



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.027.07.2018

Janusz Tartanus
Prezes Stowarzyszenia Ludzi Bezdomnych
i Samotnych Matek z Dziećmi w Stargardzie
ul. gen. Leopolda Okulickiego 3
73-110 Stargard

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Ludzi Bezdomnych i Samotnych Matek z Dziećmi w Stargardzie ¹ ul. gen. Leopolda Okulickiego 3, 73-110 Stargard
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Tartanus, Prezes ² Stowarzyszenia, od 21.09.2005 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Leszek Smykowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/198/2018 z 20.11.2018 r. (akta kontroli str. 1, 2-7)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Stowarzyszenie zapewniało osobom bezdomnym przede wszystkim całodobowe tymczasowe schronienie i wyżywienie oraz realizowało zadania zmierzające do ich aktywizacji.

Usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, o których mowa 48a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*⁵ prowadziło nie współpracując ze służbami socjalnymi ośrodków pomocy społecznej⁶.

Brak właściwej współpracy z *Ośrodkami* powodował, że Stowarzyszenie nie otrzymywało i nie występowało do *Ośrodków* o przekazanie wywiadów środowiskowych, zawartych kontraktów socjalnych z osobami bezdomnymi oraz nie sporządzało indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności⁷. Ograniczało to skuteczność udzielanej pomocy osobom bezdomnym.

W prowadzonym schronisku dla ludzi bezdomnych⁸ zakres świadczonych usług bytowych, budynki, pomieszczenia, ich wyposażenie, a także normatywne powierzchnie i liczba bezdomnych przypadających na opiekuna spełniały standardy.

W schronisku nie zatrudniano pracownika socjalnego, wbrew wymogowi art. 48a ust 2g pkt 1 ww. ustawy. Kierownik nie posiadał wymaganej przepisami art. 122 ust. 1 tej ustawy specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej. Opiekunowie nie ukończyli szkoleń z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, co było niezgodne z przepisami art. 48a ust. 2g pkt 2 ww. ustawy.

¹ Dalej: *Stowarzyszenie*.

² Dalej: *Prezes*, jednocześnie *Kierownik Schroniska*

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489; dalej: ustawa o NIK

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁶ Dalej: *Ośrodki*.

⁷ Przyczynami tego były m.in. pilne potrzeby udzielenia schronienia bezdomnym, błędy w interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów przez Ośrodki i opóźnienia w ich wdrażaniu przez samorządy.

⁸ Dalej: *Schronisko* lub *placówka*.

Zgodnie z art. 5 tej ustawy osoby świadczące usługi na stanowisku opiekuna w noclegowniach, schroniskach dla bezdomnych lub ogrzewalniach, które w dniu wejścia ustawy w życie 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 31 grudnia 2020 r.

Opiekunowie i kierownik schroniska świadczyli usługi w formie wolontariatu bez porozumień określających zakres i termin wykonywanych obowiązków, o których mowa w art. 44 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹.

Dotacje przyznane Stowarzyszeniu na zadania związane z udzielaniem schronienia osobom bezdomnym zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone na zasadach ustalonych w zawartych umowach.

Organy kontrolne Stowarzyszenia nie prowadziły nadzoru nad działalnością *Schroniska* w zakresie realizacji ustawowych zadań wobec osób bezdomnych, co mogło mieć wpływ na małą skuteczność realizowanych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania organizacji pozarządowych podejmowane w celu udzielenia pomocy osobom bezdomnym.

Opis stanu faktycznego

1.1. Stowarzyszenie od 2005 r. prowadzi Schronisko w Stargardzie przy ul. gen. Leopolda Okulickiego 3 W badanym okresie nie prowadziło noclegowni i ogrzewalni. W *Schronisku* udzielono schronienia (na co najmniej trzy dni) 89 osobom w 2016 r., 98 w 2017 r. i 90 w 2018 r. W latach 2016-2018 w *Schronisku* przebywało 189 osób, w tym 88 osób ponad rok, 11 – ponad 3 lata i 3 osoby ponad dziesięć lat. Ze 189 bezdomnych, którym udzielono schronienia, 85 osób zgłosiło się do *Schroniska* bez skierowania OPS, a 104 osoby skierowane zostały przez 29 ośrodków¹¹, z tego przez OPS w Stargardzie¹² – 41 osób, przez inne ośrodki z terenu województwa zachodniopomorskiego – 61 osób oraz dwie osoby przez dwa ośrodki społeczne spoza województwa.

W 2016 r. w *Schronisku* udzielono również interwencyjnego schronienia do dwóch dni 26 osobom, w 2017 r. – 16 i w 2018 r. – 15 osobom. Było tych osób łącznie 57, z tego pięć osób przywiezionych zostało przez Pogotowie Ratunkowe ze szpitala, jedna – po opuszczeniu zakładu karnego i 51 przywiezionych przez Policję lub Straż Miejską w stanie nietrzeźwości.

W latach 2016-2018 schronienia nie zapewniono 20 osobom potrzebującym. Nie było przypadków odmowy przyznania pomocy ze względu na brak miejsca w schronisku. (akta kontroli, str. 8-9, 26-30, 497-498)

Prezes wyjaśnił: *W okresie objętym kontrolą odmówiliśmy pomocy 20 osobom, których stan zdrowia, psychiczny lub fizyczny, wykluczał możliwości ich pobytu w naszej placówce (...) Odmowy dotyczyły osób, które wymagały stałej opieki lekarskiej i pielęgniarskiej.* (akta kontroli, str. 26-30)

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.; ustawa o wolontariacie.

¹⁰ 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.

¹¹ W latach objętych kontrolą 41 osób skierowanych przez MOPS w Stargardzie, 10 – przez OPS w Gryfinie, sześć osób – przez OPS w Warnicach, po cztery osoby – przez OPS w Bielicach, Goleniowie, Marianowie, Przelewicach, trzy osoby – przez OPS w Kozielicach, po dwie osoby – przez OPS w Wolinie, Bierzwniku, Starym Czarnowie, Pyrzycach, Dolicach, Chociwlu, Kolbaskowie, po jednej osobie – przez OPS w Widuchowej, Gryficach, Lipianach, Starej Dąbrowie, Kobylance, Świerznie, Dębnicy Kaszubskiej, Międzyzdrojach, Dobrzanych, Maszewie, Jarocinie, Baniach, Cedyni, Choszcznie.

¹² Dalej: MOPS.

W uregulowaniach wewnętrznych Schroniska nie zawarto zapisów w zakresie identyfikowania osób bezdomnych. Ustaleń takich nie było również w umowach zawartych z OPS o powierzeniu realizacji zadań publicznych w zakresie zapewnienia schronienia bezdomnym. Zgodnie z umowami i porozumieniami zawartymi przez Stowarzyszenie z OPS do zadań Schroniska należało zapewnienie schronienia osobom bezdomnym, które zostały skierowane przez właściwy OPS zgodnie z miejscem ostatniego pobytu (zameldowania) bezdomnego.

(akta kontroli, str. 10-20, 21-25, 31-72, 497-498)

W sprawie identyfikacji bezdomnych Prezes wyjaśnił, że *Stowarzyszenie stale prowadzi działania identyfikujące osoby bezdomne. Są to działania obejmujące głównie dzielnicę Kluczewo, polegające na penetracji miejsc, w których pojawiają się osoby z objawami bezdomności. W okresie objętym kontrolą w ten sposób zidentyfikowano sześć osób z terenu dzielnicy Kluczewo. Uczestniczyliśmy też w okresowych akcjach identyfikacji osób bezdomnych w mieście i jego najbliższych okolicach organizowanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stargardzie. W tej kwestii dobry efekt daje ścisła współpraca z MOPS, gdyż bogata wiedza pracowników socjalnych i streetworker'ów daje większe możliwości identyfikacji osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością.*

(akta kontroli, str. 26-30)

1.2. Schronisko świadczyło usługi przez cały rok, przez 7 dni w tygodniu. W latach 2016-2018 liczba osób zamieszkujących w tym samym czasie w placówce nie przekroczyła 45 osób.

Podczas oględzin w dniu 28 grudnia 2018 r. w schronisku przebywało łącznie 30 osób (26 mężczyzn, 4 kobiety). Pomieszczenia schroniska dla osób bezdomnych znajdowały się w budynku mieszkalnym dla mężczyzn i budynku mieszkalnym dla kobiet z dziećmi. Ponadto schronisko użytkowało dwa budynki gospodarcze, budynek garażowy oraz kontener. W budynkach schroniska znajdowało się łącznie 16 pomieszczeń mieszkalnych z 48 miejscami noclegowymi. Budynki zlokalizowane były na placu o pow. 0,95 ha.

