



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.03.2018

Kazimierz Słobodzian
Prezes
Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy
„Agape”
ul. Piłsudskiego 41/43,
42-202 Częstochowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/096 Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy „Agape” ¹ ul. Piłsudskiego 41/43, 42-202 Częstochowa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Słobodzian, Prezes Stowarzyszenia Agape od 22 listopada 1993 r. do nadal.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania organizacji pozarządowych podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym.2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018. Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Przemysław Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/318/2018 z 19 października 2018 r.

(akta kontroli str.1-7)

¹ Dalej Stowarzyszenie Agape lub Agape.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia, że działania Stowarzyszenia Agape, w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych w Lubojence oraz w Mariance Rędzińskiej, w celu udzielania im pomocy w latach 2016-2018 były prawidłowe. Agape zapewniło schronienie osobom bezdomnym potrzebującym wsparcia skierowanym do schroniska, zgodnie z wymogami zawartych umów.

Stowarzyszenie podejmowało działania na rzecz poprawy warunków i usług oferowanych w prowadzonych placówkach celem dostosowania ich do standardów określonych w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni⁴ i obecnie obowiązującego rozporządzenia z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni⁵, które zgodnie z art. 4 i 5 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej⁶ winny być spełnione do końca 2020 r.

Otrzymane od Wojewody Śląskiego dotacje zostały należycie wykorzystane, głównie na prace remontowe w schroniskach i zakupy sprzętu.

Zatrudniony w schroniskach personel do pracy z osobami bezdomnymi posiadał wymagane kwalifikacje, a dokumentacja pensjonariuszy była prowadzona w uporządkowany sposób i przechowywana z zachowaniem bezpieczeństwa danych osobowych. NIK pozytywnie ocenia wdrożenie i efektywną realizację autorskiego programu „Od bezdomności do samodzielności”, będącego w praktyce zaplanowaną strategią działań wspierających i aktywizujących osoby bezdomne. Dzięki temu, w latach objętych kontrolą udało się skutecznie wyprowadzić z bezdomności 42 osoby.

Wysokość pobieranych opłat za pobyt w schroniskach dla bezdomnych była współmierna do ponoszonych kosztów i była zgodna z zapisami zawartych umów na świadczenie tych usług.

Wprowadzone w Stowarzyszeniu rozwiązania umożliwiały prowadzenie właściwego nadzoru nad działalnością schronisk dla osób bezdomnych.

NIK ocenia negatywnie natomiast działania Stowarzyszenia Agape dotyczące prowadzenia schroniska dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi i noclegowni oraz ogrzewalni, które miały funkcjonować od sierpnia 2018 r., a w rzeczywistości nie były gotowe na przyjęcie osób bezdomnych, gdyż nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie standardów z 2018 r. (nie zatrudniono tam wymaganej kadry). Mimo to Stowarzyszenie „Agape” podpisało z 16 gminami umowy, na podstawie których zobowiązało się świadczyć w tych placówkach usługi zapewnienia schronienia dla osób bezdomnych, z tytułu których Stowarzyszenie pobrało opłatę w łącznej kwocie 19 200 zł.: s , choć faktycznie placówki te nie funkcjonowały. NIK zauważa przy tym, że ośrodki pomocy społecznej⁷, które podpisały ww. umowy, nie kierowały osób bezdomnych do tych placówek w okresie obowiązywania umów, tj. w sierpniu i wrześniu 2018 r.

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

⁴ Dz. U. poz. 953 (obowiązujące w okresie od 31 maja 2017 r. do 11 maja 2018 r.). Dalej rozporządzenie w sprawie standardów z 2017 r.

⁵ Dz. U. poz. 896 (obowiązujące od 29 maja 2018 r.) Dalej rozporządzenie w sprawie standardów z 2018 r.

⁶ Dz.U. poz. 700; dalej ustawa o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

⁷ Dalej: OPS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania organizacji pozarządowych podejmowane wobec osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Stowarzyszenie Agape, istniejące od 1993 r., to dobrowolne, samorządne, niezależne i trwałe zrzeszenie osób działających w sferze zadań publicznych, do których należą pomoc społeczna, działalność charytatywna, ochrona i promocja zdrowia, promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób bezdomnych oraz upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka, a także działań wspomagających rozwój demokracji.

W latach 2016-2018 Stowarzyszenie Agape prowadziło następujące placówki:

- schronisko dla osób bezdomnych w Lubojence, działające w 2 budynkach przy ul. Prostej 99 (dysponujące łącznie 80 miejscami),
- schronisko dla osób bezdomnych w Mariance Rędzińskiej, działające w obiekcie przy ul. Srebrnej 25 (dysponujące 80 miejscami),
- noclegownię w Lubojence, prowadzoną od sierpnia 2018 r. do 30 września 2018 r., w obiekcie zlokalizowanym przy ul. Prostej 99 w Lubojence (gotowym do przyjęcia 20 osób); w dniu podjęcia kontroli nieczynne⁹,
- schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w Lubojence, prowadzone od sierpnia 2018 r. do 30 września 2018 r., w kompleksie przy ul. Prostej 99 w Lubojence, przystosowane dla 12 osób; w dniu podjęcia kontroli nieczynne,
- schronisko dla osób bezdomnych w Częstochowie, działające od 10 października 2016 r. do 31 maja 2017 r., w budynku przy ul. Wazów 48, dla 7 osób; przekształcone z dniem 1 czerwca 2017 r. w 2 mieszkania treningowe.

(akta kontroli str. 8-15, 109, 272-282)

W latach 2016-2018 Stowarzyszenie Agape w schroniskach dla bezdomnych: w Lubojence i Mariance Rędzińskiej udzieliło schronienia 783 bezdomnym, z tego 270 osobom w 2016 r., 278 osobom w 2017 r. i 235 osobom w 2018 r. Ze względu na brak skierowań, Stowarzyszenie nie udzielało schronienia w noclegowni i schronisku z usługami opiekuńczymi w Lubojence oraz schronisku dla osób bezdomnych przy ul. Wazów 48 w Częstochowie.

(akta kontroli str. 16-31)

Zgodnie z wyjaśnieniem Prezesa Stowarzyszenia Agape, w okresie 2016-2018 zapewniono schronienie wszystkim potrzebującym. Nie było przypadków odmowy przyznania pomocy ze względu na brak miejsca w schroniskach, (...) zamknięcie schroniska przy ul. Wazów 48 było bezpośrednio spowodowane brakiem możliwości spełnienia standardów obiektu określonych dla schronisk dla bezdomnych w Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ 19 października 2018 r.

2017 r., (...) wygaszenie działalności noclegowni i schroniska z usługami opiekuńczymi w Lubojence wynikało, obok braku formalnych skierowań, z analizy ekonomicznej przedsięwzięcia i trudności w pozyskaniu odpowiedniej kadry.

(akta kontroli str. 32)

Stowarzyszenie Agape, przy współpracy z Caritas Archidiecezji Częstochowskiej i Fundacją Świętego Barnaby w Częstochowie, podejmowało działania w celu identyfikowania osób bezdomnych na terenie miasta Częstochowa i gmin powiatu częstochowskiego, przy udziale streetworkera (pracownika ulicznego)¹⁰. Dzięki usłudze streetworkingu uruchomionej w 2018 r. zidentyfikowano 51 osób bezdomnych (47 mężczyzn i 4 kobiety). Streetworking był prowadzony w oparciu o regulamin pracy streetworkera (dokument wewnętrzny z dnia 1 kwietnia 2018 r.), określający w sposób szczegółowy zakres przedmiotowy pracy streetworkera, warunki działania oraz prowadzenia dokumentacji.

(akta kontroli str. 33-37)

1.2. Schronisko dla bezdomnych w Lubojence nie spełniało części standardów określonych w rozporządzeniu z 2017 r. i standardów obecnie obowiązującego rozporządzenia z 2018 r., dotyczących:

- możliwości przygotowania posiłku w specjalnie do tego przeznaczonym pomieszczeniu (posiłki są wydawane przez kuchnię schroniska),
- liczby opiekunów osób bezdomnych, która była mniejsza niż wymagana (6 zamiast 9,5 etatu)¹¹,
- wymiaru czasu pracy pracownika socjalnego ¹²,
- liczby urządzeń sanitarnych, która była mniejsza od wymaganej (15 zamiast 16 umywalek; 3 zamiast 4 pisuary).

