



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.027.07.2018

Wielebna Siostra
Magdalena Violetta Bella

Przełożona Domu Zakonnego
Zgromadzenia Sióstr Albertynek
Posługujących Ubogim
w Bydgoszczy

ul. Koronowska 14, 85-405 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|--|--|
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Zgromadzenie Sióstr Albertynek Posługujących Ubogim ¹ – Dom Zakonny w Bydgoszczy ² ul. Koronowska 14, 85-405 Bydgoszcz |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Siostra Magdalena Violetta Bella, Przełożona Domu Zakonnego, od 1 września 2017 r. ³ |
| <i>Zakres przedmiotowy kontroli</i> | 1. Działania organizacji pozarządowej podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych. |
| <i>Okres objęty kontrolą</i> | Lata 2016-2018 ⁴ . |
| <i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i> | Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy |
| <i>Kontroler</i> | Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/216/2018 z 17 grudnia 2018 r. |

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Zgromadzenie”.

² Dalej: „Dom Zakonny” lub „Dom”.

³ Poprzednio, tj. od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2017 r. Przełożoną Domu Zakonnego była siostra Wita Ewa Talarowska.

⁴ Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również działania i zdarzenia z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podjęta i zrealizowana przez Dom Zakonny inicjatywa utworzenia w Bydgoszczy ogrzewalni dla osób bezdomnych w istotny sposób przyczyniła się do poprawy sytuacji tego środowiska. Formy i zakres udzielanej pomocy stanowią, w ocenie NIK, przykłady dobrych praktyk w łagodzeniu problemu bezdomności.

Ogrzewalnia zapewniała bezpieczny, interwencyjny pobyt w godzinach późnopołudniowych i nocnych wszystkim tego potrzebującym, w miarę dostępności miejsc. Prócz schronienia, osobom bezdomnym oferowano usługi standardowe (miejsca siedzące przy stołach, toalety, gorące napoje, możliwość wymiany zużytej odzieży, wsparcie opiekuna) i szereg ponadstandardowych, jak np. gorąca kolacja z deserem, suchy prowiant, telewizja, biblioteczka, internet, możliwość skorzystania z prysznic, przyborów do golenia, strzyżenie, odwieszawienie, zmiana opatrunku, a także konsultacja z profilaktykiem uzależnień. Pomieszczenie pobytowe ogrzewalni było przestronne, czyste, właściwie wyposażone i klimatyzowane. Sprawilo to, że placówka, zwłaszcza od czasu przeniesienia do nowo wybudowanej siedziby, cieszyła się niesłabnącym zainteresowaniem środowiska.

Personel ogrzewalni był dobrze przygotowany do realizacji spoczywających na nim zadań i za wyjątkiem jednej, krótkotrwale zatrudnionej osoby, posiadał wymagane wykształcenie i kwalifikacje. Siostra Przełożonej, oprócz sprawowania ogólnego nadzoru nad działalnością placówki, osobiście udzielała się w pracy ogrzewalni jako terapeuta uzależnień oraz osoba pomagająca w czynnościach pielęgnacyjnych.

Kontrola nie wykazała aby klientów ogrzewalni traktowano niewłaściwie i z brakiem poszanowaniem ich praw. Stwierdzono jednak przypadek naruszenia przez obsługę regulaminu placówki, który dotyczył czasowego niewypuszczenia kilku osób, pomimo niewystąpienia ku temu przesłanek określonych w regulaminie.

W 2018 r. funkcjonowanie ogrzewalni zostało w całości sfinansowane ze środków przekazanych przez Miasto Bydgoszcz, w wysokości 50,0 tys. zł. Dom Zakonny wykorzystał otrzymaną dotację zgodnie z przeznaczeniem i wywiązał się rzetelnie z obowiązków sprawozdawczych.

Jako działanie nieprawidłowe, NIK ocenia, zawarcie przez Dom Zakonny dwóch umów o dzieło w sprawach dotyczących prowadzenia ogrzewalni, w których Siostra Przełożona wystąpiła zarówno jako osoba reprezentująca Dom, jak i wykonawca zlecenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania organizacji pozarządowej podejmowane wobec osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ 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.