Część mieszkalna w budynku dla mężczyzn zlokalizowana była na parterze, gdzie znajdowało się 10 pomieszczeń mieszkalnych 2, 3, 4, 6-osobowych o powierzchni od 9,8 m² do 29,3 m² z 34 miejscami noclegowymi oraz jedna świetlica telewizyjna/czytelnia, w miarę potrzeb służąca do odbywania spotkań indywidualnych. Pomieszczenia mieszkalne miały jedno lub dwa okna, wyposażone były w tapczany z kompletami pościeli (poduszka, koc, prześcieradło, pokrycie na koc i poduszkę), szafki nocne, szafy na ubrania, regały, wieszaki stojące lub wiszące, ławy z pufami, stoliki z krzesłami, telewizory i radia. Rozkład pomieszczeń zapewniał swobodny dostęp do tapczanów, szaf i innego wyposażenia. Osobom przebywającym w budynku mężczyzn zapewniono możliwość korzystania z sanitariatów (toaleta, łazienka) dających stały dostęp do bieżącej ciepłej i zimnej wody oraz gwarantujących możliwość przeprowadzenia zabiegów higienicznych. Przy pomieszczeniach mieszkalnych znajdowała się łazienka z natryskami, umywalkami i lustrami oraz jedna pralka, która służyła do prania rzeczy osobistych. Suszenie rzeczy osobistych dokonywane było na rozkładanych wieszakach w łazience. W toalecie znajdowały się kabiny z miskami ustępowymi oraz umywalka z lustrem. W suterynie budynku dla mężczyzn wydzielono pomieszczenia na dwa magazyny odzieży, bielizny i pościeli oraz na środki czystości i higieny, wyposażone w regały, szafy i kosze. W suterynie znajdowało się też pomieszczenie noclegowe z jednym tapczanem, w którym umieszczane były osoby dowożone przez Policję i Straż Miejską w stanie nietrzeźwości. W suterynie budynku dla mężczyzn wydzielone było pomieszczenie do prac biurowych dla Kierownika i opiekunów o powierzchni 30 m² oraz pomieszczenie kuchenne o powierzchni 26,3 m² wraz

z zapleczem sanitarnym. Pomieszczenie kuchenne w miarę potrzeb udostępniane było bezdomnym do sporządzania indywidualnych posiłków lub napojów. Pomieszczenie kuchenne wyposażone było w stoliki, krzesła, fotele, kuchenkę gazową, lodówkę i szafki. Pomieszczenie to poza funkcją spożywania posiłków służyło w miarę potrzeb do spotkań grupowych z kierownictwem schroniska. W pomieszczeniu biurowym znajdowały się dwa komputery z dostępem do Internetu, drukarką skanerem, telewizor, sprzęt monitorujący teren Schroniska, segmenty meblowe na dokumentację, kanapy, ława, fotele. Bezdomni mogli również korzystać z komputerów i Internetu znajdujących się w pomieszczeniach biurowych. W biurze mogły być omawiane problemy bezdomnych i odbywać się spotkania indywidualne.

Część mieszkalna w budynku dla kobiet z dziećmi zlokalizowana była na parterze i na I piętrze. Na parterze znajdowały się 4 pomieszczenia mieszkalne 1, 2, 3-osobowe o powierzchni od 12,8 m² do 14,6 m² z 11 miejscami noclegowymi. Na I piętrze znajdowało się jedno pomieszczenie mieszkalne o powierzchni 22,9 m², w którym mieszkała jedna osoba. Pomieszczenia mieszkalne miały jedno lub dwa okna, wyposażone były w kanapy z kompletami pościeli (poduszka, koc, prześcieradło, pokrycie na koc i poduszkę), szafy na ubrania, regały, witryny, komody, ławy z pufami, stoliki z krzesłami, telewizory i radia. Rozkład pomieszczeń zapewniał swobodny dostęp do kanap, szaf i innych sprzętów. Osobom przebywającym w budynku dla kobiet z dziećmi zapewniono możliwość korzystania z sanitariatów (toalety, łazienka) dających stały dostęp do bieżącej ciepłej i zimnej wody oraz gwarantujących możliwość przeprowadzenia zabiegów higienicznych. Na parterze budynku znajdowała się jedna łazienka z natryskiem, wanną, umywalkami i lustrami, miską ustępową oraz dwoma pralkami, które służyły do prania rzeczy osobistych. Suszenie rzeczy osobistych dokonywane było na rozkładanych wieszakach w łazience. W toaletach znajdowały się miski ustępowe oraz umywalki. Na parterze budynku dla kobiet zlokalizowana była również kuchnia składająca się z dwóch pomieszczeń, wyposażona w sprzęt niezbędny do przygotowywania gorących posiłków, wyposażona w kuchenkę gazową, czajnik elektryczny, zlewozmywak i umywalkę z ciepłą i zimną wodą, lodówkę na żywność, lodówkę na próbki żywności, szafki kuchenne, stoły i krzesła. Posiłki (śniadanie, obiad, kolacja) sporządzane były na wynos, a spożywane w pomieszczeniach mieszkalnych.

Budynek, pomieszczenia i wyposażenie schroniska prowadzonego przez Stowarzyszenie oraz zakres świadczonych usług bytowych w placówce spełniało standardy określone w rozporządzeniach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹³ z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni¹⁴ i z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni¹⁵, tj. co umożliwiało spożycie posiłku, dostęp do pomieszczenia kuchennego umożliwiającego samodzielne przygotowanie posiłku oraz gorącego napoju, skorzystania z prysznica, wymiany odzieży oraz jej prania i suszenia. Ponadto liczba osób bezdomnych przypadających na jednego opiekuna, przydział powierzchni mieszkalnej na jedną osobę były również zgodne z cytowanymi wyżej standardami.

(akta kontroli, str. 73-126)

Kierownikiem Schroniska był Prezes Stowarzyszenia, który posiadał wykształcenie wyższe oraz odpowiedni staż w pomocy społecznej (9 lat pracy w domu pomocy społecznej na stanowisku terapeuty zajęciowego, 13 lat – prowadzenie schroniska

¹³ Zwane dalej rozporządzenia MRPIPS w sprawie standardów z 2017 r. i z 2018 r.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 953 (obowiązujące w okresie 31 maja 2017 r. do 10 maja 2018 r.).

¹⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 896 (obowiązujące od 29 maja 2018 r.).

dla bezdomnych), nie posiadał natomiast specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, co było niezgodne z art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

W okresie objętym kontrolą w schronisku usługi w placówce w formie wolontariatu świadczyły trzy osoby, tj. kierownik schroniska oraz dwóch opiekunów (Wiceprezes, Skarbnik Stowarzyszenia), które jako osoby bezdomne od 2005 r. zamieszkiwały w placówce. Żadna z ww. trzech osób nie miała zawartego porozumienia, o którym mowa w art. 44 ust. 1 i 4 ustawy o wolontariacie.

Opiekunowie posiadali minimum średnie wykształcenie (w tym jeden wyższe), lecz nie ukończyli szkoleń z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, co było niezgodne ze standardami określonymi w rozporządzeniu w sprawie standardów z 2017 r. oraz z art. 48a ust. 2g pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.

W Schronisku w badanym okresie wbrew treści art. 48a ust. 2g pkt 1 ustawy o pomocy społecznej nie było zatrudnionych pracowników socjalnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹⁶ (w brzmieniu obowiązującym od 11 maja 2018 r.) osoby świadczące usługi na stanowisku opiekuna w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych lub ogrzewalniach, które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie posiadają 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. (akta kontroli, str. 73-75, 127-128)

W sprawie działań zmierzających do osiągnięcia standardów, Prezes wyjaśnił m.in., że najważniejszymi działaniami Stowarzyszenia w celu osiągnięcia standardów były działania związane z kontynuacją modernizacji obiektu (wcześniej służył on jako zakład karny). Wykonaliśmy własne przyłącze energii elektrycznej, wykonaliśmy przyłącze wodne do sieci miejskiej. Wykonaliśmy też własne przyłącze do miejskiej sieci kanalizacyjnej. Zamontowaliśmy wewnętrzną sieć hydrantów p.poż i hydranty zewnętrzne. Zmodernizowaliśmy instalację elektryczną w budynku dla mężczyzn. Przeprowadziliśmy remont dachu budynku dla mężczyzn i kapitalny remont dachu (kompletna wymiana poszycia i konstrukcji nośnej) budynku dla kobiet. W obu budynkach została wykonana termoizolacja z nową elewacją, wymieniono wszystkie okna, drzwi do pomieszczeń mieszkalnych i wejściowe. W budynku mieszkalnym dla mężczyzn wyremontowano wszystkie pomieszczenia (także wc i łazienki). Zmodernizowano kotłownię c.o., zainstalowano nowy piec c.o. oraz instalację wyjściową. Pokoje zostały wyposażone w nowe 1- osobowe tapczany, nowe szafki osobiste i odzieżowe. Zmodernizowano pomieszczenia kuchni i jej zaplecza. Wyremontowane zostały też pomieszczenia biurowe, wyposażone później w niezbędne meble i sprzęt komputerowy. Zagospodarowane zostały tereny zielone w obszarze obiektu. Obiekt wymaga jeszcze dostosowania w zakresie odpowiedniego pomieszczenia suszarni (wiaty), modernizacji sprzętu kuchennego i doposażenia kuchni, rozważenia uruchomienia odrębnej instalacji c.o. w budynku dla kobiet oraz wymiany dróg komunikacyjnych (obecne płyty betonowe są w fatalnym stanie i nie gwarantują bezpiecznej komunikacji) na kostkę polbrukową. Orientacyjny koszt tych działań to kwota około 220 000 zł.