Pozostałe standardy, określone w ww. rozporządzeniach zostały spełnione.

Opiekunowie zatrudnieni w schroniskach, świadczący usługi dla osób bezdomnych uczestniczyli w okresie objętym kontrolą w szkoleniach (8 opiekunów w 2016 r., 7 osób w 2017 r. i 5 w 2018 r.) oraz seminariach (4 osoby w 2016 r., 3 osoby w 2017 r. i 4 w 2018 r.) podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki bezdomności.

(akta kontroli str. 38-48, 883)

Schronisko dla bezdomnych w Mariance Rędzińskiej nie spełniało standardów dotyczących:

- liczby opiekunów osób bezdomnych (6 zamiast 9,5 etatu)¹³,
- wymiaru czasu pracy pracownika socjalnego,
- liczby umywalek w łazienkach schroniska i pisuarów w toaletach (13 zamiast 16 umywalek; brak pisuarów – wymagane co najmniej 3).

¹⁰ Streetworking wykonywany jest w oparciu o zespół złożony ze streetworkerów organizacji wchodzących w skład Partnerstwa Lokalnego na rzecz osób bezdomnych w Częstochowie: Stowarzyszenia Agape, Caritas Archidiecezji Częstochowskiej oraz Fundacji Świętego Barnaby w Częstochowie. W Stowarzyszeniu Agape obowiązki te wykonuje absolwent Wydziału Pedagogiki Uniwersytetu im. Jana Długosza w Częstochowie, w okresie 2016-2017 zaangażowany jako wolontariusz, z dniem 1 kwietnia 2018 r. zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy.

¹¹ W dniu oględzin 73 podopiecznych objętych było opieką 1 opiekuna, podczas gdy wg standardu 1 opiekun przypada na max. 50 osób.

¹² W dniu oględzin na terenie schroniska przebywał jeden pracownik socjalny, przy czym wykonywał pracę w formie wolontariatu.

¹³ W dniu oględzin 70 podopiecznych objętych było opieką 1 opiekuna, podczas gdy wg standardu 1 opiekun przypada na max. 50 osób.

Pozostałe wymogi zostały spełnione.

(akta kontroli str.49-68)

Standardy schronisk, na podstawie art. 4 i 5 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej winny być spełnione do końca 2020 r.

Według szacunków Stowarzyszenia Agape, dostosowanie obiektów schronisk oraz usług w nich świadczonych do standardów, które wejdą w życie 31 grudnia 2020 r., będzie kosztowało nie mniej niż 775 000 zł, z tego 195 000 zł to wydatek jednorazowy, a 580 000 zł to wydatek o charakterze stałym (roczny koszt wynagrodzenia dodatkowej wymaganej kadry).

(akta kontroli str.97-100, 101-104)

Prezes Stowarzyszenia Agape wyjaśnił, że: *Mam świadomość, że nie wszystkie standardy udało się dotychczas wypełnić. Niestety, na chwilę obecną Stowarzyszenie nie dysponuje środkami finansowymi ani na zwiększenie zatrudnienia ani na remonty. Nie pomaga nam także sytuacja na rynku pracy – pracownicy są nieosiągalni, bo za drodzy, albo w ogóle ich nie ma. Mimo to podejmujemy starania, chociażby aplikując o środki zewnętrzne, rozpoczęliśmy też ostatnio rozmowy z gminami, którym uświadamiamy kosztochłonność świadczonych usług. Obawiam się jednak, że w tej sytuacji możemy nie podać narzuconym wymogom.*

(akta kontroli str. 92)

Noclegownia w Lubojence spełniała wszystkie standardy ustalone dla obiektu przepisami rozporządzenia w sprawie standardów z 2018 r. NIK zwraca uwagę, że w noclegowni w ogóle nie zatrudniano pracowników, wobec czego nie spełniono minimalnego standardu usług (zapewnienia opieki, przez co najmniej jednego opiekuna na nie więcej niż 50 osób przebywających w placówce).

Analogicznie, schronisko dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi spełniało wszystkie standardy obiektu. Schronisko nie spełniało minimalnego standardu usług, tj. zapewnienia opieki, przez co najmniej 1 opiekuna na nie więcej niż 15 osób przebywających w schronisku; zatrudnienia nie mniej niż 1 pracownika socjalnego na nie więcej niż 50 osób przebywających w schronisku – w związku z brakiem zatrudnienia pracowników (w szczególności pracowników socjalnych oraz opiekunów o szczególnych kwalifikacjach¹⁴).

NIK zwraca uwagę, że w sytuacji braku zatrudnienia pracowników w ww. dwóch placówkach, tj. noclegowni i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, placówki te w rzeczywistości nie funkcjonowały.

(akta kontroli str. 70-89)

Kierownicy schronisk (w Lubojence i Mariance Rędzińskiej) posiadali kwalifikacje określone w art. 122 ust. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵.

(akta kontroli str. 93-95)

¹⁴ Określonych w ustawie o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej. Od 1 września 2010 r. kierownikiem schroniska w Mariance Rędzińskiej była osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę na pełen etat, posiadająca wykształcenie średnie oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej. Od 1 marca 2015 r. kierownikiem schroniska w Lubojence była osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę na pełen etat. Posiadała wykształcenie średnie oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej.

Opiekunowie zatrudnieni w Stowarzyszeniu Agape, świadczący w latach 2016-2018 usługi dla osób bezdomnych (personel w liczbie 12 osób) spełniali standardy w zakresie kwalifikacji wynikające z art. 48a ust. 2g i 4a ustawy o pomocy społecznej¹⁶.

W schroniskach nie zatrudniono pracowników socjalnych. Zadania pracowników socjalnych wykonywali wolontariusze¹⁷ posiadający kwalifikacje pracowników socjalnych. Zgodnie z wyjaśnieniem Prezesa Stowarzyszenia Agape, *pracowników socjalnych nie zatrudniono z uwagi na brak środków finansowych i konieczność poniesienia pilniejszych wydatków związanych z dostosowaniem schronisk do wymaganych standardów obiektu.*

(akta kontroli str. 96)

Stowarzyszenie Agape opracowało i wdrożyło w swoich placówkach procedury wewnętrzne regulujące sposób postępowania z osobami bezdomnymi w zakresie działań wspierających i aktywizujących. Procedury zawarto w regulaminach schronisk (dokumenty z dnia 1 grudnia 2015 r.), obok postanowień ogólnych dot. obowiązków i praw mieszkańców. Jak wyjaśnił Prezes, prowadzona działalność wspierająca i aktywizująca na rzecz osób bezdomnych obejmowała: *wspieranie mieszkańców w przezwyciężaniu słabości i pomaganie w uzyskaniu pomocy psychologicznej, inicjowanie działań zmierzających do osiągnięcia przez osoby bezdomne samodzielności życiowej poprzez udostępnianie informacji (np. o możliwości wzięcia udziału w szkoleniach i warsztatach aktywizacyjnych, uzyskania zdobycia określonych kwalifikacji zawodowych, podjęcia zatrudnienia oraz realizacji programu aktywizacji w Klubie Integracji Społecznej, Centrum Integracji Społecznej w ramach współpracy z urzędem pracy i innymi organizacjami i instytucjami) oraz pomaganie osobom bezdomnym zgłaszającym taką potrzebę skorzystania z pomocy medycznej i pielęgniarstwa, terapii uzależnień, prawnej i psychologicznej. W wyniku podjętych w latach 2016-2018 działań aktywizacyjnych, 42 osoby bezdomne przebywające w schroniskach Stowarzyszenia „Agape” uzyskało samodzielność życiową i zdołano skutecznie wyprowadzić z bezdomności.*

(akta kontroli str.89, 881)

Stowarzyszenie Agape realizowało w latach 2016-2018 autorski program „Od bezdomności do samodzielności”, będący w praktyce zaplanowaną strategią działań wspierających i aktywizujących osoby bezdomne¹⁸. *Celem oddziaływań i wykonywanej pracy socjalnej była zmiana postaw uzależnionych (od alkoholu i substancji odurzających) osób bezdomnych. W ramach programu prowadzono m.in.:*

1. profilaktykę uzależnień i profilaktykę zdrowotną (o charakterze ciągłym, dot. wszystkich mieszkańców schronisk),
2. konsultacje indywidualne przy udziale psychologa, prawnika, terapeuty uzależnień, lekarza i pracownika socjalnego (w formie wolontariatu) – łącznie 387 porad, z tego 110 w 2016 r., 103 w 2017 r. i 174 w 2018 r.,
3. warsztaty nt. organizacji gospodarstwa domowego i planowania wydatków (dla 39 osób),

¹⁶ Zatrudnienie na umowę o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy i na umowy-zlecenie (dyżury), minimum średnie wykształcenie oraz ukończone szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy.