1.1. Od 14 marca 2018 r., z przerwą od maja do września tego roku, Dom Zakonny prowadził ogrzewalnię dla osób bezdomnych. Ogrzewalnię zorganizowano początkowo w jednym z pomieszczeń Domu, a 1 października 2018 r. została ona przeniesiona do nowo wybudowanego przez Zgromadzenie budynku usługowego pomocy społecznej, tzw. Centrum Pomocy im. Św. Brata Alberta Chmielowskiego, znajdującego się w bezpośrednim sąsiedztwie Domu, dzięki czemu dwukrotnie (z 15 do 30) zwiększyła się liczba oferowanych przez ogrzewalnię miejsc.

W ciągu pięciu miesięcy 2018 r. w ogrzewalni odnotowano 3 845 przyjęć (łącznie 200 osób bezdomnych), z czego w marcu – 289, w kwietniu – 502, w październiku – 850, w listopadzie – 1 090 i w grudniu – 1 114. W godzinach otwarcia ogrzewalni korzystało z niej w kolejnych miesiącach średnio 17, 16, 27, 36 i 36 osób dziennie. Ponadto w ww. okresie: 78 osób skorzystało z kąpieli, ok. 100 z możliwości ogolenia się, ok. 70 – strzyżenia, dziewięć – odwyszawienia, ok. 25 – zmiany opatrunku lub zaopatrzenia ran, 68 otrzymało nową odzież i 50 wydano nowe obuwie.

Dom nie prowadził ewidencji osób, którym odmówiono schronienia. W ocenie Siostry Przełożonej, ok. 75% osób korzystało z ogrzewalni przez siedem dni w tygodniu.

(akta kontroli str. 5-8, 84-96, 130-134)

Regulamin ogrzewalni na 2018 rok stanowił, że: a) była ona miejscem doraźnego pobytu dla osób przebywających na terenie Bydgoszczy, które z powodu braku stałego miejsca pobytu nie miały innej możliwości zabezpieczenia się przed zimmem w nocy; b) była czynna w godzinach od 18.00 do 8.00; c) zakres świadczonej pomocy obejmował udzielenie schronienia w formie udostępnienia krzesła umożliwiającego spędzenie nocy w pozycji siedzącej, możliwość wykonania podstawowych zabiegów higienicznych, wydanie gorącego napoju oraz ciepłego posiłku lub suchego prowiantu; d) w trakcie przyjmowania do ogrzewalni osoba zgłaszająca się była zobowiązana do przedłożenia dokumentu tożsamości i udzielenia informacji dotyczących sytuacji życiowej i przyczyn poszukiwania schronienia; w przypadku braku dowodu tożsamości dane osoby bezdomnej miały być identyfikowane poprzez przyjęcie od niej ustnego oświadczenia w tej sprawie bądź przy udziale funkcjonariuszy Straży Miejskiej; e) wpuszczane osoby badano alkomatem i rejestrowano w książce ewidencyjnej przyjęć; f) do ogrzewalni mogły zostać wpuszczone osoby w stanie nietrzeźwym, pod warunkiem zachowania spokoju i nieagresji, przy czym zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu nie mogła przekraczać 2‰, a ostateczną decyzję w sprawie przyjęcia takiej osoby podejmował opiekun ogrzewalni po konsultacji z Siostrą Przełożoną. W regulaminie ogrzewalni przyjętym na 2019 r. próg nietrzeźwości obniżono do 1‰.

(akta kontroli str. 9-13)

1.2. Oględziny, przeprowadzone w godzinach otwarcia ogrzewalni⁸, wykazały, że obiekt i świadczone w nim usługi spełniały wymogi określone 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 ogrzewalni⁹. Wymogi te dotyczyły : liczby miejsc (nie więcej niż 50), powierzchni przypadającej na osobę w pomieszczeniu pobytowym (nie mniej niż 2 m²/osobę), wyposażenia pomieszczenia pobytowego (zapewnione miejsce siedzące w postaci krzesła o łatwo zmywalnej powierzchni dla każdej osoby przebywającej w ogrzewalni), sanitariatów (m.in. stały dostęp do bieżącej zimnej i ciepłej wody oraz zagwarantowana możliwość przeprowadzania zabiegów higienicznych),

⁸ W dniu 19 stycznia 2019 r., w godzinach od 18.00 do 21.00.