(akta kontroli, str. 26-30)

Obowiązujący w Schronisku regulamin określał sposób postępowania z osobami bezdomnymi w zakresie działań wspierających i aktywizujących. W punktach 9-11 regulaminu określono, że każda osoba przebywająca w placówce zobowiązana była do podjęcia wszelkich starań w celu zatrudnienia lub rejestracji w odpowiednim urzędzie pracy. Z obowiązku tego mogły być zwolnione osoby, u których występowały przeciwwskazania ze względu na stan zdrowia i wiek. Osoby

¹⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 700 w brzmieniu obowiązującym od; dalej: ustawa o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

niezatrudnione lub oczekujące na zatrudnienie zobowiązane były do uczestnictwa we wszelkiego rodzaju inicjatywach wspomagających rozwiązywanie problemów bezdomności i stabilizację zawodową, jak np. szkolenia zawodowe (Stowarzyszenie, MOPS, urząd pracy i kluby integracyjne). Osoby bezdomne przebywające w schronisku zobowiązane były do wykonywania wszelkich prac związanych z życiem codziennym placówki¹⁷. Zwolnione z tego obowiązku były osoby niepełnosprawne lub posiadające lekarskie zaświadczenie o zakazie wykonywania prac fizycznych. Nieprzestrzeganie tego zapisu upoważniało kierownictwo placówki do stosowania konsekwencji dyscyplinarnych, z usunięciem ze schroniska włącznie. W pkt 3 przepisów porządkowych sformułowano wymagania wobec osób przebywających w Schronisku m.in.:

- kobiety przebywające w Schronisku wraz z dziećmi zobowiązane były do sprawowania należytej opieki nad dziećmi i były odpowiedzialne za ich bezpieczeństwo; w przypadku naruszeń związanych z opieką nad dziećmi i ich traktowaniem kierownictwo Schroniska miało prawo zgłoszenia tych faktów do odpowiednich instytucji opiekuńczych (MOPS, Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej, sądy rodzinne),
- przestrzeganie podstawowych zasad współżycia społecznego,
- zachowanie zasad higieny osobistej,
- utrzymanie w czystości pomieszczeń mieszkalnych i innych będących w użytkowaniu mieszkańców Schroniska oraz dbanie o teren należący do posesji,
- wykonywanie bieżących prac związanych z estetyką i funkcjonowaniem Schroniska.

W Stowarzyszeniu nie opracowano i nie wdrożono dodatkowych procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania z osobami bezdomnymi przebywającymi w schronisku w zakresie działań wspierających i aktywizujących.

(akta kontroli, str. 21-25, 497-498)

Prezes wyjaśnił, że *generalną zasadą realizowaną w postępowaniu z osobami bezdomnymi jest indywidualne traktowanie każdej osoby w zakresie ustalenia przyczyn bezdomności oraz oceny możliwości i potrzeb tej osoby w kontekście planowania działań wspierających i aktywizujących.* akta kontroli, str. 26-30)

1.3. W 2016 r. w Schronisku przebywało 89 osób, w tym 60 skierowanych przez Ośrodki na podstawie pism kierujących, decyzji administracyjnych lub telefonicznych uzgodnień (z tego przez MOPS – 25 i przez inne Ośrodki właściwe miejscowo według ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej – 35) oraz 29 bez skierowania OPS.

W 2017 r. w Schronisku przebywało 98 osób, w tym 63 skierowanych przez Ośrodki na podstawie pism kierujących, decyzji administracyjnych lub telefonicznych uzgodnień (z tego przez MOPS – 21 i przez inne właściwe miejscowo OPS – 42) oraz 35 bez skierowań OPS.

W 2018 r. w Schronisku przebywało 90 osób, w tym 49 skierowanych przez Ośrodki na podstawie pism kierujących, decyzji administracyjnych lub telefonicznych uzgodnień (z tego przez MOPS – 20 i przez inne właściwe miejscowo OPS – 29) oraz 41 bez skierowania OPS.

Schronisko zapewniało całodobowe tymczasowe schronienie osobom bezdomnym:

- skierowanym przez OPS bez zawartego kontraktu socjalnego,
- przyjętym do placówki bez skierowania OPS.

¹⁷ Sprzątanie pomieszczeń mieszkalnych i pomieszczeń użytku wspólnego, prace porządkowe w obrębie budynku schroniska i terenu oraz inne wskazane przez kierownictwo placówki.

Schronisko, pomimo nieposiadania wywiadów środowiskowych i kontraktów socjalnych oraz informacji w nich zawartych, świadczyło usługi wobec osób bezdomnych w zakresie działań wspierających i aktywizujących, ukierunkowanych na uzyskanie samodzielności życiowej i wyjście z bezdomności, takich jak: zajęcia przygotowujące do podjęcia zatrudnienia, uczestnictwo w pracach centrum integracji społecznej, podjęcie leczenia i wyjście z nałogu, podjęcie stałego zatrudnienia, uzyskanie stałych dochodów i uzyskanie przez to samodzielności. Podstawą działania w tym zakresie były ustalenia własne pracowników placówki.

(akta kontroli, str. 8-9, 141-151, 499-503)

W sprawie osób bezdomnych przebywających w Schronisku bez skierowania OPS oraz bez kontraktów socjalnych podpisywanych przez osoby bezdomne, Prezes wyjaśnił m.in., że: *w przypadku osób przyjmowanych do Schroniska bez skierowania OPS kontaktowaliśmy się z odpowiednim OPS w celu uzyskania informacji o danej osobie i wówczas Zarząd Stowarzyszenia decydował o jej ewentualnym przyjęciu do Schroniska. Przyjmowane były także osoby bezdomne bez skierowania OPS wypisywane ze szpitali. W tych przypadkach przyjęcia odbywały się na podstawie rozmów telefonicznych z lekarzami prowadzącymi lub personelem SOR, następnie o fakcie przyjęcia takiej osoby do Schroniska informowany był odpowiedni OPS. Zdarzały się także indywidualne zgłoszenia osób, których sytuacja życiowa zmusiła do ubiegania się o miejsce w Schronisku i także w takich przypadkach o ich przyjęciu decydował Zarząd. Bez skierowań przyjmowane były również osoby z interwencji Policji i Straży Miejskiej, szczególnie w okresie zimowym. W zakresie ewentualnych opłat za pobyt i wyżywienie w Schronisku osoby nieposiadającej decyzji OPS zawsze uwarunkowane to było indywidualnymi możliwościami finansowymi danej osoby, czasem pobytu i okolicznościami powodującymi ich pobyt w placówce. O pobieraniu czy zwolnieniu z opłat za pobyt i wyżywienie decydował Zarząd po indywidualnej ocenie każdego przypadku (...)*

Zarząd Stowarzyszenia nie był informowany przez przedstawicieli OPS o zawarciu kontraktu socjalnego z kierowaną do Schroniska osobą bezdomną. Zarządowi Stowarzyszenia nie były też udostępniane żadne kontrakty podpisane pomiędzy OPS i osobami bezdomnymi umieszczanymi w Schronisku. Nie byliśmy także informowani o zakresie zadań zawartych w kontraktach socjalnych. Współpraca pracowników OPS z osobami prowadzącymi Schronisko polegała głównie na telefonicznym kontakcie w sprawie miejsca dla danej osoby i uzgodnień w zakresie warunków odpłatności i skierowania. Bywały też sporadyczne wizyty pracowników socjalnych OPS w biurze Schroniska przy okazji wywiadów środowiskowych. Współpraca na tym poziomie wykluczała więc możliwości wspólnych, spójnych i skoordynowanych działań.

(akta kontroli, str. 141-151)

Nie rezerwowano miejsc dla osób skierowanych przez poszczególne Ośrodki, z którymi Stowarzyszenie zawarło umowę lub porozumienie. W regulaminie Schroniska nie było zapisów w zakresie wydzielania liczby miejsc dla bezdomnych skierowanych na podstawie decyzji przez OPS. W 23 umowach i porozumieniach zawartych w okresie objętym kontrolą pomiędzy Stowarzyszeniem i kierownikami OPS w sprawie zapewnienia schronienia w placówce, za każdym razem zastrzegano, że będzie to możliwe jedynie w miarę posiadanych wolnych miejsc w schronisku.

(akta kontroli, str. 21-25, 31-72, 499-503)

W latach 2016-2018 Zarząd Stowarzyszenia przyjął do Schroniska 51 osób w stanie nietrzeźwości z interwencji Policji lub Straży Miejskiej (23 osoby w 2016 r., 13 osób w 2017 r. i 15 osób w 2018 r.). Nie udzielono w tym czasie schronienia osobom pod wpływem substancji psychotropowych.

Przepisy porządkowe w punkcie 2b) wykluczały przebywanie na terenie Schroniska osób w stanie nietrzeźwym lub wskazującym na spożycie alkoholu i innych środków odurzających.

Udzielanie schronienia osobom pod wpływem alkoholu miało miejsce w szczególnie uzasadnionych przypadkach, tj. w okresie jesienno-zimowym, w czasie niskich temperatur zagrażających życiu i braku możliwości zapewnienia schronienia w inny sposób, a także ze względu na bezpieczeństwo tych osób.

W Schronisku przebywały jedynie osoby zdolne do samoobsługi. W badanym okresie było 20 przypadków odmowy przyjęcia do Schroniska osób bezdomnych ze względu na stan zdrowia. W przypadku złego stanu zdrowia osobom tym personel Schroniska zapewniał adekwatną pomoc medyczną. Sposób postępowania w tym zakresie nie wskazywał na nierówne traktowanie osób bezdomnych.

W Schronisku nie było dokumentacji (dzienników interwencji) dotyczącej przyjmowania osób bezdomnych pod wpływem alkoholu oraz sposobu kwalifikowania osób przyjmowanych do placówki pod względem stanu ich zdrowia, w tym uznawania ich za „niezagrażające zdrowiu i życiu innych osób przebywających w placówce”. Adnotacji w tym zakresie dokonywano w książce meldunkowej lub w kartach mieszkańców.

