



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.06.2018

ks. dr Krzysztof Bąk
Dyrektor Caritas Archidiecezji Katowickiej
ul. Wita Stwosza 20
40-042 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Caritas Archidiecezji Katowickiej ul. Wita Stwosza 40-042 Katowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ks. dr Krzysztof Bąk Dyrektor Caritas Archidiecezji Katowickiej.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania organizacji pozarządowych podejmowane w celu udzielania pomocy osobom bezdomnym. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 - 2018 ¹ .
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	Beata Olejnik, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/353/2018 z dnia 22 listopada 2018 r. i nr LKA/26/2019 z dnia 7 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str.1-2; 462)

¹ Do 31 października 2018 r., przy czym, badaniami kontrolnymi mogą być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.; dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Caritas Archidiecezji Katowickiej⁴ w zbadanym zakresie.

Caritas zapewniał schronienie osobom bezdomnym potrzebującym wsparcia, skierowanym do schroniska, zgodnie z wymogami zawartych umów. W schronisku prowadzono także działania aktywizujące bezdomnych do uzyskania przez nich samodzielności życiowej określając ich indywidualne potrzeby i problemy, a następnie organizując wsparcie w placówkach świadczących usługi psychoterapeutyczne, psychiatryczne czy medyczne na terenie miasta. Począwszy od 2018 r. pracownik socjalny zatrudniony w schronisku, w oparciu o diagnozy indywidualnych potrzeb bezdomnych, podjął się opracowania dla podopiecznych długofalowych planów pracy socjalnej.

Środki pozyskane na działalność schroniska z Miasta Katowice rozliczano zgodnie z zasadami określonymi w zawartych z nim umowach. Projekty dofinansowane w drodze konkursów ogłaszanych przez Ministerstwo Rozwoju Pracy i Polityki Społecznej i Wojewodę Śląskiego zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami. Projekty te przyczyniły się zarówno do podniesienia standardu Schroniska, jak i świadczonych w nim usług oraz jakości pracy z podopiecznymi.

W Caritas podejmowano prawidłowe działania w celu podniesienia standardów lokalowych budynku schroniska dla bezdomnych mężczyzn i dostosowania ich do wymogów, które winny być spełnione do końca 2020 r.

Dyrektor Caritas wdrożył rozwiązania umożliwiające sprawowanie prawidłowego nadzoru na działalnością schroniska dla bezdomnych osób. Uchybienia i nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli zewnętrznych, czy wynikające ze skarg, usuwano bez zbędnej zwłoki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania organizacji pozarządowych podejmowane wobec osób bezdomnych.

OPIS STANU
FAKTYCZNEGO

1.1. Caritas jest jednostką pozarządową posiadającą kościelną i cywilną osobowość prawną, której podstawowym celem działalności są między innymi bezpośrednia i pośrednia działalność charytatywno-opiekuńcza w zakresie dobroczynności, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i rehabilitacji oraz współpraca z instytucjami rządowymi, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pożytku publicznego, stowarzyszeniami kościelnymi oraz innymi osobami prawnymi i fizycznymi. W okresie objętym kontrolą, Caritas, udzielał pomocy bezdomnym prowadząc w ramach utworzonej jednostki organizacyjnej⁶ pn. Ośrodek św. Jacka⁷ - „Schronisko dla Bezdomnych Mężczyzn”⁸.

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

⁵ 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.

⁶ § 18 Statutu z dnia 17 grudnia 2012 r. przewidywał tworzenie terenowych jednostek organizacyjnych w celu wykonywania zadań Caritas.

W latach 2016 - 2018 Schronisko oferowało pomoc dla grupy do 50 bezdomnych mężczyzn.⁹ W okresie tym udzielono schronienia łącznie 228 mężczyznom: z tego 88 w 2016 r., 77 w 2017 r. i 63 w 2018 r. (do 31 października). Przyjęto wszystkich bezdomnych mężczyzn skierowanych do Schroniska, wyłącznie na podstawie decyzji Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach¹⁰. Innych osób bezdomnych nie przyjmowano.

Schronisko nie prowadziło działań polegających na wyszukiwaniu i identyfikowaniu osób bezdomnych. Jak wyjaśnił Dyrektor Ośrodka wynikało to z kształtu umów zawieranych z Miastem, czy wcześniej reprezentującym miasto MOPS. Zgodnie z tymi umowami zadaniem Schroniska było zaspokajanie potrzeb bytowych w postaci zapewnienia samodzielnego miejsca do spania, wyposażenia pokoi w niezbędne meble, zapewnienia pościeli, możliwości całodobowego korzystania z usług sanitarnych, dostępu do środków czystości, korzystania z wymiany odzieży, korzystania z odbiornika TV oraz komputera w miejscu do tego wyznaczonym, samodzielnego przyrządzania posiłków w miejscu do tego wyznaczonym, korzystania z pralki automatycznej oraz umożliwienia osobom przebywającym w Schronisku uczestnictwa w organizowanych spotkaniach, imprezach i uroczystościach.