⁹ Dz. U. , poz. 896, dalej: „rozporządzenie w sprawie standardów 2018”.

pomieszczenia biurowego (wydzielone pomieszczenie do prac biurowych oraz rozmów indywidualnych), okresu świadczenia usług (od 1 października do 30 kwietnia, przez siedem dni w tygodniu, w godzinach od 18.00 do 8.00), formy świadczonej usługi (możliwość ogrzania się w pomieszczeniu, którego temperatura nie jest niższa niż 18°C), zakresu usług (zapewnienie gorącego napoju, umożliwienie wymiany odzieży, zapewnienie opieki przez co najmniej jednego opiekuna na nie więcej niż 50 osób przebywających w ogrzewalni).

Nie został spełniony wymóg dotyczący liczby miejsc siedzących udostępnianych w pomieszczeniu pobytowym (nie więcej niż dla 25 osób w jednym pomieszczeniu), gdyż zgodnie z przyjętym regulaminem w ogrzewalni mogło jednocześnie przebywać do 30 osób, jednakże, w ocenie NIK, z uwagi na wielkość i przestronność tego pomieszczenia (o powierzchni 90 m²) nie wpływało to negatywnie na bezpieczeństwo i komfort przebywających w nim osób.

W wyniku oględzin stwierdzono, że: a) pomieszczenie pobytowe ogrzewalni, w ciągu dnia pełniące funkcję stołówki dla ubogich i potrzebujących, było wyposażone w: osiem stołów, 48 krzeseł (tj. 48 miejsc siedzących), zamontowane na ścianach wieszaki na odzież wierzchnią, klimatyzator (sprawny), kolorowy telewizor 50-calowy (sprawny), dwa podwieszane elektryczne urządzenia owadobójcze; b) do pomieszczenia głównego przylegały: toaleta damska, toaleta męska, toaleta dla niepełnosprawnych (wyposażona w kabinę prysznicową i mydło w płynie), przedsionek (korytarz wejściowy), w którym możliwa była zmiana i pozostawienie obuwia, pomieszczenie biblioteczne (wyposażone w regały z książkami, głównie beletrystyką i opracowaniami popularnonaukowymi oraz dwa stanowiska komputerowe z dostępem do internetu (sprawne), a ponadto pomieszczenie, z którego przez kontuar wydawano posiłki. Na kontuarze ustawiony był wurnik o pojemności 18 litrów (sprawny). Pomieszczenie pobytowe i pozostałe pomieszczenia były czyste i estetyczne. Na tablicy ściennej umieszczony był regulamin ogrzewalni. Temperatura powietrza w pomieszczeniu głównym wynosiła 20° C.

Według oświadczenia Siostry Przełożonej, korzystanie z księgozbioru było możliwe na bieżąco (wyłącznie na miejscu, na prośbę osoby zainteresowanej), natomiast internet udostępniano raz w tygodniu, w dniu, w którym w ogrzewalni przebywała zajmująca się tym wolontariuszka. Osoby przebywające w ogrzewalni nie obsługiwały komputera samodzielnie – czyniła to wymieniona wolontariuszka, wyszukująca w sieci informacje, o które była proszona przez zainteresowanych. Jak podała Siostra Przełożona konwencję taką przyjęto w celu zapobieżenia możliwości odwiedzania stron zawierających treści moralnie wątpliwe lub takich, które mogłyby potencjalnie generować koszty dla Domu Zakonnego. Pomieszczenie biblioteczne służyło ponadto do przeprowadzania przez Siostrę Przełożoną indywidualnych rozmów z klientami ogrzewalni celem udzielania im wsparcia psychologicznego.

(akta kontroli str. 14-15)

W 2018 r. w charakterze opiekunów ogrzewalni pracowało w systemie zmianowym i w różnych okresach łącznie pięć osób¹⁰, skierowanych przez Parafię Rzymskokatolicką św. Antoniego z Padwy w Bydgoszczy, na podstawie zawartej z Domem umowy¹¹. Spośród tych osób, jedna posiadała wykształcenie wyższe magisterskie, jedna wyższe licencjackie, dwie średnie i jedna zawodowe. Wszyscy opiekunowie ukończyli szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy

¹⁰ Od 15 marca do 30 kwietnia dwie osoby, od 1 do 31 października dwie osoby, od 1 listopada do 31 grudnia trzy osoby.