(akta kontroli, str. 8-9, 141-151, 497-498)

W wyjaśnieniu dotyczącym udzielania schronienia osobom pod wpływem alkoholu i osobom niezdolnym do samoobsługi, Prezes wyjaśnił m.in., że: *Przyjęte przepisy porządkowe nie zawsze odpowiadają sytuacjom, które spotykamy w pracy z osobami bezdomnymi. Policja czy Straż Miejska lub SOR w Stargardzie dostarczają nam osoby pod wpływem lub po spożyciu alkoholu w sytuacjach, gdy wymagają one krótkotrwałego bezpiecznego schronienia. Ma to miejsce głównie w okresach jesienno-zimowych, gdy osoby te są najbardziej narażone na wychłodzenie, zamrożenie, ograbienie, pobicie, itp.. Uznaliśmy te sytuacje za szczególne i wymagające odstępstw od regulaminu. W takich przypadkach osoby, które trafiły do Schroniska w wyniku interwencji umieszczane były w oddzielnych ogrzewanych pomieszczeniach piwnicznych, gdzie miały zapewnione miejsce do noclegu. Udzielana tym osobom pomoc polegała na dozorze, podaniu gorącego napoju, zmiany odzieży czy umożliwieniu kąpieli. W większości przypadków pobyt tych osób trwał od 5 do 10 godzin. Przywożone były w godzinach wieczornych i nocnych, a opuszczały placówkę do godziny 10 dnia następnego. Jest to dosyć częste zjawisko i wynika chyba z faktu, że Stargard nie posiada Izby Wytrzeźwień (...). Do schroniska przyjmowane były osoby, które niemal zawsze rekomendowane przez kierujących jako osoby w pełni sprawne i niezagrażające zdrowiu i życiu innych osób. Nie jesteśmy rzetelnie informowani o faktycznym stanie zdrowia, zarówno psychicznego jak i fizycznego, kierowanych do nas osób. Dopiero ich obserwacja w trakcie pobytu daje możliwości oceny i weryfikacji. W taki sposób trafiła do nas kobieta z poważną schizofrenią paranoidalną, osoby z defektami psychicznymi, rekomendowane za sprawne osoby całkowicie niewidome czy rekomendowane za sprawne osoby przewożone na noszach. W takich przypadkach podejmowane były starania o umieszczenie tych osób w placówkach zapewniających im warunki i opiekę adekwatną do ich potrzeb i stanu zdrowia (...). W okresie objętym kontrolą do Schroniska trafiły 2 osoby z HIV, 6 osób z aktywną gruźlicą i 12 osób z różnymi postaciami defektów psychicznych (schizofrenia paranoidalna, zaburzenia lękowe, autoagresja).* (akta kontroli, str. 141-151)

Z informacji przekazanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stargardzie¹⁸ wynikało m.in., że:

¹⁸ Dalej: MOPR.

- wszystkie 29 osób bezdomnych, które przebywały w Schronisku od jednego do 36 miesięcy¹⁹ przyjęto do placówki na podstawie telefonicznych ustaleń z pracownikiem MOPS,
- w okresie pobytu w placówce 29 osób, MOPS przekazywał środki finansowe za ich pobyt na rachunek Stowarzyszenia po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego,
- 16 osób bezdomnych podpisało w trakcie pobytu w schronisku od jednego do dziewięciu kontraktów socjalnych (łącznie 46) w oparciu o art. 108 ustawy o pomocy społecznej,
- wszystkie kontrakty zostały sporządzone wspólnie z osobami bezdomnymi według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie kontraktu socjalnego²⁰ i podpisane przez pracownika socjalnego MOPS,
- na podstawie diagnozy problemów i potrzeb osób bezdomnych określone zostały w kontraktach cele adekwatne do potrzeb tych osób,
- kontrakty zawierane były na okres od miesiąca do pół roku, co było uzależnione od potrzeb osoby i aktualnej sytuacji bytowej oraz jego możliwości realizacji uzgodnień,
- w kontraktach w uzgodnieniu z daną osobą określano terminy realizacji poszczególnych celów i zadań,
- cele i zadania określone w kontraktach zostały osiągnięte jedynie przez osoby współpracujące z pracownikiem socjalnym nadzorującymi wykonanie kontraktu,
- dokonywano okresowych końcowych ewaluacji zaplanowanych celów i zadań,
- z 16 osób, które zawarły kontrakt, nie wywiązało się w całości z ustaleń kontraktu 7 osób, a trzy osoby wywiązały się w części z zadań ujętych w kontrakcie.

W wyniku podjętych działań zapisanych w kontraktach socjalnych z 16 osobami:

- jedna osoba zdobyła niezależność finansową, podjęła stałe zatrudnienie, samodzielnie opłaca koszty związane z pobytem w placówce, oczekuje na lokal z zasobów STBS,
- dwie osoby uczestniczą w programie reintegracji społeczno- zawodowej, które jest realizowane przez Centrum Integracji Społecznej w Stargardzie (jedna z osób kontynuuje uczestnictwo, druga została wykluczona z programu z uwagi na zaprzestanie uczestnictwa i opuszczenie placówki),
- jedna z osób uzyskała własne świadczenia emerytalne z ZUS,
- jedna osoba podjęła leczenie odwykowe i opuściła placówkę, obecne miejsce pobytu nie jest znane,
- żadnej z osób uzależnionych od alkoholu nie udało się ponownie nawiązać więzi z rodziną.

(akta kontroli, str. 152-163, 499-503)

Z informacji przekazanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez 28 OPS²¹ dotyczących łącznie 63 osób bezdomnych²² przebywających w schronisku w latach objętych kontrolą wynikało m.in., że w przypadku:

¹⁹ Bez pisma skierującego lub decyzji MOPR o przyznaniu tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych i bez wcześniejszego przeprowadzenia wywiadu rodzinnego i zawarcia kontraktu socjalnego.

²⁰ Dz. U. Nr 219, poz. 1439: Dalej: rozporządzenie w sprawie kontraktu socjalnego.

²¹ OPS w Gryfinie, Warnicach, Bielicach, Goleniowie, Marianowie, Przelewicach, Wolinie, Bierzwniku, Starym Czarnowie, Pyrzycach, Dolicach, Chociwlu, Kołbaskowie, Kozielicach, Widuchowej, Gryficach, Lipianach, Starej Dąbrowie, Kobylance, Świerznie, Dębny Kaszubskiej, Międzyzdrojach, Dobrzanach, Maszewie, Jarocinie, Baniach, Cedyni, Choszczynie.

²² W latach objętych kontrolą 10 osób skierowanych – przez OPS w Gryfinie, sześć osób – przez OPS w Warnicach , po cztery osoby – przez OPS w Bielicach, Goleniowie, Marianowie, Przelewicach, trzy osoby – przez OPS w Kozielicach, po dwie osoby – przez OPS w Wolinie, Bierzwniku, Starym Czarnowie, Pyrzycach, Dolicach, Chociwlu, Kołbaskowie, po jednej osobie – przez OPS w Widuchowej, Gryficach, Lipianach, Starej

- 21 Ośrodków skierowało 50 bezdomnych do placówki bez decyzji i wcześniejszego zawarcia kontraktu socjalnego²³,
- cztery Ośrodki w stosunku do dziewięciu osób stosowały niejednolite zasady kierowania do schroniska²⁴,
- trzy Ośrodki skierowały wszystkie cztery osoby bezdomne na podstawie decyzji i po zawarciu kontraktu socjalnego²⁵.

W przypadku 63 osób przyjęcie do Schroniska dokonane zostało na podstawie pisma lub decyzji OPS przyznającej schronienie. W badanym okresie 53 osoby przebywały od jednego do 36 miesięcy w Schronisku bez decyzji OPS przyznającej schronienie lub decyzja ta została wydana po umieszczeniu ich w placówce.

Z 63 osobami bezdomnymi przed lub w okresie pobytu w Schronisku przeprowadzono wywiad środowiskowy będący podstawą wypłacania różnych indywidualnych świadczeń pomocy społecznej na rachunek Stowarzyszenia lub przekazem pocztowym na adres Schroniska. Z 13 z nich podpisano po jednym kontrakcie socjalnym przed wydaniem skierowania do Schroniska, a z pięcioma z nich podpisano po jednym kontrakcie w trakcie pobytu w Schronisku w oparciu o art. 108 ustawy o pomocy społecznej (łącznie w badanym okresie zawarto 18 kontraktów). Wywiady i kontrakty zostały sporządzone i podpisane przez pracownika socjalnego MOPS lub pracownika właściwego terytorialnie OPS. Wszystkie kontrakty były zgodne z obowiązującym wzorem określonym w *rozporządzeniu w sprawie kontraktu socjalnego*. Zawarte w kontraktach cele zostały poprzedzone diagnozą problemów i potrzeb osób bezdomnych i były adekwatne do wyspecyfikowanych potrzeb. Osoby bezdomne uczestniczyły w opracowywaniu kontraktów, artykułując swoje potrzeby i oczekiwania. Kontrakty zawierane były na okres od miesiąca do pół roku, co było uzależnione od potrzeb klienta i aktualnej sytuacji bytowej oraz jego możliwości realizacji uzgodnień. Określono w nich terminy realizacji zaplanowanych wobec osób bezdomnych zadań i zostały one wykonane w zaplanowanym terminie jedynie przez osoby współpracujące z pracownikiem socjalnym nadzorującym wykonanie kontraktu. Dokonywano okresowych i końcowych ewaluacji zaplanowanych celów i zadań. Pracownicy ww. OPS pozytywnie ocenili realizację 7 z 18 kontraktów, cztery negatywnie, a 7 kontraktów było w realizacji. (akta kontroli, str. 164-249, 250-311, 499-503)

Pracownicy Schroniska nie mieli wiedzy, czy z osobami bezdomnymi zostały zawarte kontrakty socjalne i przeprowadzono rodzinne wywiady środowiskowe oraz nie znali ustaleń z nich wynikających, gdyż nie otrzymywali z Ośrodków tej dokumentacji. (akta kontroli str. 499-503)

Schronisko zapewniało osobom bezdomnym usługi ukierunkowane na wzmocnienie aktywności społecznej.

Prezes wyjaśnił: *Dzięki bliskiej współpracy ze Stargardzkim Towarzystwem Wędkarskim i Polskim Związkiem Wędkarskim organizowaliśmy zawody wędkarskie dla ludzi bezdomnych, mieszkańcy Schroniska od lat uczestniczą w miejskim festynie organizacji pozarządowych w charakterze pomocy technicznej, dwie osoby zarejestrowały rękodzieło i na stoisku Schroniska promują swoje wyroby na różnych*

Dąbrowie, Kobylance, Świerznie, Dębny Kaszubskiej, Międzyzdrojach, Dobrzanach, Maszewie, Jarocinie, Baniach, Cedyni, Choszczynie, łącznie 63 osoby.