(dowód: akta kontroli str. 5; 9; 15-43; 202-203; 455-461; 477)

1.2. Schronisko spełniało standardy 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 ogrzewalni¹¹, za wyjątkiem posiadania pomieszczenia do spożywania posiłków oraz wydzielonego w strukturze Schroniska pomieszczenia lub części pomieszczenia wyposażonego w komputer z dostępem do sieci internetowej. Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹² podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie m.in. schroniska dla osób bezdomnych, są obowiązane dostosować je do wymogów ww. rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2020 r.

Dyrektor Ośrodka w wyjaśnieniach podał, że korzystanie z internetu jest możliwe od poniedziałku do piątku w godzinach od 8:00 do 16:00 w funkcjonującym w ramach Ośrodka i zlokalizowanym w tym samym budynku Dziennym Domu Pomocy Społecznej, a w obiekcie schroniska wyznaczono już pomieszczenie, które do końca 2020 r. zostanie przystosowane do pełnienia funkcji jadalni/świetlicy

Na dzień 31 października 2018 r. w Schronisku zatrudnionych było łącznie dziewięciu pracowników: kierownik, pracownik socjalny i siedmiu opiekunów. Jedynie dwóch opiekunów posiadało ukończone szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy, a ponadto dwóch legitymowało się wykształceniem niższym niż średnie. Stosownie do art. 5 ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej osoby świadczące usługi na stanowisku opiekuna w schroniskach dla osób bezdomnych, które w dniu wejścia w życie ww. ustawy nie posiadały kwalifikacji wymaganych od osób wykonujących czynności w zakresie usług świadczonych w tych placówkach, mogą nadal wykonywać te czynności, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2020 r.

⁷ Dalej: *Ośrodek*. W ramach Ośrodka zgodnie z treścią statutu, z dnia 15 października 2014 r. funkcjonowało: pięć świetlic środowiskowych, dwa dzienne domy pomocy społecznej, Schronisko dla Bezdomnych Mężczyzn (do 30 kwietnia 2017 r. – Dom Noclegowy) oraz Środowiskowy Dom Samopomocy.

⁸ Dalej: *Schronisko* lub *Placówka*.

⁹ Przez cały rok, przez 7 dni w tygodniu.

¹⁰ Dalej: *MOPS*.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 896; dalej: *Rozporządzenie w/s standardów*.

¹² Dz.U. z 2018 r. poz. 700; dalej: *ustawa o zmianie ustawy o pomocy społecznej*.

Kierownik Schroniska posiadał kwalifikacje określone w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³. Osoba zatrudniona na stanowisku pracownika socjalnego spełniała wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych, wynikające z art. 116 ust.1 ww. ustawy.

Pracownicy Schroniska uczestniczyli w szkoleniach i seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki bezdomności. Spośród 11 szkoleń¹⁴, w których udział wzięło czterech¹⁵ (tj. 44,4%) z dziesięciu zatrudnionych w Schronisku pracowników, dwa¹⁶ odbyły się w okresie objętym kontrolą. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, iż brak udziału w szkoleniach i seminariach pozostałych opiekunów wynika z ich krótkiego, kilkumiesięcznego stażu w Schronisku.

(dowód: akta kontroli str. 205-209; 214-216; 449-454)

W okresie objętym kontrolą w Schronisku obowiązywały pisemne procedury wewnętrzne regulujące sposób postępowania z osobami bezdomnymi, w tym odnoszące się do ich aktywizacji. Procedury te zawarto w „Regulaminie Schroniska”¹⁷ oraz „Instrukcji postępowania z osobą nietrzeźwą (z uwzględnieniem okresu zimowego)”¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 87-88; 93-94; 203; 321-324)

1.3. Świadczenie usług było poprzedzone zebraniem przez Kierownika Schroniska, a następnie przez zatrudnionego w nim pracownika socjalnego, w drodze indywidualnych rozmów z podopiecznymi, informacji o sytuacji materialnej, zdrowotnej, rodzinnej czy bytowej osób bezdomnych. Po usystematyzowaniu informacji bezdomne osoby były obejmowane specjalistyczną opieką, w obszarach tego wymagających, w ramach usług świadczonych przez Centrum Rehabilitacji Społecznej w Katowicach. W szczególnych przypadkach, dla pensjonariuszy wymagających objęcia leczeniem udzielano wsparcia w zakresie organizowania opieki medycznej świadczonej przez służbę zdrowia. Po ustaleniu harmonogramów oraz rodzaju pomocy, pracownicy Schroniska zabiegali by jego pensjonariusze systematycznie korzystali z oferowanych im form pomocy świadczonej np. przez psychoterapeutów, psychologów czy lekarzy.