¹¹ Z dnia 15 marca 2018 r.

przedmedycznej. Ponadto: a) jeden z opiekunów był studentem II roku uzupełniających studiów magisterskich na kierunku resocjalizacja; b) Siostra Przełożona, angażująca się osobiście w pracę ogrzewalni i sprawująca nad nią nadzór, ukończyła studia magisterskie na kierunku pedagogika, w specjalności profilaktyka uzależnień.

(akta kontroli str. 16-33)

Z dniem 31 sierpnia 2018 r. Siostra Przełożona została powołana przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹² do składu Wojewódzkiej Rady ds. Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego. Zadaniem Rady, utworzonej przez Zarząd Województwa¹³, była m.in. wymiana doświadczeń i informacji w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym, jak również poszukiwanie i upowszechnianie nowych rozwiązań w obszarze profilaktyki i zapobiegania bezdomności. W skład Rady weszli przedstawiciele instytucji prowadzących działania w obszarze pomocy osobom bezdomnym, tj. schroniska, noclegownie i ogrzewalnie, a także administracji rządowej i samorządowej.

(akta kontroli str. 34-42)

W dniu 5 września 2018 r. dwie spośród czterech sióstr posługujących w Domu uczestniczyły w jednodniowej regionalnej konferencji „Pokonać bezdomność. Promowanie dobrych praktyk w rozwiązywaniu problemu bezdomności”, zorganizowanej w Bydgoszczy przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, pod patronatem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W konferencji wzięli udział pracownicy pionów pomocy społecznej jednostek administracji rządowej, samorządowych ośrodków pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych wspierających osoby bezdomne, a jej celem było podzielenie się doświadczeniami w pracy z tym środowiskiem.

(akta kontroli str. 43-44)

Uchwałą z 28 marca 2018 r.¹⁴ Rada Miasta Bydgoszczy przyznała Zgromadzeniu „Medal Kazimierza Wielkiego za zasługi dla Miasta Bydgoszczy”, podając w uzasadnieniu m.in., że posługa Domu Zakonnego, funkcjonującego w mieście od 1993 r., prowadzącego kuchnię dla osób ubogich i bezdomnych i organizującego inne formy specjalistycznej pomocy oraz integracji społecznej (grupa wsparcia dla osób samotnych i uzależnionych, porady prawne, lekarskie i pielęgniarskie, wykłady prozdrowotne, pomoc w znalezieniu pracy i miejsca schronienia), w znaczący sposób niweluje zjawisko ubóstwa społecznego, wychodząc naprzeciw i zabezpieczając podstawowe potrzeby najuboższych mieszkańców Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 45)

Według wyjaśnienia Siostry Przełożonej, w Domu nie opracowano procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania z osobami bezdomnymi, ponieważ nie wymagał tego podmiot zlecający i finansujący wykonanie zadania prowadzenia ogrzewalni. Siostra Przełożona podała, że różnorakie działania podejmowane przez Dom na rzecz wspierania i aktywizacji osób korzystających z pomocy, nie są prowadzone na podstawie pisemnych procedur lecz wynikają z albertyńskiego charyzmatu i doświadczenia w pracy z wykluczonymi społecznie.

(akta kontroli str. 130-134)

1.3. W trakcie oględzin stwierdzono, że ogrzewalnia zapewniała bezpieczny pobyt wszystkim wpuszczonym osobom. Ogrzewalnię, w której jednorazowo mogło przebywać 30 osób, otwarto o godzinie 18.00. Obsługę osób bezdomnych w niej

¹² Zarządzeniem Nr 49/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r.

¹³ Uchwałą Nr 15/657/18 z dnia 18 kwietnia 2018 r.

¹⁴ Nr LVII/1268/18 z dnia 28 marca 2018 r.

przebywających zapewniali jeden opiekun oraz Siostra Przełożona. W ciągu pierwszych 10 minut wpuszczono 26 osób (21 mężczyzn i pięć kobiet). Do godziny 19.35 wpuszczono kolejne cztery osoby (trzech mężczyzn i jedną kobietę). Do godziny 20.05 jedna osoba opuściła ogrzewalnię (kobieta), a jedna została do niej wpuszczona (mężczyzna). O godzinie 20.20 odmówiono wstępu jednej osobie (mężczyzna) z uwagi na brak miejsc. Łącznie w czasie oględzin z ogrzewalni skorzystało 31 osób (25 mężczyzn i sześć kobiet).