²³ OPS w Bielicach, Marianowie, Przelewicach, Kozielicach, Wolinie, Bierzwniku, Starym Czarnowie, Pырzycach, Chociwlu, Widuchowej, Gryficach, Lipianach, Starej Dąbrowie, Kobylance, Świerznie, Dębny Kaszubskiej, Międzyzdrojach, Dobrzanach, Maszewie, Baniach, Cedyni, łącznie 50 osób.

²⁴ OPS w Goleniowie skierował zgodnie z ww. przepisami jednego z czterech bezdomnych, OPS w Dolicach – jednego z dwóch, OPS w Warnicach – pięciu z siedmiu, OPS w Gryfinie – dwóch z trzynastu, łącznie dziewięć osób.

²⁵ OPS w Kołbaskowie skierował zgodnie z ww. przepisami dwóch bezdomnych, OPS w Jarocinie – jednego, OPS w Choszczynie – jednego, łącznie cztery osoby.

kiermaszach o charakterze miejskim i gminnym, organizujemy wyjazdy na koncerty muzyczne, na terenie Schroniska utworzyliśmy duży ogród, skalniaki i nieduży sad, gdzie mieszkańcy w starszym wieku z odrobiną pomocy sami planują gospodarowanie zielenią, wykonują prace pielęgnacyjne w ogrodzie i sadzie. Mieszkańcy Schroniska wykonują też różne prace porządkowe zlecone przez Starostwo Powiatowe i wspomagają organizację wielu imprez realizowanych przez inne organizacje pozarządowe z naszego miasta. W ubiegłym tygodniu otrzymaliśmy 4 wejściówki na rozgrywki klubu Spójnia Stargard w Polskiej Ekstraklasie koszykówki (...)

W sprawie efektów tych działań, Prezes dodał: Podczas realizacji kontraktów socjalnych pracownicy OPS w żaden sposób nie współpracowali z kierownictwem Schroniska. Nie potrafię też określić, czy kontrakty te doprowadziły osoby przebywające w Schronisku do usamodzielnienia życiowego i trwałego wyjścia z bezdomności. Natomiast z naszej dokumentacji i kontaktów z byłymi mieszkańcami Schroniska wynika, że w sumie 20 kobiet zamieszkujących w Schronisku usamodzielniało się i wyszło z bezdomności (wraz z 28 dziećmi, w tym dwoje dzieci niepełnosprawnych), 5 z tych kobiet otrzymało mieszkania, dwie kobiety wyprowadziły się do rodzin wraz z mężczyznami poznanymi w Schronisku i weszły z nimi w związek małżeński, pozostałe powróciły do rodzin dzięki nawiązaniu kontaktów rodzinnych. W przypadku mężczyzn usamodzielniało się 15 osób, w tym trzech otrzymało mieszkania. W kwestii uzależnienia alkoholowego leczenie podjęło 12 mężczyzn i trzy kobiety. Z tej grupy 15 osób z uzależnienia wyszły tylko dwie kobiety. W zakresie naprawy więzi rodzinnych udało się nam zmobilizować dużą grupę osób przebywających w Schronisku jednak w większości przypadków działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i pozostały na poziomie sporadycznych kontaktów. W ostatnich dwóch latach kwestia naprawy więzi rodzinnych stanowi duży problem, gdyż większość mieszkańców Schroniska to ludzie w zaawansowanym wieku, z dużymi problemami zdrowotnymi, którymi ich rodziny z różnych powodów nie przejawiają większego zainteresowania (...)

Trudno jest ocenić kwestię porażek/sukcesów w pracy z osobami bezdomnymi. Inne są zadania i możliwości OPS, a inne Stowarzyszenia. Sądzę, że szczególne ich przypisywanie nie ma sensu, bowiem i OPS i Stowarzyszenie robią wiele dla środowiska ludzi bezdomnych, chociaż na różnych płaszczyznach, w różnej formie i zakresie. Bezspornym jest jednak fakt, że gdyby współpraca w obszarze podejmowanych działań wobec ludzi bezdomnych przez OPS i Stowarzyszenie była bardziej spójna i zsynchronizowana, efekty również byłyby bardziej widoczne.

(akta kontroli, str. 141-151)

1.4. *Stowarzyszenie nie realizowało wobec osób bezdomnych przebywających w Schronisku w badanym okresie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, o których mowa w art. 49 ustawy o pomocy społecznej.*

(akta kontroli, str. 312-318, 497-498)

Prezes wyjaśnił m.in., że: Obowiązujące przepisy nie precyzują, czy pracownicy socjalni zatrudnieni w Schronisku mogą zawierać takie programy, czy nie. Czy opracowanie takiego programu wymaga konsultacji i zatwierdzenia przez OPS, czy nie (...) Przyjmując jednak, że mogą, warunkiem pozostaje zatrudnienie pracownika socjalnego przez Schronisko, czego dotychczas nie uczyniliśmy. Zatrudnienie takiego pracownika w niedalekiej przyszłości jest w zasięgu Schroniska i wówczas będą możliwości zawierania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności z mieszkańcami Schroniska (...) Nasze działania nie miały charakteru „programu”, ale z pewnością były istotnie wspierające wyjście z bezdomności w kontrolowanym okresie ośmiu kobietom, dwójce dzieci i siedmiu mężczyznom (...)

(akta kontroli, str. 129-136, 312-318)

Z informacji przekazanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez 29 Ośrodków, wynikało, że ze 104 osób bezdomnych przebywających w Schronisku w latach objętych kontrolą, indywidualny program wychodzenia z bezdomności zawarto z jedną osobą²⁶.

(akta kontroli, str. 243-249, 499-503)

1.5. W 2016 r. Stowarzyszenie finansowało działalność Schroniska z dotacji Wojewody Zachodniopomorskiego²⁷ w kwocie 21.000 zł, środków budżetowych gmin z tytułu świadczeń socjalnych mieszkańców²⁸ przekazywanych na rachunek Schroniska – 195.065 zł, wpłat mieszkańców Schroniska/członków ich rodziny za pobyt i wyżywienie w Schronisku²⁹ - 48.162 zł, darowizn na rzecz Stowarzyszenia – 6.300³⁰ zł, składek członkowskich - 408 zł, działalności odpłatnej Stowarzyszenia – 1.787³¹ zł oraz środków finansowych z poprzedniego roku – 4.901 zł. Roczne przychody zamknęły się w kwocie 277.623 zł.

W 2017 r. Stowarzyszenie finansowało działalność Schroniska z dotacji Wojewody³² w kwocie 19.300 zł, środków budżetowych gmin z tytułu świadczeń socjalnych mieszkańców³³ przekazywanych na rachunek Schroniska – 200.477 zł, wpłat mieszkańców Schroniska / członków ich rodziny za pobyt i wyżywienie w Schronisku³⁴ - 67.213 zł, darowizn na rzecz Stowarzyszenia – 33.500³⁵ zł, składek członkowskich - 408 zł, działalności odpłatnej Stowarzyszenia – 1.000³⁶ zł oraz środków finansowych z poprzedniego roku – 663 zł. Roczne przychody zamknęły się w kwocie 322.561 zł.

²⁶ Jeden program z jedną osobą – przez OPS w Pyrzycach.

²⁷ Realizacja zadania publicznego „Zabezpieczenie noclegu, wyżywienia, środków higieny osobistej i odzieży, udzielanie doraźnej pomocy medycznej i sanitarnej, szczególnie w okresach jesienno-zimowych oraz realizacja działań zmierzających do wychodzenia z bezdomności”.

²⁸ Środki finansowe wpływające na rachunek Stowarzyszenia z 29 Ośrodków Pomocy Społecznej (lub gmin) w formie indywidualnych zasiłków stałych, okresowych, celowych (wyżywienie, pobyt, środki higieny, leki), pielęgnacyjnych dla 96 mieszkańców Schroniska w latach objętych kontrolą. Po odliczeniu kosztów pobytu i wyżywienia w Schronisku pozostała kwota wypłacana była mieszkańcom, co miesiąc z kasy na kwit KW (44 osoby w poszczególnych miesiącach 2016 r.)

²⁹ Opłaty za pobyt i wyżywienie w Schronisku wpłacane do kasy Stowarzyszenia z dochodów indywidualnych przez mieszkańców Schroniska na kwit KP (w 2016r. 12 osób wpłaciło łączną kwotę 47.862 zł). Na rachunek Stowarzyszenia wpływały również wpłaty za pobyt i wyżywienie mieszkańca Schroniska, płacone przez członka jego rodziny (w 2016 r. jedna osoba wpłaciła kwotę 300 zł).

³⁰ 9 wpłat po 700 zł z Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Stargardzie (dopłata do należności za wodę).

³¹ 1.500 zł za odpłatne prace porządkowe na rzecz Starostwa Powiatowego w Stargardzie wykonane przez mieszkańców Schroniska, 287 zł za noclegi osoby eksmitowanej przez Spółdzielnię Mieszkaniową w Stargardzie opłacone przez spółdzielnię

³² Realizacja zadania publicznego „Zabezpieczenie noclegu, wyżywienia, środków higieny osobistej i odzieży, udzielanie doraźnej pomocy medycznej i sanitarnej, szczególnie w okresach jesienno-zimowych oraz realizacja działań zmierzających do wychodzenia z bezdomności”.