W Schronisku nie zawierano kontraktów socjalnych czy indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności z przebywającymi na jego terenie podopiecznymi. Jak wyjaśnił Dyrektor, zgodnie z obowiązującymi umowami, do Schroniska, kierowani mogli być wyłącznie bezdomni, którzy zawarli kontrakt socjalny z MOPS, który był podmiotem realizującym w latach 2016 – 2018 (do czerwca) wszelkie usługi na rzecz bezdomnych ukierunkowane na wzmacnianie aktywności, wychodzenie z bezdomności czy uzyskanie samodzielności życiowej. Pracownicy Schroniska,

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.; dalej: *ustawa o pomocy społecznej*.

¹⁴ Nie dotyczy seminariów dotyczących zdobycia podstawowej wiedzy i umiejętności z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.

¹⁵ Kierownik Schroniska, pracownik socjalny i dwóch opiekunów.

¹⁶ Pn. „System Pomocy osobom i rodzinom bezdomnym” w dniu 7 marca 2016 r., w którym wzięło udział dwóch opiekunów oraz zakończone w dniu 7 grudnia 2017 r. uzyskaniem przez Kierownika Schroniska certyfikatu szkolenie pn. „Partnerstwo i współpraca na gruncie usług społecznych dla osób Bezdomnych”.

¹⁷ Regulamin oraz zasady odpłatności za pobyt obowiązujące w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn Ośrodka św. Jacka Caritas Archidiecezji Katowickiej obowiązujące od 2 maja 2017 r. dokument. Dokument obowiązujący do 1 maja 2017 r. nosił nazwę Regulamin oraz zasady odpłatności za pobyt obowiązujące w Domu Noclegowym Ośrodka św. Jacka Caritas Archidiecezji Katowickiej.

¹⁸ Procedury postępowania wypracowane na spotkaniu w dniu 7 grudnia 2011 r., w którym wzięły udział instytucje i organizacje działające w obszarze pomocy bezdomnym na terenie miasta Katowice: Straż Miejska, Wydział Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Katowicach, Wojewódzkie Pogotowie Ratunkowe, Zespół Pomocy Dzieciom i Rodzinom MOPS Katowice, Izba Wyrzeczni w Katowicach, Sekcja ds. Bezdomnych MOPS Katowice.

jak wyjaśnił Dyrektor, w ramach swoich kompetencji reagowali na bieżąco na zaobserwowane potrzeby i problemy zgłaszane przez mieszkańców placówki.

Schronisko zapewniało całodobowe tymczasowe schronienie osobom bezdomnym. Pomimo braku wywiadów środowiskowych i kontraktów socjalnych świadczyło różne usługi wspierające wobec bezdomnych, w zakresie ich wychodzenia z bezdomności, do których należały, jak wyjaśnił Dyrektor: rozeznanie sytuacji każdego z podopiecznych poprzez rozmowy dotyczące ich sytuacji bytowej (finansowej, zdrowotnej, rodzinnej, bytowej) skutkującej opracowaniem indywidualnej ścieżki pomocy dla każdego podopiecznego. Po ustaleniu obszarów, w których niezbędna jest pomoc np. w zakresie aktywności społecznej czy uzyskania samodzielności życiowej, podopieczni byli kierowani do odpowiednich instytucji (w tym CRS – Centrum Rehabilitacji Społecznej – jednostka miejska, która oferuje pomoc między innymi psychologów czy psychiatrów). Ponadto ustalano, dla potrzebujących zakres niezbędnej pomocy lekarskiej, jeśli stan zdrowia przebywających w Schronisku tego wymagał. Po ustaleniu harmonogramu pomocny dla bezdomnego, ważnym było dopilnowanie, by podopieczny go realizował, w tym dopilnowanie by np. uczęszczał na spotkania z terapeutą, psychologiem czy lekarzem. Ww. zadania, jak dalej wyjaśnił Dyrektor, po podpisaniu nowej umowy z miastem na prowadzenie Schroniska, przejął zatrudniony w Schronisku Pracownik socjalny i z własnej inicjatywy wdrożył dokument pn. długofalowy plan pomocy, który stanowi zbiór zidentyfikowanych indywidualnych potrzeb każdego bezdomnego przebywającego Schronisku.

W latach 2016 - 2018 MOPS skierował do Schroniska łącznie 228 bezdomnych mężczyzn. Wszyscy, którym udzielono schronienia, spełniali kryterium określone w art. 48a ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, tj. byli osobami zdolnymi do samoobsługi, a ich stan zdrowia nie zagrażał zdrowiu i życiu innych osób.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że w ww. okresie zdarzały się przypadki, przebywania na terenie Schroniska osób pod wpływem alkoholu lub substancji psychoaktywnych. Łącznie takich przypadków ujawniono 124 (31 w 2016 r., 29 w 2017 r. i 64 do 31 października 2018 r.), z tego do Izby Wytrzeźwień lub placówki publicznej służby zdrowia przewieziono: w 2016 r. i 2017 r. po jednej osobie, a do 31 października 2018 r. – dwie osoby.