¹⁷ 2 osoby z wykształceniem wyższym kierunkowym.

¹⁸ Program zainicjowany przez Zarząd Stowarzyszenia Agape w 2016 r., stanowiący odpowiedź na potrzebę realizacji zadania wychodzenia z bezdomności, o którym mowa w art. 48 a ustawy o pomocy społecznej.

4. szkolenia komputerowe, warsztaty kulinarne i kursy językowe (odpowiednio dla 14, 65 i 23 osób),
5. działalność krajoznawczą – wycieczki, rekolekcje, wyjazdy krajowe i zagraniczne, w których udział wzięło łącznie 247 osób bezdomnych, z tego 79 w 2016 r., 86 w 2017 r. i 82 osoby.

(akta kontroli str. 118-120, 121-127)

Do prowadzenia działań wspierających i aktywizujących w badanym okresie zaangażowano 22 osoby, z tego 9 pracowników merytorycznych Stowarzyszenia Agape w ramach swoich obowiązków służbowych (w tym 4 opiekunów, 3 osoby zarządzające i 2 kierowników schronisk) oraz 13 osób spoza Stowarzyszenia w ramach wolontariatu¹⁹ (lekarz – internista/kardiolog wizytujący schroniska w każdą środę, pielęgniarka dyplomowa prowadząca poradnictwo indywidualne raz w tygodniu, terapeuta uzależnień zatrudniony w Częstochowskim Towarzystwie Profilaktyki Społecznej, prawnik udzielający ad hoc porad prawnych, kapelan z Zakonu Kapucynów, aktorka Teatralna z Teatru im. Adama Mickiewicza w Częstochowie prowadząca warsztaty w 2016 r. oraz wolontariusze pochodzący z Włoch w ramach projektu Servizio Civile).

(akta kontroli str.128)

Koszty działań wspierających i aktywizujących w okresie objętym kontrolą obejmowały:

- wynagrodzenia pracowników Stowarzyszenia Agape realizujących działania w ramach obowiązków służbowych sfinansowane z dotacji na udzielenie schronienia bezdomnym z Miasta Częstochowa i Gminy Mstów (umowy dotacji) oraz opłat gmin za usługi udzielenia schronienia (umowy na zakup usług lub porozumienia),
- koszty projektu „Raz, dwa trzy – do społeczeństwa wracasz Ty” w wysokości 5 000 zł sfinansowane z dotacji Funduszu Inicjatyw Obywatelskich - Śląskie Lokalnie w 2017 r.²⁰,
- koszty zadania „Z Agape jestem trzeźwy i aktywny – realizacja programu profilaktyczno-pomocowo-readaptacyjnego w Schroniskach” w wysokości 35 640 zł, sfinansowane z dotacji przekazanej przez Miasto Częstochowa w 2018 r.²¹.

Prezes Stowarzyszenia Agape w wyjaśnieniu podał: *Kwestia finansowania działań wspierających i aktywizacyjnych była od zawsze problematyczna. Środki przekazywane od gmin w ramach dotacji lub w formie wynagrodzenia za wykonaną usługę pokrywały zaledwie realne koszty noclegu i wyżywienia i pensje pracowników schronisk. Na żadne inne inicjatywy nie wystarczało pieniędzy. Pomimo tego, korzystając z zaangażowania członków stowarzyszenia i wolontariuszy, staraliśmy się realizować podstawowe działalności żeby pomóc wyjść osobom bezdomnym z bezdomności. Pierwsze i jak dotąd jedyne środki, w jakiś szczególny sposób dedykowane, pojawiły się w 2017 r. i w 2018 r. Z punktu widzenia potrzeb było to jednak symboliczne wsparcie.*

(akta kontroli str. 129-141, 142)

¹⁹ Do marca 2018 r. Od tamtego momentu uruchomiono finansowanie z tytułu realizacji projektu „Z Agape jestem trzeźwy i aktywny”.

²⁰ Umowa Nr 24/2017/FIO; projekt zakończony i rozliczony.

²¹ Umowa Nr CRU/847/PS/1134/18 z dnia 9 kwietnia 2018 r.; w dniu podjęcia kontroli - zadanie w toku.

1.3. W okresie objętym kontrolą w schroniskach prowadzonych przez Stowarzyszenie Agape przebywało:

- 270 osób w 2016 r., w tym na podstawie decyzji administracyjnych – 261 (200 wystawionych przez MOPS Częstochowa i 61 przez inne OPS właściwe miejscowo według ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej) oraz bez formalnego skierowania OPS – 9;
- 278 osób w 2017 r., w tym na podstawie decyzji administracyjnych – 263 (195 wystawionych przez MOPS Częstochowa i 78 przez inne właściwe miejscowo OPS) oraz bez formalnego skierowania OPS – 5;
- 235 osób w 2018 r. (stan na 31 października), w tym na podstawie decyzji administracyjnych OPS – 230 (z tego 161 przez MOPS Częstochowa i 69 przez inne OPS) oraz bez formalnego skierowania OPS - 5.

(akta kontroli, str. 147-161)

Osoby przebywające w schroniskach bez formalnego skierowania i decyzji ośrodków pomocy społecznej (19 w okresie 2016-2018) korzystały z tej możliwości na podstawie indywidualnie podpisanych ze Stowarzyszeniem Agape umów cywilnoprawnych. Koszt miesięcznego pobytu 1 osoby w schronisku w Lubojence lub Mariance Rzędzińskiej (nocleg i wyżywienie) kształtował się na poziomie 750-810 zł. W latach 2016-2018 (do końca października) Stowarzyszenie pobrało opłaty z tego tytułu w łącznej kwocie 117 210 zł (48 000 zł w 2016 r., 36 000 zł w 2017 r., 33 210 zł w 2018 r.).

Jako podstawę do pobrania opłaty Stowarzyszenie Agape przyjęło *Wytyczne w zakresie pomocy osobom bezdomnym, w związku z nowelizacją ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 700) Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z kwietnia 2018 r.*²² oraz regulamin placówki (schroniska).

(akta kontroli, str. 143-145)

Ponadto, Stowarzyszenie Agape pobierało w okresie objętym kontrolą opłaty od osób bezdomnych przebywających w schroniskach na podstawie decyzji OPS, w sytuacji, kiedy właściwy ośrodek pomocy społecznej zawarł w decyzji zapis, zobowiązujący osoby bezdomne do częściowej odpłatności za pobyt (nocleg i wyżywienie). Opłata była dokonywana bezpośrednio do kasy Stowarzyszenia (ustalenia w powyższym zakresie przedstawiono w pkt. 1.6 wystąpienia pokontrolnego). W latach 2016-2018 stwierdzono 18 takich przypadków²³. Wysokość opłat łącznie wyniosła 83 341,59 zł (2016 r. – 30 060,79 zł, 2017 r. – 31 422,40 zł, 2018 r. do października łącznie – 21 858,40 zł). Prezes Stowarzyszenia Agape wyjaśnił, że pobierając opłaty od bezdomnych w tym konkretnym przypadku kierował się każdorazowo decyzją administracyjną ośrodków pomocy społecznej. We wszystkich przypadkach różnicę między całkowitym kosztem utrzymania w placówce a opłatą wnoszoną przez bezdomnego pokrył właściwy OPS po otrzymaniu rachunku wystawionego przez Stowarzyszenie Agape.