Wszyscy ubiegający się o wejście zostali przebadani na okoliczność zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu, za pomocą alkomatu iBLOW (producent: Promiler). Urządzenie było skalibrowane – z datą ważności kalibracji do stycznia 2020 r. Nie wykonywano żadnych innych formalnych czynności, które byłyby związane z analizą i oceną stanu zdrowia osób wpuszczanych jako niezagrażającego zdrowiu i życiu innych osób. Personalna wszystkich osób wpuszczonych zapisano w rejestrze, w którym odnotowywano również godzinę wejścia i wyjścia oraz zebrano podpisy tych osób – wszyscy byli znani obsłudze ogrzewalni. W trakcie badania alkomatem pierwszej grupy wpuszczanych, tzn. pomiędzy 18.00 a 18.10, obsługa ogrzewalni stwierdziła, że trzy osoby (zachowujący się spokojnie mężczyźni) znajdowali się pod wpływem alkoholu, którego zawartość we wszystkich przypadkach nie przekraczała 1 ‰ w wydychanym powietrzu. Osoby te nie zostały wpuszczone do ogrzewalni.

(akta kontroli str. 14-15)

Siostra Przełożona wyjaśniła, że mężczyźni, których nie przyjęto do ogrzewalni, byli znani personelowi z wcześniejszych, agresywnych zachowań po spożyciu alkoholu. Zważywszy, że ostateczną zgodę na wpuszczenie wyraża opiekun placówki w porozumieniu z Siostrą Przełożoną, wymienione osoby poproszono o opuszczenie budynku na krótki czas i ponowny powrót. Z propozycji tej skorzystały dwie osoby, które po ok. 40 minutach powróciły i zostały przyjęte. Siostra Przełożona podała, że decyzje tego typu podejmowane są jako działania prewencyjne ze względu na bezpieczeństwo innych, już wpuszczonych osób.

(akta kontroli str. 130-134)

Przebywający w ogrzewalni skorzystali z: ciepłego posiłku serwowanego przez opiekuna (gorący bigos z pieczywem, dla chętnych dokładka), ciepłych napojów (herbata, kawa naturalna i zbożowa bez ograniczeń ilościowych) przygotowywanych samodzielnie (samoobsługa wernika), deseru (kawalek ciasta dla każdej osoby podawany przez opiekuna) toalet, telewizji (oglądano wiadomości oraz film fabularny), wydanej odzieży (pięć osób). Według oświadczenia opiekuna, oglądanie telewizji było możliwe do godziny 22.00, tj. do czasu rozpoczęcia ciszy nocnej, trwającej do godziny 6.00. Wszyscy przebywający w czasie oględzin w ogrzewalni zachowywali się spokojnie, nie dając podstaw obsłudze do interwencji.

(akta kontroli str. 14-15)

Siostra Przełożona podała, że pojęcie „interwencyjnego, bezpiecznego pobytu” rozumie jako krótkotrwały pobyt osoby potrzebującej tego typu wsparcia w warunkach spełniających standardy. Nie jest to pomoc stacjonarna i nie stanowi ostatecznego rozwiązania problemów osób bezdomnych, jednakże w wielu przypadkach jest niezbędna. Dzięki odpowiedniej i systematycznej pomocy może ona stanowić pomost pomiędzy skrajną formą ubóstwa i niezaradności życiowej, a integracją społeczną i usamodzielnieniem. Według dalszych wyjaśnień, ocena stanu zdrowia osób wpuszczanych jest dokonywana podczas przyjmowania do ogrzewalni – w czasie mierzenia alkomatem i ewidencjonowania w rejestrze. Czas

ten wystarcza na wstępną, wizualną ocenę stanu zdrowia osoby przyjmowanej. Dodatkowo większość osób korzystających z pomocy placówki jest znana siostron i opiekunom.

(akta kontroli str. 130-134)

1.4. W 2018 r. działalność ogrzewalni była finansowana wyłącznie ze środków samorządowych, przyznanych na podstawie umowy o realizację zadania publicznego zawartej 14 marca 2018 r. z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Bydgoszczy (dalej: „umowa dotacji”), w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵. Całkowity koszt zadania wynosił 52 025 zł, w tym 50 000 zł (96,1%) stanowiła kwota dotacji, a 2 025 zł (3,9%) – wkład osobowy zleceniobiorcy, tj. praca społeczna lub świadczenia wolontariackie.