Dyrektor Ośrodka w wyjaśnieniach podał, że Regulamin Schroniska nie dopuszcza, by na terenie zarówno Ośrodka jak i Schroniska przebywały osoby będące pod wpływem alkoholu. Podopieczni Schroniska, u których badanie alkomatem wskaże wynik wyższy niż 0,5 promila alkoholu w wydychanym powietrzu są przewożeni do Izby Wytrzeźwień, a pozostali, u których stwierdzono występowanie alkoholu w wydychanym powietrzu na poziomie od 0,01 do 0,49 promila, są wzywani do opuszczenia placówki. Jedynym odstępstwem od tej zasady jest sytuacja zagrożenia życia podopiecznych w miesiącach zimowych. Wówczas, jak wyjaśnił Dyrektor, pracownik Schroniska wskazuje podopiecznym miejsce na terenie Ośrodka, w którym mogą oni przebywać pod nadzorem do czasu całkowitego wytrzeźwienia.

(dowód: akta kontroli str. 87; 93; 202- 203; 205; 315-317; 368; 477; 517-518)

1.4. W okresie objętym kontrolą indywidualne programy wychodzenia z bezdomności dla podopiecznych Schroniska, o których mowa w art. 49 ustawy o pomocy społecznej, jak wyjaśnił Dyrektor Ośrodka, opracowywali pracownicy socjalni MOPS w Katowicach, a ich realizowanie, zgodnie z postanowieniami

Regulaminów¹⁹ obowiązujących w Schronisku było jednym z warunków prawa pobytu bezdomnych w placówce. Od lipca 2018 r., zgodnie postanowieniami zawartej umowy z miastem Katowice²⁰, zatrudniono w Ośrodku pracownika socjalnego, który, w ramach własnej inicjatywy rozpoczął opracowywanie długofalowych planów pomocy²¹ dla bezdomnych mężczyzn przebywających w Schronisku²². Zbadane siedem (46,7%) z 15 opracowanych planów definiowały, bez wskazania terminów, niezbędne do podjęcia działania zarówno przez bezdomnego (dostosowane do jego aktualnej sytuacji bytowej i zawodowej), jak i pracownika socjalnego, ujęte w punktach w ramach celu głównego i celów szczegółowych, które realizowano w okresie pobytu pensjonariusza w Ośrodku²³.

(dowód: akta kontroli str. 337-342; 348; 354-355; 371-377; 384)

1.5. Pomoc w postaci schronienia udzielanego bezdomnym mężczyznom przez Schronisko była finansowana przez Miasto Katowice. W okresie objętym kontrolą zawarto trzy umowy²⁴:

- pierwsza, podpisana z MOPS²⁵, na podstawie której, MOPS powierzył, w trybie art. 5 ust 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.²⁶ Prawo Zamówień Publicznych, Caritas do wykonania usług w postaci zapewnienia całodobowego schronienia²⁷ w Schronisku dla grupy do 50 bezdomnych mężczyzn posiadających decyzję administracyjną wydaną przez MOPS. Umowa obowiązywała od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2017 r. Rozliczenie realizacji umowy następowało na podstawie przedstawianej przez Schronisko faktury wraz z załącznikami zawierającymi dane osób korzystających ze schronienia w okresie rozliczeniowym,
- dwie kolejne, zawarte z Miastem Katowice²⁸, obowiązywały od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. i od 10 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. Na podstawie tych umów, zlecono Caritas w drodze konkursu ofert²⁹ realizację zadania publicznego, finansowanego w formie dotacji, pn. „Prowadzenie na terenie miasta Katowice Schroniska dla bezdomnych mężczyzn”.

Z tytułu realizacji ww. umów, Ośrodek w latach 2016 – 2018 osiągnął przychody w wysokości 1 053 926,00 zł³⁰ i poniósł wydatki w kwocie 946 859,47 zł³¹

¹⁹ Obowiązujący od 2 maja 2017 r. dokument pn. Regulamin oraz zasady odpłatności za pobyt obowiązujące w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn Ośrodka św. Jacka Caritas Archidiecezji Katowickiej w okresie do 1 maja 2017 r. nosił nazwę Regulamin oraz zasady odpłatności za pobyt obowiązujące w Domu Noclegowym Ośrodka św. Jacka Caritas Archidiecezji Katowickiej

²⁰ Nr PS-III.526.133.2018.GP z dnia 23 lipca 2018 r.

²¹ Dokumenty zawierają: Cel główny pracy socjalnej, cele szczegółowe, działania klienta (bezdomnego) oraz działania pracownika socjalnego w ramach długofalowego planu pracy socjalnej.

²² Do końca 2018 r. opracowano 15 takich dokumentów. Dalej: *planów*.