(akta kontroli, str. 143-145, 146)

²² Dalej: *Wytyczne z 2018 r.* Pkt 1 ppkt b w brzmieniu: (...) zgodnie bowiem z przyjętą interpretacją podmiot prowadzący placówkę udzielającą schronienia nie musi w zakresie nieobjętym umową z gminą działań zgodnie z ustawą o pomocy społecznej mogąc tym samym przyjmować osoby również bez decyzji kierującej wydanej przez gminę, tj. na podstawie umowy zawartej z osobami (...)

²³ Dot. Gminy Kłobuck-2 osoby(2016), 2 osoby(2017), 2 osoby(2018), Miedźno-1 osoba(2016), 1 osoba(2017), Siemiatycze-1 osoba(2016), Ujszoły-1 osoba(2016), 1 osoba (2017), 1 osoba (2018) oraz Radzionków-2 osoby(2016), 2 osoby (2017), 2 osoby (2018)

Stowarzyszenie nie dysponowało wiedzą na temat kontraktów socjalnych, ich liczby ani sposobu realizacji przez poszczególnych zainteresowanych. Prezes Stowarzyszenia Agape w wyjaśnieniu podał: *Obowiązek zawarcia kontraktu socjalnego spoczywa w myśl przepisów ustawy o pomocy społecznej, na właściwym ośrodku pomocy społecznej. Dokumentacja, która trafia do schroniska wraz z bezdomnym nie zawiera nie tylko kontraktu socjalnego, ale też wywiadu środowiskowego. W efekcie nasza wiedza na ten temat jest ograniczona.*

(akta kontroli, str. 162)

W latach 2016-2018 Stowarzyszenie Agape udzieliło schronienia 13 osobom z 24 będących pod wpływem alkoholu, z tego: 4 osobom w 2016 r. -, 6 – w 2017 r. i 3 osobom w 2018 r. (stan na 31 października). Wszystkie przyjęcia (udzielenie schronienia) miały miejsce w okresie jesienno-zimowym, w czasie niskich temperatur zagrażających życiu i jednocześnie braku możliwości zapewnienia schronienia w inny sposób. W przypadku 11 nietrzeźwych, ze względu na ich agresywne zachowanie, niezbędna była interwencja służb mundurowych i odtransportowanie do izby wytrzeźwień.

Jak wyjaśnił Prezes Stowarzyszenia, każdorazowo przyjęci do schroniska nietrzeźwi, zostali poddani badaniu alkomatem przez pełniącego w danym momencie dyżur opiekuna. Schronisko dysponowało sprawnym, skalibrowanym alkomatem²⁴ i wydzielonym miejscem do dokonania pomiaru (dyżurka opiekuna). W schroniskach przebywały jedynie osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagrażał zdrowiu i życiu innych osób przebywających w placówce. Jako podstawę do uznania stanu zdrowia jako niezagrażający innym warunkującą przyjęcie do schroniska, traktowano skierowanie ośrodka pomocy społecznej. Stan zdrowia podopiecznych był monitorowany przez personel schroniska, w tym opiekunów i pielęgniarkę dyplomowaną.

W latach 2016-2018 odnotowano 4 przypadki wezwania pogotowia ratunkowego, w związku ze zdarzeniami nagłego pogorszenia stanu zdrowia podopiecznych schroniska w Lubojence (3-krotnie) i Mariance Rędzińskiej (1 raz). Nie stwierdzono przypadków zgonów.

(akta kontroli str. 163)

Prowadzona przez Stowarzyszenie Agape dokumentacja osób bezdomnych²⁵ była uporządkowana i przechowywana z zachowaniem bezpieczeństwa danych osobowych w obiekcie schroniska dla bezdomnych, pod nadzorem kierownika placówki. Teczka osobowa bezdomnego zawierała (we wszystkich przypadkach): Skierowanie OPS, Decyzję OPS, Wniosek osoby bezdomnej o przyznanie miejsca w placówce (dokument sporządzony w schronisku, w którym bezdomny zobowiązuje się do przestrzegania regulaminu placówki), Kartę przyjęcia do schroniska (dokument wytworzony przez kierownika schroniska), Oświadczenie o przetwarzaniu danych osobowych oraz Kartę aktywizacji (dokument sporządzony przez kierownika schroniska, zawierający dane o pensjonariuszu w związku z brakiem możliwości pozyskania z OPS kontraktu socjalnego i wywiadu środowiskowego).

We wszystkich przypadkach objętych próbą realizowano usługi ukierunkowane na wzmocnienie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

²⁴ Schronisko w Lubojence: Alkomat Alcosca 1, model: ALP1; Schronisko w Mariance Rędzińskiej: AlcoBlow (AMI)

²⁵ Badanie próby: 30 teczek, po 10 z każdego roku objętego kontrolą; Rok 2016 (inicjały osób bezdomnych) – KR, ŻS, FJ, KW, BB, KK, CE, WJ, HS, MB Rok 2017 – FT, KS, JZ, HM, JP, KA, KP, BJ, KH, WA Rok 2018 – BM, HZ, GW, SA, CG, MM, DA, KK, GR, WS.

Realizowane usługi polegały na prowadzeniu warsztatów takich jak umiejętności interpersonalne, racjonalne gospodarowanie własnym budżetem, prowadzenie grupy wsparcia przez terapeutę uzależnień, udzielanie indywidualnych porad prawnych i psychologicznych, porad lekarskich, prowadzenie aktywizacji zawodowej poprzez podjęcie realizacji programu w centrum integracji społecznej, w tym staży zawodowych, prac społecznie użytecznych i robót publicznych. Podjęte działania aktywizacyjne skutkowały wzmocnieniem aktywności społecznej, uzyskaniem samodzielności życiowej i wyjściem z bezdomności 42 osób bezdomnych w latach 2016-2018.

(akta kontroli str. 283-288)

1.4. W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie Agape podjęło się uruchomienia indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności wobec 9 bezdomnych.

Programy zostały przygotowane przez pracownika socjalnego Stowarzyszenia posiadającego wymagane kwalifikacje, który swoją pracę wykonał w formie wolontariatu.

Nie stwierdzono przypadków wykraczania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności poza będące w dyspozycji schronisk środki pomocy. Nie wystąpiła również konieczność objęcia osoby bezdomnej ubezpieczeniem zdrowotnym, gdyż osoby te posiadały ubezpieczenie zdrowotne z innego tytułu.

Indywidualne programy wychodzenia z bezdomności nie były zatwierdzane przez kierownika ops. Nie wskazywano w programach podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych postanowień programu. Wszystkie zawarte indywidualne programy wychodzenia z bezdomności uwzględniały sytuacje osób bezdomnych i były odpowiedzią na zgłaszane podczas ich zawierania potrzeby osób bezdomnych. Osoby aktywnie uczestniczące w wychodzeniu z bezdomności miały zapewnione wsparcie schroniska.

W opracowanych programach zostały ujęte następujące działania do wykonania przez osoby bezdomne: podjęcie terapii uzależnień, pracy z psychologiem, rejestracji w urzędzie pracy, pracy z doradcą zawodowym, uczestnictwo w warsztatach wzmacniających samodzielność życiową i aktywność społeczną prowadzonych w schronisku, udział w programie centrum integracji społecznej, podjęcie pracy zarobkowej, skorzystanie z porad prawnych, medycznych, podjęcie starań uregulowania spłaty zadłużenia finansowego, wyrobienie utraconych dokumentów, złożenie wniosku o lokal mieszkalny do gminy, podjęcie starań wynajmu mieszkania(pokoju) na wolnym rynku, odbudowy popsutych więzi rodzinnych.

Realizacja uzgodnionego osoby bezdomnej z pracownikiem socjalnym programu dawała realne szanse na wyjście z bezdomności osoby objętej indywidualnym programem i uzyskanie samodzielności życiowej. W efekcie podjętych działań określonych w programie okresie objętym kontrolą 3 osoby utraciły status osoby bezdomnej, w tym w 2016 r. - 1 osoba i w 2017 r. – 2 osoby.

W stosunku do wszystkich osób realizujących indywidualne programy wychodzenia z bezdomności określono terminy realizacji zaplanowanych zadań. Jednak nie wszystkie osoby terminowo wywiązały się z ich realizacji. Łącznie 6 osób nie wywiązało się z terminowej realizacji zaplanowanych zadań. W trakcie realizacji programów pracownik socjalny dokonywał systematycznych i końcowych ewaluacji.