³³ Środki finansowe wpływające na rachunek Stowarzyszenia z 27 Ośrodków Pomocy Społecznej (lub gmin) w formie indywidualnych zasiłków stałych, okresowych, celowych (wyżywienie, pobyt, środki higieny, leki), pielęgnacyjnych dla 96 mieszkańców Schroniska w latach objętych kontrolą. Po odliczeniu kosztów pobytu i wyżywienia w Schronisku pozostała kwota wypłacana była mieszkańcom, co miesiąc z kasy na kwit KW (43 osoby w poszczególnych miesiącach 2017 r.)

³⁴ Opłaty za pobyt i wyżywienie w Schronisku wpłacane do kasy Stowarzyszenia z dochodów indywidualnych przez mieszkańców Schroniska na kwit KP (w 2017 r. 14 osób wpłaciło łączną kwotę 65.821 zł). Na rachunek Stowarzyszenia wpływały również wpłaty za pobyt i wyżywienie mieszkańca Schroniska, płacone przez członka jego rodziny (w 2017 r. cztery osoby wpłaciły łączną kwotę 1.392 zł).

³⁵ 10 wpłat po 700 zł z Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Stargardzie (dopłata do należności za wodę), 20.000 zł z Towarzystwa Budownictwa Społecznego w Stargardzie na dofinansowanie remontu dachu jednego z budynków Schroniska, 6.500 zł z Agencji Usługowo-Handlowej BEST w Stargardzie na bieżące potrzeby Schroniska

³⁶ 1.000 zł za odpłatne prace porządkowe na rzecz Domu Dziecka w Stargardzie wykonane przez mieszkańców Schroniska

W 2018 r. Stowarzyszenie finansowało działalność Schroniska z dotacji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁷ w kwocie 110.000 zł, dotacji Wojewody³⁸ - 21.500 zł, środków budżetowych gmin z tytułu świadczeń socjalnych mieszkańców³⁹ przekazywanych na rachunek Schroniska - 186.688 zł, wpłat mieszkańców Schroniska / członków ich rodziny za pobyt i wyżywienie w Schronisku⁴⁰ - 76.643 zł, darowizn na rzecz Stowarzyszenia - 52.400⁴¹ zł, składek członkowskich - 408 zł, działalności odpłatnej Stowarzyszenia - 11.900⁴² zł oraz środków finansowych z poprzedniego roku - 904 zł. Roczne przychody zamknęły się w kwocie 460.443 zł. Stowarzyszenie w badanym okresie nie otrzymywało dotacji od gmin w związku ze zlecaniem realizacji zadania zapewnienia schronienia przez.

(akta kontroli, str. 319-320)

1.6. W 2016 r. od 62 osób bezdomnych Stowarzyszenie pobrało opłaty na sfinansowanie ich pobytu i wyżywienia w Schronisku w kwocie ogółem 220.005 zł w tym od 49 osób skierowanych przez 29 OPS (na podstawie decyzji lub pism, a w przypadku MOPS telefonicznie) w kwocie 171.843 zł⁴³, (finansowane z zasiłków opieki społecznej⁴⁴ przekazywanych na rachunek Stowarzyszenia) oraz od 13 osób bez skierowań lub ich rodzin w kwocie 48.162 zł (opłaty pobierano z dochodów indywidualnych⁴⁵ mieszkańców na kwit KP lub środków własnych rodziny na rachunek Stowarzyszenia). W 2016 r. stawka za dobowy pobyt wynosiła 16,00 zł. i za całodienne wyżywienie 7,00 zł. Sześć osób było zwolnionych z opłat za pracę wykonywaną na rzecz Stowarzyszenia i Schroniska, pięć osób opuściło Schroniska bez dokonania należnych opłat, a pięć osób ponosiło częściowe koszty odpłatności za wyżywienie.

W 2017 r. od 74 osób bezdomnych Stowarzyszenie pobrało opłaty na sfinansowanie ich pobytu i wyżywienia w Schronisku w kwocie ogółem 253.871 zł, w tym od 60 osób skierowanych przez 29 OPS (na podstawie decyzji lub pism, a w przypadku MOPS telefonicznie) w kwocie 186.658 zł⁴³ (finansowane z zasiłków opieki społecznej⁴⁶ przekazywanych na rachunek Stowarzyszenia) oraz od 14 osób bez skierowań lub ich rodzin w kwocie 67.213 zł (opłaty pobierano z dochodów indywidualnych⁴⁷ mieszkańców na kwit KP lub środków własnych rodziny na rachunek Stowarzyszenia). W 2017 r. stawka za dobowy pobyt wynosiła 17,00 zł. i za całodienne wyżywienie 7,00 zł. Pięć osób było zwolnionych z opłat za pracę wykonywaną na rzecz Stowarzyszenia i Schroniska, pięć osób opuściło Schronisko

³⁷ Program rządowy „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym.” Moduł III INFRASTRUKTURA „Dostosowanie placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych do obowiązujących standardów”.

³⁸ Realizacja zadania publicznego „Zabezpieczenie noclegu, wyżywienia, środków higieny osobistej i odzieży, udzielanie doraźnej pomocy medycznej i sanitarnej, szczególnie w okresach jesienno-zimowych oraz realizacja działań zmierzających do wychodzenia z bezdomności”.

³⁹ Środki finansowe wpływające na rachunek Stowarzyszenia z 27 Ośrodków Pomocy Społecznej (lub gmin) w formie indywidualnych zasiłków stałych, okresowych, celowych (wyżywienie, pobyt, środki higieny, leki), pielęgnacyjnych dla 96 mieszkańców Schroniska w latach objętych kontrolą. Po odliczeniu kosztów pobytu i wyżywienia w Schronisku pozostała kwota wypłacana była mieszkańcom, co miesiąc z kasy na kwit KW (35 osób w poszczególnych miesiącach 2018 r.)

⁴⁰ Opłaty za pobyt i wyżywienie w Schronisku wpłacane do kasy Stowarzyszenia z dochodów indywidualnych przez mieszkańców Schroniska na kwit KP (w 2018 r. 16 osób wpłaciło łączną kwotę 76.643 zł). Na rachunek Stowarzyszenia wpływały również wpłaty za pobyt i wyżywienie mieszkańca Schroniska, płacone przez członka jego rodziny (w 2018 r. nie było takich wpłat).

⁴¹ 12 wpłat po 700 zł z Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Stargardzie (dopłata do należności za wodę), 11 wpłat po 4.000 zł z Agencji Usługowo-Handlowej BEST w Stargardzie na wkład własny Stowarzyszenia do dotacji

⁴² 10.200 zł za odpłatne prace porządkowe i rozbiórkowe na rzecz Starostwa Powiatowego w Stargardzie wykonane przez mieszkańców Schroniska, 1.700 zł za prace na rzecz Gminy Stargard

⁴³ Kwota wpłat pomniejszona o wypłacone osobom bezdomnym nadwyżki ponad poniesione koszty.

⁴⁴ Były to zasiłki celowe na pokrycie kosztów pobytu i wyżywienia w Schronisku i zasiłki stałe lub okresowe.

⁴⁵ Były to renty, emerytury lub dochody z pracy.

⁴⁶ Były to zasiłki celowe na pokrycie kosztów pobytu i wyżywienia w Schronisku i zasiłki stałe lub okresowe.

⁴⁷ Były to renty, emerytury lub dochody z pracy.

bez dokonania należnych opłat, a pięć osób ponosiło częściowe koszty odpłatności za wyżywienie.

W 2018 r. od 83 osób bezdomnych Stowarzyszenie pobrało opłaty na sfinansowanie ich pobytu i wyżywienia w Schronisku w kwocie ogółem 251.143 zł, w tym od 67 osób skierowanych przez 29 OPS (na podstawie decyzji lub pism, a w przypadku MOPS telefonicznie) w kwocie 174.500 zł⁴³ (finansowane z zasiłków opieki społecznej⁴⁸ przekazywanych na rachunek Stowarzyszenia) oraz od 16 osób bez skierowań w kwocie 76.643 zł (opłaty pobierano z dochodów indywidualnych⁴⁹ mieszkańców na kwit KP). W 2018 roku stawka za dobowy pobyt wynosiła 17,00 zł i za całodienne wyżywienie 7,00 zł. Pięć osób było zwolnionych z opłat za pracę wykonywaną na rzecz Stowarzyszenia i Schroniska, trzy osoby to byli tzw. „uciekiniery”, którzy opuścili Schronisko bez dokonania należnych opłat, a cztery osoby ponosiły częściowe koszty odpłatności za wyżywienie.

Wysokość pobieranych indywidualnie przez Stowarzyszenie opłat od bezdomnych uzgadniana była z nimi na podstawie dowodów potwierdzających uzyskiwane przez nich dochody. Stosowano ww. stawki dzienne za pobyt i wyżywienie. Jeżeli dochody były niskie, Zarząd Stowarzyszenia zmniejszał opłatę osobie bezdomnej lub rezygnował z jej pobierania. W decyzjach (pismach) kierujących osoby bezdomne do Schroniska, od których Stowarzyszenie pobierało opłaty, Ośrodki nie określały zasad finansowania pobytu i wyżywienia. Określono je w umowach i porozumieniach podpisanych z kierownikami OPS. Stosowano w nich stawki dzienne za pobyt i wyżywienie oraz określano sposób przekazywania przyznanych środków na rachunek bankowy Stowarzyszenia.

Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w punkcie 1.7. niniejszego wystąpienia.

Nie stwierdzono przypadków jednoczesnego (podwójnego) finansowania całości kosztów pobytu osób bezdomnych w Schronisku poprzez: opłacanie ich pobytu przez OPS na podstawie rachunków i faktur, wnoszenia opłat przez bezdomnego oraz pokrywania tych kosztów z zasiłków opieki społecznej przekazywanych przez OPS na rachunek Stowarzyszenia.