²³ Działaniami tymi były np.: zapewnienie klientowi opieki adekwatnej do wieku i jego stanu zdrowia poprzez zajęcia terapeutyczne oraz organizowanie wolnego czasu podopiecznemu stosownie do jego zainteresowań; poprawa funkcjonowania podopiecznego w zakresie ochrony zdrowia poprzez pomoc w dotarciu mu do lekarza ogólnego lub specjalisty, monitorowanie kontaktów z lekarzami ogólnymi i specjalistami, motywowanie i monitorowanie farmakoterapii; pomoc w uzyskaniu mieszkania poprzez wspieranie i monitorowanie aktywności bezdomnego przebywającego w Schronisku do kontaktów z wydziałem lokalowym właściwego Urzędu Miasta.

²⁴ Nr SZP.3701.1.6/SZP.3702.12.2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r.; Nr PS-III.526.73.2017 z dnia 31 sierpnia 2017 r. i Nr PS-III.526.133.2018.GP z dnia 23 lipca 2018 r.

²⁵ Reprezentowanym przez Dyrektora na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Miasta Katowice z dnia 1 września 2009 r. nr OZ.II.01130-859-1/09.

²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.

²⁷ MOPS zobowiązał się w umowie do przekazywania Ośrodkowi za każdy dzień pobytu w Domu Noclegowym osoby kwoty 19 zł brutto, zobowiązując jednocześnie Ośrodek do pobierania od osób korzystających z usług należności za wykonanie usług w wysokości określonej w decyzji administracyjnej wydanej przez MOPS.

²⁸ Dalej: *Miasto*.

²⁹ Oferty ogłoszenia o otwartym konkursie ofert na prowadzenie schroniska dla bezdomnych mężczyzn z dnia 3 lipca 2017 r. i 28 maja 2018 r.

³⁰ Kwota wpływów na rachunek bankowy w danym roku budżetowym.

(326 724,00 zł w 2016 r., 335 568,00 zł w 2017 r. oraz 284 567,47 zł do 31 października 2018 r.). Dzienny koszt utrzymania bezdomnego w Schronisku (zgodny ze standardami określonymi w umowach zawieranych z MOPS i Miastem³²) wyniósł 19 zł w okresie od stycznia 2016 r. do sierpnia 2017 r., 20,19 zł od września do grudnia 2017 r. i 20,46 zł od stycznia do października 2018 r.

Dodatkowym źródłem finansowania działalności Schroniska były środki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Pomocy Społecznej oraz Wojewody Śląskiego (omówiono szerzej w pkt. 1.8. niniejszego Wystąpienia pokontrolnego).

Łączne przychody Schroniska wyniosły 1 955 986,00 zł, a poniesione wydatki 1 704 341,67 zł.

(dowód: akta kontroli str. 14-43; 205-206; 365-367; 385-404; 410,420-421; 428-448; 515)

1.6. Schronisko nie pobierało opłat od bezdomnych mężczyzn za udzielanie im schronienia. Realizując obowiązki wynikające z zawartych umów z Miastem na wykonywanie usługi w postaci zapewnienia całodobowego schronienia pobierano na miejscu w Schronisku od pensjonariuszy wyłącznie opłaty wynikające z Decyzji administracyjnych wydanych przez MOPS, przyznających im świadczenie w postaci całodobowego schronienia. Pobrane należności odprowadzono, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, do 15-dnia każdego następnego miesiąca na rachunek podmiotów finansujących działalność Schroniska wraz z wykazami bezdomnych zalegających z tymi opłatami w celu ich wyegzekwowania.

Ww. kwoty odpłatności za pobyt w Schronisku ustalono w oparciu o przyjęte w trybie art. 97 ustawy o pomocy społecznej przez Radę Miasta Katowice³³ Uchwały nr XIV/300/07 z dnia 30 sierpnia 2007 r. i nr XXXVII/712/17 z dnia 2 marca 2017 r., w których Rada ustaliła poziom odpłatności, dla osób³⁴, których dochód przekraczał kwotę kryterium dochodowego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 14-43; 87-98; 424; 426-427)

Dochody z ww. tytułu były niższe niż wydatki ponoszone na utrzymanie Schroniska. W latach 2016 – 2018 (do końca października) od 27 osób skierowanych do Schroniska (od sześciu w 2016 r.; od 11 w 2017 r. i od 10 w 2018 r.) pobrano wpłaty w łącznej wysokości 22 831 zł (5 334,00 zł w 2016 r., 6 261,00 zł w 2017 r. i 11 236 zł w 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 235-312; 379;384; 422)

1.7. Zgodnie z treścią trzech umów zawartych przez Caritas z MOPS³⁵ oraz Miastem Katowice³⁶ Schronisko zapewniło bezdomnym podstawowe potrzeby bytowe w postaci samodzielnego miejsca do spania, wyposażenia pokoi w niezbędne meble, pościel i bielizny pościelową wymienianą dwa razy w miesiącu, możliwości korzystania całodobowo z usług sanitarnych, środków czystości potrzebnych do utrzymania czystości w pomieszczeniach Schroniska, możliwości korzystania z wymiany odzieży używanej, możliwości korzystania z odbiornika TV oraz komputera w miejscu do tego wyznaczonym, możliwości samodzielnego

³¹ Do 31 października 2018 r. włącznie.

³² Umowy nie obejmowały konieczności zapewnienia wyżywienia pensjonariuszom Schroniska. Osoby bezdomne korzystały z wyżywienia w innych placówkach na podstawie odrębnych decyzji MOPS.

³³ Dalej: *Rada*.

³⁴ Samotnie gospodarujących lub dochód na osobę w rodzinie.

³⁵ Umowa nr SZP.3701.1.6/SZP.3702.12.2014 zawarta w dniu 24 kwietnia 2014 r. zawartej na okres od 1 września 2014 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r. Dalej: *Umowa nr 1*.

³⁶ Umowy o realizację zadania publicznego nr: PS-III.526.73.2017 zawartej w dniu 31 sierpnia 2017 r. na okres od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. i PS-III.526.133.2018.GP zawartej w dniu 23 lipca 2018 r. na okres od 10 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. Dalej odpowiednio: *Umowa nr 2* i *Umowa nr 3*.

sporządzania posiłków w miejscu do tego wyznaczonym, możliwości korzystania z pralki automatycznej oraz możliwości uczestnictwa w organizowanych spotkaniach, imprezach i uroczystościach, co potwierdziły przeprowadzone oględziny obiektu Schroniska. Efektami realizacji umów była sukcesywna poprawa jakości życia osób przebywających w Schronisku poprzez zapewnienie im całodobowego schronienia, co bezpośrednio przekładało się na zaspokojenie elementarnych potrzeb życiowych w postaci wzrostu bezpieczeństwa, poprawę samopoczucia psychofizycznego i zmniejszenie dystansu społecznego.

Podpisanie ww. umów nastąpiło w wyniku złożenia przez Caritas ofert spełniających warunki konkursu. W ofercie określono m.in. koszt dofinansowania do pobytu osoby bezdomnej w Schronisku, który stanowił podstawę wyliczenia miesięcznej kwoty, jaką zlecający zapłaci za prowadzenie Schroniska. Rozważając złożenie oferty na prowadzenie Schroniska, jak wyjaśnił Dyrektor, Caritas miał możliwość zaakceptowania proponowanych w ofercie stawek lub odstąpienie od składania swojej oferty. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia z lat poprzednich w prowadzeniu tego typu placówki, proponowane w ofertach na prowadzenie Schroniska stawki za osobodzień odzwierciedlały dotychczasowe kwoty kosztów pobytu bezdomnych w warunkach spełniających wymogi zawieranych umów i z uwzględnieniem średniej rocznej frekwencji i były zbliżone do kosztów funkcjonowania innych tego typu placówek prowadzonych przez Miasto Katowice.

(dowód: akta kontroli str. 15-19; 187; 195-196; 205-206; 325-364 383; 428-449-452)

1.8. W latach 2016 – 2018 Caritas był beneficjentem programów finansowanych ze środków Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁷. Z tego tytułu Caritas uzyskał w w/w okresie dofinansowanie w łącznej wysokości 590 000,00 zł³⁸ (250 000,00 zł³⁹ w 2016 r., 120 000,00 zł⁴⁰ w 2017 r. i 220 000,00 zł⁴¹ na 2018 r.) na remonty i niezbędne zakupy wyposażenia mającego na celu dostosowanie budynków i pomieszczeń Schroniska do Rozporządzenia w/s standardów, których spełnienie jest obligatoryjne do 31 grudnia 2020 r. Dotację w wysokości 250 000,00 zł otrzymaną w wyniku podpisania umowy DPS/B/140/2016 z dnia 3 czerwca 2016 r. przeznaczono na: remont dachu, remont 10-ciu pokoi mieszkalnych i realizację zadań skoncentrowanych na wyposażeniu mieszkańców w narzędzia pozwalające na skuteczną integrację społeczną i zawodową, diagnozę stanu beneficjentów, ich potrzeb, możliwości oraz monitoring udzielanego wsparcia. Kolejną dotację w kwocie 120 000,00 zł otrzymaną w wyniku podpisania w dniu 17 sierpnia 2017 r. umowy nr DPS/B2/066/2017 przeznaczono na: adaptację pomieszczeń w schronisku (w tym naprawę instalacji elektrycznej, wykonanie ścianek działowych, sufitów podwieszanych, poziomowanie posadzek, ułożenie wykładziny, malowanie sufitów i ścian), zakup pralek automatycznych, realizację zadań skoncentrowanych na wyposażeniu mieszkańców w narzędzia pozwalające na skuteczną reintegrację społeczną i zawodową, diagnozę stanu beneficjentów ich potrzeb oraz monitoring udzielanego wsparcia. Dotację w kwocie 220 000,00 zł,

³⁷ W 2016 r. i 2017 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: *MRPiPS*) dotował zadania w ramach „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności”. W 2018 r. jednostki spoza sektora finansów mogły ubiegać się o dofinansowanie działań wspierających rozwiązywanie problemów bezdomności w ramach programu pn. „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”.