(akta kontroli str. 46-72)

1.5. Dom Zakonny zrealizował umowę dotacji, wywiązując się z nałożonych przez zobowiązań, dotyczących m.in. czasu funkcjonowania ogrzewalni, personelu, wyposażenia i świadczonych usług, a także prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków przekazanych na realizację zadania.

Środki dotacji wydawkowano w całości i zgodnie z umową na: zatrudnienie opiekunów (34 296 zł), zakup odzieży i obuwia wydawanych osobom bezdomnym (4 105 zł), artykuły spożywcze (2 448 zł), zakup wernikera na wodę (730 zł), wynagrodzenie Siostry Przełożonej za obsługę kąpieli, wydawanie odzieży i wykonywanie zabiegów pielęgnacyjnych (1 800 zł), artykuły biurowe (266 zł), media (3 416 zł), środki czystości (1 039 zł), wynagrodzenie Siostry Przełożonej jako koordynatora projektu (900 zł), wynagrodzenie księgowej (1 000 zł). Wkładem osobowym Domu był wolontariat Siostry Przełożonej w charakterze profilaktyka uzależnień (2 025 zł).

Sprawozdania z realizacji zadania przekazano dysponentowi w terminach określonych w umowie dotacji, tj. częściowe 15 maja 2018 r. i końcowe 28 stycznia 2019 r.¹⁶. Sprawozdanie końcowe zawierało wszystkie elementy wymagane art. 18 ust. 4 ustawy o dppiw¹⁷. Zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy, sporządzono je w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.

(akta kontroli str. 73-96)

1.6. Siostra Przełożona nie miała zdania na temat skuteczności zmian w systemie pomocy osobom bezdomnym dokonanych od września 2016 r., gdyż, jak wyjaśniła, przed 2018 r. Dom Zakonny prowadził tylko kuchnię dla ubogich. Według dalszych wyjaśnień, byłoby zasadnym powołanie podmiotu koordynującego działania podejmowane przez organy i instytucje różnych szczebli, zaangażowane we wspieranie osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 130-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W toku oględzin stwierdzono, że obsługa ogrzewalni nie wpuściła do niej trzech osób znajdujących się pod wpływem alkoholu, którego zawartość we wszystkich przypadkach nie przekraczała 1 ‰ w wydychanym powietrzu,

¹⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm., dalej: „ustawa o dppiw”.

¹⁶ Terminy ustalono odpowiednio na 15 maja 2018 r. i 31 stycznia 2019 r.

¹⁷ Tj.: a) szczegółowy opis wykonania zadania publicznego, z uwzględnieniem osiągniętych celów oraz zrealizowanych działań; b) zestawienie wydatków poniesionych na wykonanie zadania publicznego wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania; c) informację o poniesionych nakładach na wykonanie zadania publicznego z podziałem na wkład osobowy i rzeczowy.

nakazując im wyjście z budynku i sugerując powrót po pewnym czasie. Osoby te zachowywały się spokojnie, w ogrzewalni były jeszcze wolne miejsca i nie zachodziła żadna z przesłanek odmowy przyjęcia do placówki określonych w § 14 regulaminu ogrzewalni na 2019 rok¹⁸. NIK uwzględniła wyjaśnienie Siostry Przełożonej, że powodem niewpuszczenia wymienionych osób była wiedza personelu o ich wcześniejszych, agresywnych zachowaniach związanych ze spożyciem alkoholu, a także troska o bezpieczeństwo osób już wpuszczonych do placówki. Wskazuje się jednak, że takie postępowanie nie miało umocowana w obowiązującym regulaminie.

(akta kontroli str. 12-15, 130-134)

2. W okresie od 14 marca do 30 kwietnia 2018 r. funkcje opiekuna ogrzewalni pełniła m.in. osoba posiadająca wykształcenie zawodowe, podczas gdy, zgodnie z załącznikiem nr 3 do obowiązującego w tym czasie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni¹⁹, opiekun ogrzewalni winien posiadać wykształcenie co najmniej średnie. Według wyjaśnienia Siostry Przełożonej, utworzenie ogrzewalni wymagało szybkiego działania, ponieważ Miasto nie posiadało tego typu placówki, a trwał sezon ochronny (wczesna wiosna). W związku z tym opiekunów rekrutowano w pośpiechu, na co nałożyły się trudności w znalezieniu osób o odpowiednich kwalifikacjach.