Ustalono, że 6 osób nie wywiązało się ze zobowiązań wynikających z indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Osoby te nie podjęły terapii uzależnień, współpracy z psychologiem, prawnikiem, nie podejmowały pracy

oferowanej przez urząd pracy, porzucały realizację programu centrum integracji społecznej, nie wywiązywały się z uzgodnień poczynionych z pracownikiem socjalnym dot. oddłużania, nie poszukiwały lokalu mieszkalnego do wynajęcia i nie złożyły wniosku o lokal mieszkalny z zasobów komunalnych.

Przyczynami niewywiązania się ze zobowiązań określonych w indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności były: uzależnienie od alkoholu, problemy zdrowotne, nieumiejętność prowadzenia samodzielnie gospodarstwa domowego, trudności w utrzymaniu pracy zarobkowej związane z długotrwałym bezrobociem, zgon jednej osoby objętej w trakcie realizacji programu.

Realizację indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności dokumentowano w formie sporządzanych przez pracownika socjalnego notatek i poprzez załączanie kserokopii przedkładanej przez osoby bezdomne dokumentacji poświadczającej realizację uzgodnionych działań.

Wszystkie osoby bezdomne objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności uczestniczyły w opracowywaniu programu. W trakcie uzgodnień artykułowały swoje potrzeby i oczekiwania.

W opracowanych programach zostały ujęte również działania mające na celu przywrócenie wiary w siebie, odbudowanie poczucia własnej wartości i rozwijanie posiadanych talentów i pasji przez osoby bezdomne.

W przypadku pozostałych bezdomnych (774) nie przygotowano w Stowarzyszeniu indywidualnych planów działań..

Prezes Stowarzyszenia w wyjaśnieniu podał: *Podjęcie tej nieobowiązkowej, choć słusznej i potrzebnej aktywności nie było niestety w praktyce możliwe. Po pierwsze, Stowarzyszenie nie miało dostępu do wywiadów środowiskowych i kontraktów socjalnych, które powinny być podstawą do przygotowania indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, bo ośrodki pomocy społecznej nie udostępniają dokumentacji osób bezdomnych tłumacząc tę decyzję ochroną danych osobowych. Po drugie, Stowarzyszenie cierpi od lat na niedobory kadrowe - jeszcze do niedawna głównie ze względu na brak funduszy na zatrudnienie pracowników socjalnych kompetentnych do realizacji tego zadania, choć ostatnio także na brak ludzi do pracy w ogóle.*

Chciałbym z całą mocą podkreślić, że realizowanie indywidualnych programów jest ze wszech miar właściwe. Skuteczność, jaką uzyskaliśmy u siebie to 30% - 3 osoby z 9 usamodzielnily się i wyszły z bezdomności.

(akta kontroli str.164-165)

1.5. Stowarzyszenie Agape finansowało działalność schroniska w okresie objętym kontrolą z kilku różnych źródeł: dotacji samorządowych (głównie Miasta Częstochowa), odpłatnej działalności pożytku publicznego (w szczególności usługi świadczone na rzecz gmin), darowizn (od podmiotów gospodarczych i osób fizycznych), dotacji rządowych (środki Wojewody Śląskiego) ze środków urzędu pracy i PFRON oraz opłat pobieranych od osób bezdomnych za pobyt w schronisku, w tym zasiłków stałych.

W 2016 r. przychody Stowarzyszenia Agape na działalność schronisk wynosiły łącznie 1 703 656,30 zł, w tym dotacje 1 154 419,51 zł. W 2017 r. przychody wynosiły 1 745 142,76 zł, w tym dotacje 893 154,54 zł.

W 2018 r. (za okres styczeń-październik) przychody wynosiły łącznie 1 421 613,15 zł, w tym dotacje 886 280,50 zł.

(akta kontroli str.166)

1.6. W latach 2016-2018 (do końca października) Stowarzyszenie Agape pobrało opłaty od 37 osób bezdomnych przebywających w schroniskach (16 w 2016 r., 11 w 2017 r. i 10 w 2018 r.) w wysokości ogółem 200 551,59 zł (78 060,79 zł w 2016 r., 67 422,40 zł w 2017 r. i 55 068,40 zł w 2018 r.). Podstawą do poboru ww. opłat od osoby bezdomnej były decyzje administracyjne wydane przez kierownika właściwego OPS (18 przypadków) i umowy cywilnoprawne zawarte przez Stowarzyszenie bezpośrednio z osobami bezdomnymi (19 przypadków).

W umowach zawartych ze Stowarzyszeniem przez gminę/OPS nie określono sposobu poboru opłat od osób bezdomnych. Przykładowo w umowie z dnia 28 grudnia 2017 r. wskazano, że „Partycypowanie w kosztach pobytu osób bezdomnych, które posiadają dochód, następować będzie w trybie i na zasadach określonych przez Zamawiającego”²⁶.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w decyzjach administracyjnych (we wszystkich przypadkach) bezdomny pokrywał część odpłatności za pobyt w schronisku (wartość ustalana indywidualnie i uwarunkowana wysokością dochodu). Pozostałą kwotę, na podstawie wystawionego przez Stowarzyszenie rachunku, regulował ośrodek pomocy społecznej²⁷. W przypadku umów cywilnoprawnych, bezdomny pokrywał 100% kosztów pobytu w schronisku (pobyt wraz z wyżywieniem).

Wysokość opłat pobieranych od pensjonariuszy na podstawie decyzji administracyjnych w 2016 r. kształtowała się w przedziale od 225 do 557,10 zł za miesiąc pobytu. W 2017 r. odpowiednio – od 210 do 600 zł i w 2018 r. od 226,80 do 557,10 zł. Koszt całkowity dzienny pobytu pensjonariusza przebywającego w schronisku na podstawie decyzji administracyjnej wynosił w latach objętych kontrolą od 21,32 zł do 44 zł (za osobodzień) i wynikał ze stawek wynegocjowanych przez Stowarzyszenie Agape w umowach z gminami/OPS.

Wpłaty wniesione z zasiłków wyniosły łącznie 31 031,40 zł (12 851 zł w 2016 r., 10 147,20 zł w 2017 r., 8 033,20 zł do końca października 2018 r.).

NIK zwraca uwagę, że powyższa praktyka finansowania częściowych kosztów usług schronienia przez bezdomnych z przekazywanych przez OPS zasiłków, w następstwie wydanych decyzji, była nieprawidłowa. Wytyczne w zakresie pomocy osobom bezdomnym Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z kwietnia 2017 r.²⁸ wskazują, że jeśli osoba bezdomna nie uzyskuje innego dochodu poza np. zasiłkiem stałym, wówczas nie ponosi ona opłat za pobyt w schronisku. W ocenie NIK, OPS-y nie miały podstawy prawnej do ustalania w decyzjach o przyznaniu schronienia kosztów ponoszonych przez bezdomnych za pobyt w schronisku, z udzielanych im zasiłków.

Z informacji pozyskanych od gmin wynika, że osoby bezdomne zobowiązane do częściowej odpłatności za pobyt w schronisku wyraziły dobrowolną zgodę na partycypację w kosztach²⁹.

²⁶ Zamawiającym była Gmina.

²⁷ Na przykład wg Decyzji Nr GOPS.PS.ZU.5112.17.2018 z dnia 18 czerwca 2018 r. postanowiono: cyt.: Przyznać pomoc społeczną w postaci zapewnienia schronienia w Schronisku dla Bezdomnych w Lubojence od 1 lipca 2018 do 30 września 2018. Całkowity dzienny koszt pobytu wynosi 27 zł. Częściowy koszt utrzymania ponoszony przez bezdomnego wynosi 30% całkowitego kosztu, tj. 8,10 zł za jeden dzień pobytu. Różnicę między całkowitym kosztem utrzymania bezdomnego w placówce, a opłatą wnoszoną przez bezdomnego będzie pokrywał Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kłobucku po otrzymaniu faktury z ww placówki.

²⁸ Dalej: Wytyczne z 2017 r.; pkt. 2 Odpłatność za pobyt w schronisku.