³⁸ Umowa dotacji: DPS/B/140/2016 z dnia 3 czerwca 2016 r.; DPS/B2/066/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r.; DPS/B/091/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.

³⁹ Dotacja na realizację zadania publicznego w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2016 r. stanowiła 73,5% wartości całego zadania, którego koszt wynosił 340 310,00 zł.

⁴⁰ Dotacja na realizację zadania publicznego od 16 sierpnia do 31 grudnia 2017 r. stanowiła 67,1% wartości całego zadania, którego koszt wynosił 178 800,00 zł.

⁴¹ Wykonanie dotacji przeznaczonej na realizację zadania publicznego w okresie od 14 maja do 31 grudnia 2018 r. na dzień 31 października 2018 r. wyniosło 116 009,00 zł. Kwota dotacji określona w umowie stanowiła 68,2% wartości całego zadania, którego całkowity koszt wynosił 322 550,00 zł.

pozyskaną na podstawie umowy z dnia 12 czerwca 2018 r. nr DPS/B/091/2018 wykorzystano na zadania modernizacyjne budynków Ośrodka i Schroniska, w tym między innymi na działania remontowo-budowlane podnoszące standard obiektu dla osób bezdomnych oraz działania zmierzające do poprawy stanu higieny i zdrowia podopiecznych, przełamywanie stereotypów bezdomności, poprawę stanu zdolności psychicznych i sprawności intelektualnej, profilaktykę uzależnień i nabycie przez pensjonariuszy Schroniska umiejętności łatwiejszego niż dotychczas nawiązywania kontaktów interpersonalnych.

Caritas zawarł w dniu 18 lipca 2016 r. z Wojewodą Śląskim, reprezentującym Skarb Państwa, umowę o wsparcie w realizacji zadania publicznego pn. „Nasz lepszy dom” w kwocie 23 800,00 zł⁴². Projekt zakładał „Wspieranie działań mających na celu przeciwdziałanie zjawisku wkluczenia społecznego osób skrajnie ubogich i zagrożonych bezdomnością”. W wyniku realizacji tego zadania Schronisko zakupiło wyposażenie kuchni oraz zapewniło ciągłość funkcjonowania Schroniska, poprzez dofinansowanie opłat stałych, zakupu żywienia i aktywizacji osób bezdomnych (w tym m.in. poprzez włączenie do pracy z bezdomnymi wykwalifikowanych pracowników oraz specjalistów).

(dowód: akta kontroli str. 14; 44-86; 167-168; 478-514)

W okresie objętym kontrolą rozliczanie otrzymanych z budżetu Miasta, MRPiS oraz Wojewody Śląskiego środków dotacji następowało w terminach wynikających z umów oraz zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴³, tj. w terminie nieprzekraczającym 30 dni od daty zakończenia realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 130; 133; 154-199)

1.9. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że z perspektywy prowadzenia Ośrodka, zmiany w systemie pomocy osobom bezdomnym, wprowadzone od września 2016 r. „(...) nie spowodowały wzrostu skuteczności udzielanej pomocy. (...) Wprowadzone przepisy nie nastroczają problemów interpretacyjnych oraz co do ich zastosowania.” Jak dalej wyjaśnił Dyrektor, powoływanie dodatkowego podmiotu, którego zadaniem byłoby koordynowanie działań organów i instytucji niosących pomoc bezdomnym, jego zdaniem jest zbędne, a zespół organizacji składających się z przedstawicieli samorządu, służb mundurowych czy organizacji prowadzących placówki pomocowe, czuwających nad jakością udzielanej pomocy osobom bezdomnym, stanowi „(...) odpowiednią przestrzeń do dzielenia się doświadczeniami i wypracowania najskuteczniejszych dla gminy rozwiązań w oparciu o istniejące regulacje prawne”.

(dowód: akta kontroli str. 203-204)

1.10. Schronisko nie było objęte kontrolą NIK nr P/13/113 pn. Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych przeprowadzaną w 2013 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania zlecone przez podmioty finansujące bieżącą działalność Schroniska realizowano w Caritas zgodnie z postanowieniami zawartych umów. W schronisku, poza zapewnieniem schronienia, świadczone także usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej wyjście z bezdomności czy uzyskanie

⁴² Nr PSI.946.3.2.23.2016.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 450.

samodzielności życiowej. Zapewniono bezdomnym standard usług w obiekcie jedynie nieznacznie odbiegającym od wymogów określonych w obowiązujących przepisach, pomimo iż termin ich spełnienia ustalono dopiero na 31 grudnia 2020 r. Kierownik, pracownik socjalny oraz opiekunowie zatrudnieni w Schronisku posiadali wymagane kwalifikacje. Caritas prawidłowo, zgodnie z treścią zawartych umów rozliczał projekty dofinansowane ze środków MRPiPS i Wojewody Śląskiego. Dzięki otrzymanym dotacjom sukcesywnie podnoszono standardy Schroniska oraz udzielanych w nim usług, z uwzględnieniem działań nakierowanych na aktywizację podopiecznych.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.