(akta kontroli str. 32, 130-134)

3. W ramach realizacji umowy dotacji, zostały podpisane dwie umowy o dzieło dotyczące powierzenia funkcji koordynatora projektu²⁰ oraz zlecenia czynności związanych m.in. z obsługą kąpieli klientów ogrzewalni, wydawaniem odzieży i udzielaniem drobnych porad medycznych²¹, na wartość odpowiednio 900 zł i 1 800 zł. W obydwu umowach Siostra Przełożona figurowała zarówno jako osoba reprezentująca Dom Zakonny zlecający dzieło, jak i wykonawca. Zdaniem NIK w tych przypadkach należało skorzystać z możliwości udzielenia jednorazowego pełnomocnictwa do zawarcia umów cywilnoprawnych siostrze będącej formalną zastępczynią Siostry Przełożonej, na podstawie art. 95 i art. 98 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²². Siostra Przełożona wyjaśniła, że nie była świadoma istnienia takiej możliwości.

(akta kontroli str. 97-108, 130-134)

OCENA CZĄSTKOWA

Prowadzona przez Dom Zakonny ogrzewalnia zapewniała bezpieczny pobyt i szereg dodatkowych usług wszystkim zgłaszającym się do niej osobom bezdomnym. Personel ogrzewalni, z jednym wyjątkiem, posiadał wymagane wykształcenie i kwalifikacje do wykonywanej pracy. Działania podejmowane wobec osób bezdomnych, w tym w trakcie ich wpuszczania do obiektu, były na ogół zgodne z obowiązującym regulaminem. Dotacja na prowadzenie placówki, przyznana przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy, została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i rzetelnie rozliczona.

¹⁸ Tj. odmowa przestrzegania regulaminu, odmowa złożenia podpisu w książce ewidencyjnej, agresywne zachowanie się, odmowa udostępnienia do wglądu wnoszonych rzeczy, stan zdrowia lub wysoki stopień niesamodzielności wymagający udzielenia natychmiastowej pomocy medycznej lub specjalistycznej.

¹⁹ Dz. U., poz. 953, uchylone z dniem 11 maja 2018 r.

²⁰ Z 14 marca 2018 r.

²¹ Z 16 marca 2018 r.

²² Dz. U. z 2018 r., poz. 1025, ze zm.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Siostra Przełożona wyjaśniła, że będąc koordynatorem projektu sprawowała osobisty nadzór nad funkcjonowaniem ogrzewalni, przebywając w niej ok. 1 - 1,5 godziny dziennie i prowadząc w tym czasie indywidualne rozmowy z korzystającymi z pomocy oraz konsultując się z opiekunami celem rozwiązywania bieżących problemów. Podała, że w sytuacjach nietypowych lub wymagających jej własnej interwencji, Siostra Przełożona stawiała się w placówce na każde wezwanie opiekuna.

Według dalszych wyjaśnień, Dom nie był kontrolowany przez dysponenta dotacji na prowadzenie ogrzewalni, ani też przez inne organy/instytucje w zakresie prawidłowości realizacji zadań wykonywanych na rzecz osób bezdomnych²³. Nie wpłynęły też żadne skargi na poziom, zakres i sposób wykonywania świadczonych usług socjalnych.

(akta kontroli str. 130-134)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, nadzór nad pracą i personelem ogrzewalni sprawowany bezpośrednio i na bieżąco przez Siostrę Przełożoną, pozytywnie wpływał na zakres i poziom usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych.

IV. 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. Uzupełnienie regulaminu ogrzewalni w części dotyczącej możliwych powodów niewpuszczenia osoby bezdomnej do placówki o wszystkie stosowane w praktyce przesłanki odmowy przyjęcia.
2. Zawieranie umów cywilnoprawnych, których stronami są Dom Zakonny i Siostra Przełożona, z zastosowaniem instytucji pełnomocnictwa.

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.

²³ Dotyczy to również kontroli NIK P/13/113 „Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych”.

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 dni 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, lutego 2019 r.

Kontroler
Łukasz Burczyk
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis