funkcjonariusze Straży Miejskiej towarzyszą również streetworkerom w patrolowaniu niebezpiecznych miejsc, w których przebywają bezdomni.

(akta kontroli str. 154-159)

6) W okresie objętym kontrolą, podmioty udzielające dotacji celowych na rzecz bezdomnych przeprowadziły w Stowarzyszeniu następujące kontrole:

- kontrolę problemową przeprowadzoną przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przedmiotem której była realizacja zadania, efektywność, rzetelność i jakości oraz prawidłowość wykorzystania dotacji i prowadzonej dokumentacji dotyczącej realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej zleconego na podstawie umowy nr WPS.VI.95/2010 z dnia 21 lipca 2010 r. W protokole kontroli z 3 lutego 2012 r. kontrolerzy zwrócili uwagę na następujące nieprawidłowości: zapisy księgowe prowadzone były niedostatecznie szczegółowo, na dokumentach księgowych zastosowano niepełny opis wskazany w umowie, a pod pozycją nr 14 „Zestawienie faktur” dokumentu księgowego sfinansowanego ze środków własnych organizacji, którego wartość na wskazanym dokumencie wynosiła 0,00. Stowarzyszenie skorygowało błędy i ww. nieprawidłowości;
- kontrolę stanu i organizacji pracy w placówce, przeprowadzoną w dniu 24 maja 2011 r. przez pracowników Wydziału Pomocy Społecznej Urzędu Miasta st. Warszawy. Nie zgłaszając żadnych zastrzeżeń do stanu i organizacji pracy w placówce ustalono, że działania w kontrolowanym zakresie były realizowane prawidłowo;
- kontrolę stanu i organizacji pracy w placówce, przeprowadzoną w dniu 24 maja 2011 r. przez pracowników Wydziału Pomocy Społecznej Urzędu Miasta st. Warszawy. Nie zgłaszając żadnych zastrzeżeń do stanu i organizacji pracy w placówce ustalono, że działania w kontrolowanym zakresie były realizowane prawidłowo;
- kontrolę pozyskiwania, magazynowania i dystrybucji darów rzeczowych i żywnościowych w latach 2009-2012, przeprowadzoną w dniu 2 lutego 2012 r. przez Wydział Pomocy Społecznej Urzędu Miasta st. Warszawy. Żadnych uwag nie zgłoszono i wskazano, że podopiecznym stworzono dobre warunki do spożycia posiłków, sala jadalna i kuchnia jest czysta, sprzęty do gotowania są zadbane;
- kontrolę stanu i organizacji pracy w placówce, przeprowadzoną w dniu 27 kwietnia 2012 r. przez pracowników Wydziału Pomocy Społecznej Urzędu Miasta st. Warszawy, w wyniku której ustalono, że stan i organizacja pracy w Stowarzyszeniu realizowane są prawidłowo.

(akta kontroli str. 171-173, 175-213, 188-190, 219-235)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

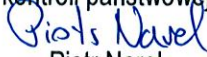
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, 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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania uwag i wniosków, nie oczekuje przedstawienia przez Panią Prezes informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Warszawa, dnia 17 grudnia 2013 r.

Starszy Inspektor
kontroli państwowej

Piotr Narek

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
wicedyrektor

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.