Opis stanu faktycznego

W Ośrodku, w okresie objętym kontrolą, przeprowadzono⁴⁴ 23 kontrole zewnętrzne⁴⁵, z czego 10⁴⁶ przeprowadzono w Schronisku. Zakres przedmiotowy kontroli dotyczył: stanu sanitarnego obiektu, zaopatrzenia w środki czystości i dezynfekcyjne. Wydane przez kontrolujących zalecenia pokontrolne, dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości zostały usunięte, co potwierdzono protokołami kontroli sprawdzających.

Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych, jak wyjaśnił Dyrektor, jest sprawowany w Ośrodku w formie nadzoru wewnętrznego i zewnętrznego. Nadzór wewnętrzny sprawuje Dyrektor Ośrodka, prowadząc cotygodniowe spotkania z Kierownikiem Schroniska oraz poprzez przeprowadzane, nie rzadziej niż raz w tygodniu, kontrole losowo wybranych tzw. raportów zmianowych.

Z wymienionych wyżej czynności, nie sporządzano protokołów czy notatek, gdyż tę formę raportowania zastrzeżono wyłącznie dla sytuacji naruszenia regulaminu Schroniska, powszechnie obowiązujących przepisów, czy zdarzeń losowych dotyczących osób lub mienia, a takowe nie wystąpiły w okresie objętym kontrolą. Nadzór zewnętrzny, nad jakością realizacji zadań, sprawowany był przez Miasto, które jest zleceniodawcą dla Schroniska prowadzonego przez Caritas.

W Schronisku nie wdrożono pisemnych procedur kontroli wewnętrznej, gdyż, jak m.in. wyjaśnił Dyrektor, nie było to wymagane przez zlecających prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn.

System obiegu pisemnie wnoszonych skarg i wniosków na działalność Schroniska, jak wyjaśnił Dyrektor Ośrodka, wygląda w ten sposób, że skargi, podlegają rozpatrzeniu przez Kierownika, który jest zobowiązany do poinformowania o tym fakcie Dyrektora Ośrodka. Z kolei organ samorządowy, do którego wpływają skargi na działalność Ośrodka, przekazuje je zawsze do rozpatrzenia bezpośrednio Dyrektorowi Ośrodka.

W okresie objętym kontrolą, do Ośrodka wpłynęły dwie skargi⁴⁷, z czego jedna złożona przez mieszkańca placówki i jedna anonimowa. Obie zostały złożone za pośrednictwem MOPS. Skarżący podnosili w nich problem występowania na terenie Schroniska pluskiew. Jak dalej wyjaśnił Dyrektor Ośrodka, biorąc pod uwagę specyfikę pracy z osobami bezdomnymi jest to dość częste zjawisko. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że skargi zostały uwzględnione, a w części Schroniska dotkniętej

⁴⁴ Podmiotami kontrolującymi byli: Prezydent Miasta Katowice, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych O/Chorzów, MOPS.

⁴⁵ Z czego: pięć w 2016 r., 10 w 2017 r. i osiem w 2018 r. do dnia 31 października włącznie.

⁴⁶ Tj. 7 września 2016 r., 10 stycznia 2017 r., 11 stycznia 2017 r., 19 lipca 2017 r., 21 lipca 2017 r., 30 października 2017 r., 9 maja 2018 r., 13 czerwca 2018 r., 18 czerwca 2018 r. i 24 i 28 września 2018 r.

⁴⁷ W lipcu 2016 r. i sierpniu 2017 r.

problemem, wykonano gruntowny remont wraz z utylizacją mebli, pościeli i garderoby.

Ogłędziny pomieszczeń Schroniska, przeprowadzone w toku czynności kontrolnych potwierdziły, że pomieszczenia Schroniska spełniały wymagania zlecającego realizację zadania i były utrzymane w czystości.

(dowód: akta kontroli str. 120-129; 318-320; 449-452; 463-473; 476; 519-541)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte w praktyce przez Caritas i stosowane wewnętrzne czynności kontrolne, mimo że nie były dokumentowane, umożliwiły prawidłową realizację umów, w tym odpowiedni nadzór nad usługami świadczonymi przez Schronisko. W Schronisku realizowano zalecenia pokontrolne z kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne, w tym MOPS, i usuwano nieprawidłowości wynikające z uzasadnionych skarg podopiecznych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanej działalności Caritas, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag lub wniosków.

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 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 12 marca 2019 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Beata Olejnik
Specjalista kontroli państwowej**

.....