(akta kontroli, str. 31-72, 312-318, 319-320, 499-503)

Zgodnie z przepisami art. 97 ust. 1 ustawy o *pomocy społecznej* opłaty za pobyt w ośrodku wsparcia, do którego zalicza się schronisko (art. 51 ust. 5 tej ustawy) ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną.

Przyjęty przez Stowarzyszenie sposób finansowania pobytu i wyżywienia osób bezdomnych w Schronisku był związany z zasadami postępowania przyjętymi przez OPS i wynikającymi z treści ich decyzji. W latach 2016-2018 z 29 OPS, które skierowały osoby bezdomne do Schroniska – 27 przekazywało na rachunek bankowy Stowarzyszenia przyznane osobom bezdomnym zasiłki z opieki społecznej⁵⁰, z których Stowarzyszenie pokrywało koszty pobytu i wyżywienia bezdomnych. Dwa z nich przesyłały przyznane świadczenia przekazem pocztowym na nazwisko osoby bezdomnej na adres Schroniska.

W umowach i porozumieniach zawartych przez Stowarzyszenie z 14 z 29 OPS brak było zapisów dotyczących pobierania przez Stowarzyszenie opłat za pobyt i wyżywienie od bezdomnych, w tym również z pobieranych przez nich zasiłków z opieki społecznej. Zgodę w formie oświadczenia bezdomnego na taki sposób finansowania ich pobytu i wyżywienia przedłożyły Ośrodki przy informacji nadesłanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o *NiK*. Ośrodki wskazywały, że sposób ich postępowania w zakresie pokrywania kosztów pobytu osób bezdomnych

⁴⁸ Były to zasiłki celowe na pokrycie kosztów pobytu i wyżywienia w Schronisku i zasiłki stałe lub okresowe.

⁴⁹ Były to renty, emerytury lub dochody z pracy.

⁵⁰ Zasiłki celowych lub specjalnych zasiłków celowe na pokrycie kosztów zapewnienia schronienia i wyżywienia lub pobierane przez bezdomnego zasiłki stałe lub okresowe.

w Schronisku wynikał z opóźnień we wdrażaniu przez gminy przepisów art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Uchwały takie podjęte były dopiero po upływie roku lub nawet dwóch lat od wejścia w życie nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, tj. od 5 września 2016 r. lub nie zostały podjęte do tej pory.

(akta kontroli, str. 152-311, 499-503)

Prezes wyjaśnił m.in., że: *Kierownictwo Schroniska bardzo rzadko jest informowane o sposobach finansowania pobytu i wyżywienia osób bezdomnych kierowanych do Schroniska przez OPS lub gminę i w tym zakresie praktycznie nie posiadamy żadnej wiedzy. Nie wiemy też, czy osoby bezdomne posiadały wiedzę i czy wyraziły zgodę na taką formę przekazywania im świadczeń. Jednak taka forma przekazywania świadczeń osobom bezdomnym (na rachunek bankowy Stowarzyszenia) usprawniała funkcjonowanie Schroniska, gdyż dawała gwarancję dokonywania przez osoby bezdomne opłat z tytułu pobytu i wyżywienia w Schronisku i w istotny sposób eliminowała przypadki tzw. uciekinierów, którzy po bezpośrednim otrzymaniu świadczeń preferowali inny sposób wydatkowania tych środków, niż rozliczenie się ze Schroniskiem.*

(akta kontroli, str. 129-140)

Zgodnie z umowami i porozumieniami zawartymi z 14 OPS, (z 29, które wypłacały środki finansowe Stowarzyszeniu), podstawą rozliczeń za świadczenie usług zapewnienia schronienia i wyżywienia bezdomnym były faktury lub rachunki wystawiane przez Stowarzyszenie, z których wynikały faktyczne koszty pobytu i wyżywienia osoby bezdomnej w Schronisku. W badanym okresie Stowarzyszenie nie uczestniczyło w konkursach ofert organizowanych przez gminy i nie uzyskało dotacji na realizację zadań jst w zakresie zapewnienia schronienia i wyżywienia osobom bezdomnym.

(akta kontroli, str. 31-72, 312-318, 497-498, 499-503)

Prezes wyjaśnił m.in., że: *Umowy z OPS nie były poprzedzane kalkulacją kosztów pobytu bezdomnego w Schronisku. Ich wysokość kształtowały bieżące koszty utrzymania obiektu i to była podstawa ustalania wartości opłaty za pobyt (...)*

W kwestii bieżących kosztów utrzymania należy zaznaczyć, iż w Schronisku nie stosuje się ograniczeń energii elektrycznej, nie ma wyznaczonych godzin dostępu do gorącej wody, nie są stosowane gramatury posiłków (...)

Do faktycznych kosztów należy zaliczyć: koszty energii elektrycznej, wody i ścieków, wywóz odpadów, koszty opału, gazu, koszty abonamentów RTV, telekomunikacji, Internetu, utrzymania biura, transportu własnego, usług transportowych, koszty nadzoru budowlanego, przeglądów technicznych, sanepidu, dezynfekcji, remontów i napraw bieżących. W tych wydatkach nie uwzględniono wydatków nieplanowanych (tytoń, odzież czy bielizna).

Składniki te miesięcznie dają kwotę około 12.620,00 zł.

Koszty wyżywienia kształtują się na poziomie 7.600,00 zł miesięcznie.

Razem daje to kwotę 20.220,00 zł miesięcznie.

Średnie obłożenie Schroniska wynosi średnio 33 osoby miesięcznie, bez 5 osób zwolnionych z opłat, czyli 28 osób z pełną opłatą za całodobowy pobyt i wyżywienie (20 832,00 zł).

W różnych miesiącach lat objętych kontrolą liczba osób bezdomnych przebywających w Schronisku była różna. Raz większa, raz mniejsza. Przyjęta średnia 33 osób wydaje się adekwatna do rzeczywistości. W sumie koszt jednego miejsca pobytu w Schronisku w latach objętych kontrolą 1 doba/osoba 17,00 zł + 7,00 zł całodzienne wyżywienie. W zależności od ilości dni w miesiącu, razem 720,00 zł lub 744,00 zł.

(akta kontroli, str. 312-318)

Zgodnie z postanowieniami Zarządu Stowarzyszenia, ustalającymi minimalne opłaty za pobyt i wyżywienie w Schronisku, w 2016 r. opłaty pobierane od OPS lub indywidualnie od osób bezdomnych były w wysokości 690 / 713 zł miesięcznie (23 zł

dziennie), a w latach 2017-2018 w wysokości 720 / 744 zł miesięcznie (24 zł dziennie). Koszty ogółem w przeliczeniu na jedno miejsce w Schronisku miesięcznie wyniosły: w 2016 r. – 517,52 zł, w 2017 r. – 595,66 zł i w 2018 r. – 819,73 zł.

(akta kontroli, str. 8-9, 312-318, 319-320, 499-503)

1.7. Stowarzyszenie w latach 2016-2018 zawarło z 16 Ośrodkami pięć umów i 18 porozumień, w których zobowiązało się do zapewnienia osobom bezdomnym (w miarę posiadanych miejsc) usługi w zakresie całodobowego, tymczasowego schronienia. Umowy i porozumienia zawarte zostały na okresy roczne. Z 15 Ośrodkami⁵¹, Stowarzyszenie nie zawarło umowy zlecającej wykonanie takiego zadania/usługi z powodu nieprzedstawienia takiej propozycji przez OPS.

W 16 umowach i porozumieniach zawartych z 11 OPS⁵² nie wskazano liczby bezdomnych, dla których Stowarzyszenie miało zapewnić miejsce schronienia. W siedmiu umowach i porozumieniach zawartych z pięcioma OPS⁵³ deklarowano gotowość przyjęcia 13 osób bezdomnych na 45 miejsc w Schronisku. W umowach i porozumieniach ustalono, że Ośrodki będą obciążane opłatami na podstawie faktur lub rachunków wystawianych przez Stowarzyszenie za faktyczny pobyt i wyżywienie bezdomnego w Schronisku.

W umowach i porozumieniach nie było zapisów dotyczących działań aktywizujących osoby bezdomne oraz ustaleń dotyczących współpracy ze Schroniskiem w zakresie świadczenia osobom bezdomnym usług ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

(akta kontroli, str. 31-72, 499-503)

W wyjaśnieniach Prezes podał m.in., że: *Wszystkie dokumenty regulujące zasady współpracy Schroniska z OPS kierowane były do Schroniska przez OPS. O tym, czy miały one charakter umowy czy porozumienia, decydował poszczególny OPS. My dostawaliśmy propozycję dokumentu, mogliśmy wnieść do jego treści swoje uwagi, a następnie wysyłaliśmy podpisany dokument do OPS. Żaden z tych dokumentów, bez względu na to, czy była to umowa czy porozumienie, w swej treści nie wymagał od Schroniska przesyłania odpowiedniego sprawozdania z wykonanego zadania publicznego i podpisany był przez kierownika OPS. W kwestii braku umów z 15-ma OPS, w tym z MOPS w Stargardzie, wyjaśniam, że sytuacja taka miała miejsce w przypadkach, gdy OPS nie występowały do Kierownictwa Schroniska o podpisanie umowy lub porozumienia z przyczyn dla nas nieznanych, lub jak w przypadku MOPS w Stargardzie, po powiadomieniu nas, że taki dokument jest niepotrzebny do współpracy. Pod koniec 2018 roku zauważyliśmy większe zainteresowanie OPS w zakresie podpisywania umów na 2019 rok spełniających warunki określone obowiązującymi przepisami. Poza MOPS w Stargardzie.*

(akta kontroli, str. 129-140)

Kierownicy OPS, w informacjach przekazanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazali, jako przyczyny braku umów ze schroniskiem na udzielenie schronienia osobom bezdomnym m.in., że:

- gminy nie posiadały uchwał ustalających szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w schroniskach dla bezdomnych,

⁵¹ W latach objętych kontrolą 15 ośrodków nie zawarło umów ze Stowarzyszeniem: MOPS w Stargardzie, OPS w Gryfinie, Marianowie, Kozielicach, Wolinie, Bierzwniku, Starym Czarnowie, Chociwlu, Kolbaskowie, Gryficach, Starej Dąbrowie, Świerznie, Dębicy Kaszubskiej, Międzyzdrojach, Dobrzanach, Maszewie.