²⁹ Pytanie w tej sprawie skierowane do 19 gmin, które zawarły element częściowej odpłatności w decyzjach administracyjnych. 13 gmin poinformowało w odpowiedziach o wyrażeniu dobrowolnej zgody do partycypacji w kosztach przez osobę bezdomną, 6 gmin nie udzieliło odpowiedzi.

Wysokość miesięcznych opłat pobieranych od pensionariuszy na podstawie umów cywilnoprawnych z nimi zawartych wynosiła w 2016 r. i 2017 r. – 750 zł (25 zł dziennie, z tego 15 zł nocleg i 10 zł wyżywienie), a w 2018 r. – 810 zł (16 zł za nocleg i 11 zł - wyżywienie).

(akta kontroli str.167-169, 170-176, 177-179)

Nie stwierdzono przypadków poboru opłaty od osoby bezdomnej w sytuacji, kiedy jej pobyt był sfinansowany przez ośrodek pomocy społecznej.

(akta kontroli str.167-170, 180-269)

Podstawą do wyliczenia obowiązujących w latach 2016-2018 stawek za pobyt w schronisku dla bezdomnych była corocznie sporządzana kalkulacja³⁰. Prognozowana opłata dzienna w 2016 r. została wyceniona na 35 zł, w 2017 r. – 40 zł i 2018 r. – 44 zł. W praktyce, znacząca większość pobranych opłat w tym okresie była niższa.

Prezes Stowarzyszenia Agape podał: *Dla sporządzenia kalkulacji przyjmowaliśmy jako podstawę ubiegłoroczne ceny towarów i usług z założeniem wzrostu o inflację. Jak dotąd taki sposób kalkulowania pozwalał spinać budżet, przy zapewnieniu opieki potrzebującym na właściwym poziomie i jednoczesnym wyjściu naprzeciw oczekiwaniom cenowym gmin. Niestety przełom tego roku niosący za sobą znaczący wzrost kosztów materiałów i usług, cen energii, zwiększone wymagania płacowe pracowników i potrzebę sprostania standardom na horyzoncie, sprawił że będziemy zmuszeni podnieść ceny o co najmniej 10%. Czas pokaże, czy gminy będzie stać żeby zapłacić wyższą cenę czy będziemy musieli wygasić lub ograniczyć znacząco działalność.*

(akta kontroli str. 270-271)

Wysokość pobieranych przez Stowarzyszenie Agape opłat za pobyt w schronisku dla bezdomnych w okresie objętym kontrolą wynikała z ponoszonych kosztów tej działalności.

1.7. W latach 2016-2018 Stowarzyszenie Agape realizowało współpracę z 45 gminami. Podstawą do udzielenia schronienia były w przypadku dwóch gmin umowy dotacji przyznane na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (Miasto Częstochowa i Gmina Mstów), a w pozostałych przypadkach - umowy na zakup usługi polegającej na udzieleniu schronienia wraz z wyżywieniem (przed 1 stycznia 2018 r. umowy te nazywane były porozumieniami).

(akta kontroli str. 289-302)

Podstawowym źródłem finansowania działalności Stowarzyszenia w zakresie udzielenia schronienia w okresie objętym kontrolą była współpraca z Miastem Częstochowa. Otrzymane dotacje wynosiły: 1 031 440,91 zł (61% budżetu schroniska) w 2016 r., 1 011 842,05 zł (58%) w 2017 r. oraz 851 280,50 zł (60%) w 2018 r. (do października włącznie).

Miasto Częstochowa zawarło ze Stowarzyszeniem Agape 4 umowy (3 o charakterze wieloletnim i 1 krótkoterminowa):

- Umowa dotacji CRU/253/2016 z dnia 2 lutego 2016 r. na udzielenie schronienia wraz z wyżywieniem mężczyznom i mężczyznom z dziećmi

³⁰ Kalkulacja zawierała wykaz cen jednostkowych dot. następujących grup wydatków: opłaty lokalowe, żywność, wynagrodzenie personelu, bieżące remonty, środki czystości, koszty administracyjno-biurowe, koszty transportu i leki i materiały opatrunkowe

- przebywającym na terenie miasta Częstochowy (dla 75 osób); umowa na okres 4 lat (do 31 grudnia 2019 r.) o wartości 2 368 200 zł – w toku;
- Umowa dotacji CRU/254/2016 z dnia 2 lutego 2016 r. na udzielenie schronienia wraz z wyżywieniem mężczyznom i mężczyznom z dziećmi przebywającym na terenie miasta Częstochowy (dla 40 osób); umowa na okres 4 lat (do 31 grudnia 2019 r.) o wartości 1 863 600 zł – w toku;
 - Umowa dotacji CRU/375/2016 z dnia 11 lutego 2016 r. na udzielenia całodobowego schronienia kobietom i kobietom z dziećmi przebywającym na terenie miasta Częstochowy (dla 5 osób); umowa na okres 4 lat (do 31 grudnia 2019 r.) o wartości 158 740 zł – w toku;
 - Umowa dotacji CRU 847/PS/1134/18 z dnia 9 kwietnia 2018 r. „Z Agape jestem trzeźwy i aktywny – realizacja programu profilaktyczno-pomocowo-readaptacyjnego w schroniskach”; umowa na okres od 1 kwietnia do 31 grudnia 2018 r. na kwotę 35 640 zł – zakończona.

(akta kontroli str. 289-302, 303)

Stowarzyszenie Agape wywiązało się z zadań określonych w umowach wieloletnich – udzieliło schronienia wszystkim potrzebującym skierowanym przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie. Schronisko zapewniło odpowiednie zaplecze infrastrukturalne, odpowiadające deklaracjom z przedłożonej *oferty realizacji zadania publicznego*. Środki finansowe zostały przeznaczone wyłącznie na cele określone przez Miasto Częstochowa (rodzaje kosztów wskazane w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert), tj. m.in. na udzielanie wsparcia (schronienia) osobom potrzebującym pomocy z terenu Miasta Częstochowy, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, środki higieniczne, wynagrodzenie kadry oraz działania profilaktyczne i readaptacyjne związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom. Stowarzyszenie prowadziło w odniesieniu do każdej umowy dotacji wyodrębnioną ewidencję księgową środków finansowych, a dokumentację związaną z realizacją zadania przechowywało w biurze rachunkowym na terenie Miasta Częstochowa. Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*³¹, Stowarzyszenie sporządzało corocznie i terminowo przedkładało sprawozdanie z wykonania zadania publicznego³² – sprawozdania każdorazowo zostały zaakceptowane przez Miasto Częstochowa. Kwoty wykazane w sprawozdaniach odpowiadały poniesionym wydatkom. Kontrole przeprowadzone przez służby Miasta Częstochowa nie wykazały nieprawidłowości w przywołanym zakresie.

(akta kontroli str. 304-333, 334-480, 481-539, 540, 541-543)

Stowarzyszenie Agape zakończyło realizację zadania „Z Agape jestem trzeźwy i aktywny (...)” w dniu 31 grudnia 2018 r. Zgodnie z założeniami umowy dotacji, na spotkania indywidualne z psychologiem, prawnikiem lub lekarzem oraz spotkania grupowe z terapeutą przeznaczono liczbę godzin wskazaną w harmonogramie planowanych działań (osiągnięto wskaźnik realizacji zadania). Odbiorcami programu było 161 osób bezdomnych. Stowarzyszenie prowadziło wyodrębnioną ewidencję księgową środków finansowych dotacji, a dokumentacja księgową była przechowywana w biurze rachunkowym. Sprawozdanie końcowe z realizacji

³¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.

³² Każdorazowo w terminie do 30 dni od daty zakończenia realizacji zadania w danym roku kalendarzowym – 31 grudnia.

zadania zostało złożone terminowo (tj. 30 stycznia 2019 r.). Do zakończenia niniejszej kontroli, trwała weryfikacja dokumentu przez służby Miasta Częstochowa.

(akta kontroli str. 540, 544-598)

W okresie 2016-2018 Stowarzyszenie świadczyło usługi obejmujące udzielenie schronienia wraz z wyżywieniem dla 43 gmin³³.

W przypadku 27 gmin/OPS przedmiotem umowy lub porozumienia, było zapewnienie schronienia w schronisku dla bezdomnych w Lubojence lub Mariance Rędziańskiej, wg potrzeb lub na zgłoszenie gminy (bez wskazania konkretnej liczby osób w umowie). Nie stwierdzono przypadków niewywiązania się Stowarzyszenia z umowy zawartej z gminami. Odpłatność za usługę została ustalona z każdą z gmin indywidualnie w przedziale od 25 zł do 44 zł, przy założeniu, że opłaty dokonuje się po wykonaniu usługi (za faktyczny pobyt bezdomnego w schronisku). Wszystkie gminy/OPS, które skierowały do schroniska osobę bezdomną uiszczyły stosowne opłaty. Rozliczenia były dokonywane w cyklu miesięcznym, na podstawie wystawionego rachunku, z terminem płatności od 7 do 21 dni.

Stowarzyszenie Agape zapewniło warunki do wykonania usług w schroniskach dla osób bezdomnych.

(akta kontroli str. 289-302)

W przypadku 16 gmin³⁴, umowy (przygotowane wg zasad obowiązujących pozostałe gminy) zostały zamienione w okresie VIII-IX 2018 r. na umowy zlecające - obok usług schronienia w formie schroniska dla bezdomnych - dodatkowo usługi w: schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni.

Wynagrodzenie za poszczególne formy schronienia wynosiło: 27 zł za dzień pobytu w schronisku dla bezdomnych (16 zł za nieobecność usprawiedliwioną bezdomnego) i 44 zł za pobyt w schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi (odpowiednio 20 zł za nieobecność) – płatne po wykonaniu usługi oraz 600 zł miesięcznie za tzw. gotowość do udzielenia schronienia – płatne obligatoryjnie. Nie przewidziano odrębnie poboru opłat za ogrzewalnię i noclegownię.

W okresie obowiązywania umowy, żadna z ww. 16 gmin nie skorzystała z możliwości skierowania osoby bezdomnej celem udzielenia jej schronienia. Stowarzyszenie Agape pobrało za ten okres jednak wynagrodzenie z tytułu tzw. gotowości w łącznej wysokości 19 200 zł (16 gmin x 600 zł x 2 miesiące).

Z wyjaśnień udzielonych przez gminy wynika, że faktycznie w przywołanym okresie nie skierowały one do Stowarzyszenia Agape żadnego bezdomnego. Gminy poinformowały także, że nie weryfikowały w terenie możliwości Stowarzyszenia w zakresie udzielenia schronienia przed podpisaniem umowy lub porozumienia, a w zakresie typów jednostek prowadzonych przez Stowarzyszenie, bazowały co do zasady na danych zawartych w rejestrze Wojewody Śląskiego.

W odniesieniu do powyższego NIK zauważa, że dane w rejestrze miejsc schronienia prowadzonym przez wojewodę (art. 48 a ust 11b .ustawy o pomocy społecznej) są wynikiem zgłoszenia do rejestru danych przez gminy.

³³ Gminy: Blachownia, Ciasna, Czersk, Dąbrowa Zielona, Janów, Kamienica Polska, Kazimierza Wielka, Kłobuck, Kłomnice, Koniecpol, Konopiska, Koszęcin, Krupski Młyn, Krzepice, Lelów, Lipie, Lubomia, Miasteczko Śląskie, Miedźno, Mykanów, Myszków, Olsztyn, Opatów, Panki, Pawonków, Poczesna, Popów, Poraj, Przyrów, Przystajń, Radzionków, Rędziny, Rychliki, Siemiatyże, Starcza, Strzelce Wielkie, Szczyrk, Turawa, Ujsoly, Wielowieś, Woźniki, Wręczyca Wielka i Żarki.

³⁴ Dąbrowa Zielona, Janów, Kamienica Polska, Koniecpol, Konopiska, Krzepice, Lelów, Lipie, Miedźno, Olsztyn, Opatów, Panki, Poraj, Przystajń, Starcza i Wręczyca Wielka.

1.8. Stowarzyszenie Agape nie uzyskało w latach 2016-2018 finansowania w ramach któregośkolwiek z programów rządowych wspierających rozwiązywanie problemu bezdomności, pomimo podejmowania siedmiokrotnie prób w tym przedmiocie. Pięciokrotnie za przyczynę odrzucenia wniosku, wskazano niespełnienie wymogów formalnych (np. błędne wskazanie adresata, niedostarczenie wniosku w terminie, przyjęcie złego wskaźnika przy obliczaniu udziału wolontariatu w realizacji zadania), w dwóch pozostałych zbyt małą liczbę punktów.

Prezes Stowarzyszenia Agape wyjaśnił, że cyt.: *choć cały zespół bardzo się starał nie udało się uniknąć drobnych błędów. Przygotowanie wniosków nie odbywało się niestety przy udziale firmy specjalizującej się w pisaniu projektów, tylko we własnym gronie, na bazie zasobów Stowarzyszenia. Wyciągamy jednak wnioski i w tym roku złożyliśmy już projekt skonsultowany z fachowcami.*

(akta kontroli str. 701-703, 704)

Stowarzyszenie Agape uzyskało czterokrotnie dotacje od Wojewody Śląskiego: w 2016 r. na zadanie *Bezdomni w Lubojence - aby mieli dokąd pójść* w wysokości 30 000 zł oraz na zadanie *Bezdomni w Mariance Rędzińskiej - aby mieli dokąd pójść* w kwocie 30 000 zł. W 2017 r., po ponownym zakwalifikowaniu do ww. programów, Stowarzyszenie otrzymało odpowiednio 24 000 zł i 18 000 zł.

Stowarzyszenie Agape zrealizowało ze środków otrzymanych w ramach wymienionych dotacji prace remontowe w schroniskach i zakupy sprzętu (np. remont dachu i sanitariatów, wymiana okien, zakup pralki etc.). Środki dotacji w każdym przypadku zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone. Stowarzyszenie prowadziło w odniesieniu do każdej umowy dotacji wyodrębnioną ewidencję księgową i w sposób należyty przechowywało dokumentację. Stowarzyszenie sporządzało corocznie i przedkładało w terminie sprawozdanie z wykonania zadania publicznego (sprawozdania każdorazowo zostały przyjęte i zaakceptowane przez służby Wojewody Śląskiego). Kwoty wykazane w sprawozdaniach odpowiadały poniesionym wydatkom.

(akta kontroli str.701-703, 709-750, 751-785, 786-820, 821-848)

1.9. Prezes Stowarzyszenie Agape w wyjaśnieniu podał: *W mojej opinii zmiany wprowadzone w art. 48a ustawy o pomocy społecznej znacząco utrudniły naszym pracownikom oraz pracownikom innych organizacji pozarządowych skuteczne pomaganie osobom w kryzysie bezdomności, a osobom bezdomnym dostępność do istniejących placówek dla bezdomnych oraz znacząco zahamowały powstawanie nowych inicjatyw z uwagi na niewystarczającą kwotę przeznaczanych z budżetu samorządów i państwa środków publicznych niezbędnych do wdrożenia i prowadzenia bieżącej działalności zgodnie z obowiązującymi standardami (...)*

(akta kontroli str. 705-708)

1.10. Stowarzyszenie Agape zrealizowało wniosek skierowany przez NIK po kontroli P/13/113 przeprowadzonej w 2013 r. - budynek schroniska w Mariance Rędzińskiej został dostosowany do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych³⁵.

(akta kontroli str. 851, 863-869)

³⁵ Także kontrola przeprowadzona przez Komendę Miejską Straży Pożarnej w Częstochowie w dniach 16-24 sierpnia 2017 r. oraz 16 stycznia i 18 stycznia 2018 r. wykazała, że zrealizowano w sposób prawidłowy i kompletny wszystkie tytuły wykonawcze nałożone przez PSP w 2013 r.: Nr 2/2013, Nr 3/2013, Nr 4/2013, Nr 5/2014, Nr 6/2013, Nr 7/2013 i Nr 8/2013 – z 2013 roku.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Stowarzyszenie Agape, nie spełniło obligatoryjnego standardu usług dotyczącego zatrudnienia kadry w schronisku dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi i noclegowni, tj. standardu określonego w rozporządzeniu w sprawie standardów z 2018 r., a pomimo tego Prezes Stowarzyszenia zawarł 16 umów z gminami/OPS, w których Stowarzyszenie zobowiązało się do zapewnienia schronienia osobom bezdomnym w tych placówkach.

Umowy zostały zawarte 1 sierpnia 2018 r., po czym wypowiedziane za porozumieniem stron, w dniu 30 września 2018 r. Umowy obowiązywały przez okres 2 miesięcy 2018 r. (sierpień-wrzesień). Z tytułu tych umów Stowarzyszenie pobrało od gmin kwotę łączną 19 200 zł. Gminy te, w okresie obowiązywania ww. umów, nie kierowały osób bezdomnych do ww. placówek.

(akta kontroli str.290-302)

Prezes Stowarzyszenia Agape wyjaśnił: *W dniu uruchomienia przywołanych form działalności Stowarzyszenie nie posiadało tak naprawdę żadnych środków finansowych na zatrudnienie kogokolwiek. Szczerze mówiąc, pomysł nie był nawet naszą inicjatywą. Okoliczności uruchomienia noclegowni i schroniska z usługami opiekuńczymi, a także podjęcie przygotowań do uruchomienia ogrzewalni należy bezpośrednio połączyć z wejściem w życie ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, która wymusiła na gminach gotowość do udzielenia schronienia w każdej wymaganej formie, tj. noclegowni, schroniska dla bezdomnych, schroniska dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz ogrzewalni. Począwszy od maja 2018 r., w efekcie szkoleń dla gmin prowadzonych przez służby wojewody, zostałem zasypany licznymi prośbami o pilne zawarcie umów na tzw. gotowość. Kierownicy ops, mimo realnego braku potrzeb gmin na zabezpieczenie schronienia - brak bezdomnych, argumentowali konieczność zawarcia umów ze Stowarzyszeniem grożącymi im karami za nierealizowanie zadań własnych o charakterze obowiązkowym. Biorąc pod uwagę wieloletnią dobrą współpracę z tymi jednostkami, możliwości Stowarzyszenia tj. dość dobre na tamten moment warunki infrastrukturalne własnych obiektów i zaplecze wolontariuszy, zdecydowaliśmy o wyrażeniu zgody na zawarcie umów i uruchomiliśmy naprędce noclegownię i schronisko z usługami opiekuńczymi oraz rozpoczęliśmy adaptację budynku na potrzeby ogrzewalni. W porozumieniu z 15 zainteresowanymi gminami ustaliliśmy odpłatność za tzw. gotowość (obejmującą wszystkie formy) na symbolicznym poziomie 600 zł miesięcznie. Mniej więcej w połowie września, zarząd Stowarzyszenia zorientował się, że przy tej wielkości finansowania, bez ani jednego skierowanego bezdomnego z gmin na utworzone miejsca w tym okresie, przy dużych kosztach bieżącego utrzymania (np. 5 000-6 000 zł miesięcznie za ogrzewanie) oraz trudnym rynku pracy Stowarzyszenie nie jest w stanie wywiązać się, nawet w elementarny sposób, z podpisanych umów. Z dniem 30 września ograniczyliśmy więc działalność wyłącznie do schroniska dla bezdomnych – z gminami podpisaliśmy stosowne aneksy.*

(akta kontroli str. 90-91)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK jako prawidłowe ocenia działania Stowarzyszenie Agape, w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych w Lubojence oraz w Mariance Rędzińskiej. Agape zapewniło schronienie osobom bezdomnym potrzebującym wsparcia, skierowanym do tych schronisk, zgodnie z wymogami zawartych umów. Stowarzyszenie działało na rzecz podniesienia standardów prowadzonych placówek w Lubojence oraz w Mariance Rędzińskiej. Mimo to, do zakończenia kontroli schroniska nie w pełni wypełniały standardy określone dla prowadzonych placówek,

jednak, na podstawie art. 4 i 5 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej³⁶ standardy te winny być spełnione do końca 2020 r.

Choć władze Stowarzyszenia wielokrotnie podejmowały próby pozyskania finansowania wsparcia, to błędy i uchybienia formalne popełnione przez pracowników Stowarzyszenia skutkowały odrzuceniem znaczącej większości wniosków. Jedynie wnioski o dotację składane do Wojewody Śląskiego uzyskały dofinansowanie i zostały należycie wykorzystane, głównie na prace remontowe w schroniskach i zakupy sprzętu.

Zatrudniony przez Stowarzyszenie personel do pracy w schroniskach posiadał wymagane kwalifikacje. Wysokość pobieranych opłat za pobyt w schronisku dla bezdomnych wynikała z ponoszonych kosztów i była zgodna z postanowieniami zawartych umów (oraz treścią decyzji wydanych przez OPS-y).

NIK pozytywnie ocenia wdrożenie i realizację autorskiego programu „Od bezdomności do samodzielności”. Dzięki temu programowi, w latach objętych kontrolą udało się skutecznie wyprowadzić z bezdomności 42 osoby.

NIK negatywnie ocenia niespełnienie standardów schroniska dla bezdomnych z usługami opiekuńczymi i noclegowni i podpisanie pomimo tego z 16 gminami umów na świadczenie usług w tych placówkach, za które Stowarzyszenie pobrało opłaty w łącznej kwocie 19 200 zł.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze statutem Stowarzyszenia Agape, zadania nadzorcze nad schroniskami dla bezdomnych wykonuje Zarząd Stowarzyszenia. Członkowie Zarządu na bieżąco zajmowali się działalnością schroniska. Do zadań Zarządu należało m.in. nadzorowanie działalności schronisk w szczególności w zakresie finansowym, kadrowym oraz zarządzania posiadanym majątkiem. Do zadań Komisji Rewizyjnej należały zadania kontrolne działalności Stowarzyszenia oraz występowanie z wnioskami do Zarządu z przeprowadzonych kontroli i przedkładanie rocznego sprawozdania, a także składanie podczas Walnego Zebrania Członków Stowarzyszenia wniosków w przedmiocie udzielenia absolutorium dla Zarządu. Komisja Rewizyjna za lata 2016 i 2017 wypełniła swoje zadania statutowe.

Prezes Stowarzyszenia dodatkowo podał, że nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych, w szczególności świadczonych na ich rzecz usług prowadzono m.in. za pośrednictwem kierownika jednego ze schronisk, dwóch opiekunów, będących równocześnie członkami Zarządu. Działania te nie były dokumentowane.

(akta kontroli, str. 875 - 880)

W okresie objętym kontrolą do Stowarzyszenia Agape nie wpłynęły skargi na poziom, zakres oraz sposób wykonywania usług na rzecz osób bezdomnych przebywających w schroniskach dla bezdomnych w Lubojence i w Mariance Rędziańskiej.

(akta kontroli, str. 882)

W latach 2016-2018 (III kw.) w schroniskach Stowarzyszenia Agape w Lubojence i w Mariance Rędziańskiej zostało przeprowadzonych 27 kontroli zewnętrznych,

³⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 700; dalej ustawie o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

w tym 18 przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie³⁷, 7 przez Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny w Częstochowie³⁸ oraz 2 przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości w funkcjonowaniu Stowarzyszenia.

(akta kontroli str.873-874)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wprowadzone w Stowarzyszeniu rozwiązania umożliwiały prowadzenie właściwego nadzoru nad działalnością schronisk dla osób bezdomnych. Kontrole zewnętrzne nie wykazały nieprawidłowości w funkcjonowaniu stowarzyszenia.

IV. 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 Katowicach. 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.

Katowice, dnia 21 marca 2019 r.

Kontroler

Przemysław Witek

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....

³⁷ Kontrole dot. oceny realizacji Umowy CRU/254/2016, CRU/253/2016 oraz CRU/375/2016 z dnia 25 października 2016 r., z dnia 29 maja 2017 r., 9 października i 23 listopada 2017 r. oraz 13 marca i 14 września 2018 r.

³⁸ Kontrole dot. oceny stanu sanitarnego obiektów: 5 stycznia, 24 maja i 17 listopada 2016 r., 17 stycznia i 25 kwietnia 2017 r. oraz 18 stycznia i 27 marca 2018 r.