⁵² W latach objętych kontrolą 11 ośrodków zawarło umowy ze Stowarzyszeniem: OPS w Baniach (2 umowy), Bielicach (2), Cedyni (1), Chojnie (1), Choszczynie (1), Kobylance (1), Lipianach (2), Pelczycach (1), Przelewicach (1), Pyrzycach (2), Widuchowej (2).

⁵³ W latach objętych kontrolą 5 ośrodków zawarło umowy ze Stowarzyszeniem i wskazało liczbę bezdomnych, którym Stowarzyszenie miało zabezpieczyć pobyt w Schronisku: OPS w Dolicach (2 umowy, miejsce dla 3/2 osób), Warnicach (2 umowy, miejsce dla 5/3 osób), Goleniowie (1 umowa, miejsce dla 2 osób), Jarocinie (1 umowa, miejsce dla 1 osoby), Barlinku (1 umowa, miejsce dla 2 osób).

- finansowanie zadania miało charakter jednorazowy i pomoc osobie bezdomnej udzielano w trybie pilnym,
- finansowano pobyt osoby, która zgłosiła się do Schroniska sama,
- postępowano zgodnie z zapisami uchwały gminy i nie zawierano umowy,
- podstawą do opłat były decyzje przyznające świadczenia i noty obciążające OPS,
- umieszczenie osoby w Schronisku miało charakter tymczasowy i krótkotrwały,
- wcześniej nie praktykowano zawierania umów w tym zakresie,
- zawarto umowę w okresie wcześniejszym na czas nieokreślony.

(akta kontroli, str. 152-311, 499-503)

W latach 2016-2018 Stowarzyszenie nie zawierało z OPS umów o powierzeniu realizacji zadania publicznego pod nazwą zapewnienie schronienia osobom bezdomnym na podstawie art. 25 ustawy o pomocy społecznej oraz nie brało udziału w konkursach ofertowych organizowanych przez gminy. Zlecenie Stowarzyszeniu przez OPS usług udzielenia schronienia odbywało się na podstawie porozumień lub umów zawartych z wolnej ręki lub w wyniku zapytań ofertowych tj. w postępowaniach z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵⁴, co dopuszczały wytyczne MRPiPS w zakresie pomocy osobom bezdomnym z kwietnia 2017 r. (część I, ust. 3).

(akta kontroli, str. 312-318, 499-503)

Z tytułu opłat za pobyt i wyżywienie w Schronisku w 2016 r. na podstawie faktur i rachunków wystawionych przez Stowarzyszenie OPS, które skierowały do Schroniska osoby bezdomne, uzyskano 195.065 zł, w 2017 r. – 200.477 zł i w 2018 r. – 186.688 zł.

Środki z opłat OPS za pobyt i wyżywienie bezdomnych wykorzystano na cele związane z utrzymaniem Schroniska oraz przebywających w nich osób bezdomnych. Koszty utrzymania osób bezdomnych w Schronisku w 2016 r. wynosiły 253.738 zł, w 2017r. – 307.838 zł i w 2018 r. – 430.467 zł.

(akta kontroli, str. 319-320)

1.8. W 2016 r. Stowarzyszenie otrzymało od Wojewody dotację w kwocie 21.000 zł z przeznaczeniem na realizację zadań na rzecz osób bezdomnych⁵⁵, na koszty bieżącego utrzymania placówki (zakup opału i żywności). Całkowity koszt zadania wynosił 34.000 zł, w tym środki z dotacji 21.000 zł, własne środki finansowe 6.000 zł i własny wkład osobowy o wartości 7.000 zł. Dla zadania prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Dotację rozliczono w terminie umownym.

W 2017 r. Stowarzyszenie otrzymało od Wojewody dotację w kwocie 19.300 zł na realizację zadania w zakresie świadczenia usług socjalnych dla osób bezdomnych⁵⁶, na koszty bieżącego utrzymania placówki (zakup opału i żywności). Całkowity koszt zadania wynosił 31.809 zł, w tym środki z dotacji 19.300 zł, własne środki finansowe 5.509 zł i własny wkład osobowy o wartości 7.000 zł. Dla zadania prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Dotację rozliczono w terminie przewidzianym umową.

W 2018 r. Stowarzyszenie otrzymało od Wojewody dotację w kwocie 21.500 zł na realizację zadania w zakresie świadczenia usług socjalnych dla osób bezdomnych⁵⁷, na koszty bieżącego utrzymania placówki (zakup opału i żywności, pokrycie kosztów

⁵⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm. Dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych.

⁵⁵ Realizacja zadania publicznego „Zabezpieczenie noclegu, wyżywienia, środków higieny osobistej i odzieży, udzielanie doraźnej pomocy medycznej i sanitarnej, szczególnie w okresach jesienno-zimowych oraz realizacja działań zmierzających do wychodzenia z bezdomności”.

⁵⁶ Realizacja zadania publicznego „Zabezpieczenie noclegu, wyżywienia, środków higieny osobistej i odzieży, udzielanie doraźnej pomocy medycznej i sanitarnej, szczególnie w okresach jesienno-zimowych oraz realizacja działań zmierzających do wychodzenia z bezdomności”.

⁵⁷ Realizacja zadania publicznego „Zabezpieczenie noclegu, wyżywienia, środków higieny osobistej i odzieży, udzielanie doraźnej pomocy medycznej i sanitarnej, szczególnie w okresach jesienno-zimowych oraz realizacja działań zmierzających do wychodzenia z bezdomności”.

energii elektrycznej oraz dostawy wody i odprowadzania ścieków). Całkowity koszt zadania wynosił 40.150 zł, w tym środki z dotacji 21.500 zł oraz własne środki finansowe 18.650 zł. Dla zadania prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Na dzień zakończenia kontroli zadanie objęte dofinansowaniem w 2018 r. zostało zrealizowane zgodnie z umową, lecz nie zostało rozliczone. Termin umowy rozliczenia wyznaczony był na 31 stycznia 2019 r.

(akta kontroli, str. 321-329, 361-388, 398-415, 416-442, 443-458)

Stowarzyszenie wnioskowało o środki finansowe w ramach programów MRPiPS w latach 2016-2017, lecz nie przyznano mu dotacji z powodu braków formalnych w złożonych ofertach przez Stowarzyszenie.

W 2018 r. Stowarzyszenie wnioskowało i otrzymało środki finansowe w kwocie 110.000 zł w ramach *Programu Pokonać Bezdomność. Program Pomocy Osobom Bezdomnym*. Stowarzyszenie otrzymało dotację na realizację zadania pn. *Dostosowanie placówki świadczącej usługi dla osób bezdomnych do obowiązujących standardów*. Całkowity koszt zadania wynosił 141.840 zł, w tym środki z dotacji 110.000 zł, własne środki finansowe 29.045 zł i własny wkład osobowy o wartości 2.795 zł. Zakres rzeczowy obejmował remont, adaptację i wyposażenie wolnych pomieszczeń i kuchni w budynku mieszkalnym kobiet oraz dokonanie wymiany okien w tym budynku, wykonanie jego termomodernizacji i modernizacji systemu centralnego ogrzewania. Dla zadania prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową, a wyboru wykonawców robót dokonano zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Na dzień zakończenia kontroli, tj. 18 stycznia 2019 r. zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową, lecz nie zostało rozliczone. Zgodnie z umową termin rozliczenia zadania upływał z dniem 31 stycznia 2019 r.

(akta kontroli, str. 321-329, 330-360)

1.9. W wyjaśnieniach dotyczących oceny zmian w systemie pomocy osobom bezdomnym dokonanych od września 2016 r. Prezes podał m.in., że: *w przypadku organizacji pozarządowych wprowadzone zmiany w poważny sposób mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić kontynuację działalności prowadzonych schronisk. Działalność większości stowarzyszeń określona jest statutem i zazwyczaj wyznacza on kierunki podstawowej pomocy społecznej osobom bezdomnym w postaci schronienia, wyżywienia i odzieży. Ta forma działalności zabezpiecza też podstawowe potrzeby osób bezdomnych w zakresie ich bezpieczeństwa, zwłaszcza w okresie zimowym. W większości przypadków organizacje pozarządowe skupione są na takiej formie działalności pozostawiając bardziej złożone formy pomocy instytucjom stworzonym do organizacji i realizacji bardziej złożonych i wyspecjalizowanych form pomocy i wsparcia. Wprowadzone zmiany w zakresie standardów placówek, przygotowania zawodowego i wykształcenia osób społecznie prowadzących te placówki oraz przepisy ściśle określające charakter tych placówek i kompetencje osób w nich społecznie działających w istotny sposób odbierają możliwości swobodnej działalności organizacjom społecznym stawiając przed nimi warunki często niemożliwe do spełnienia. Sądzę, że w odniesieniu do organizacji społecznych realizujących od wielu lat swoje statutowe zadania i cele związane z organizacją i realizacją tej podstawowej formy pomocy osobom bezdomnym, przepisy powinny być bardziej elastyczne. W obecnej formie przepisy te wymagają od spontanicznie, ale skutecznie działających organizacji społecznych przekształcenia się w złożone instytucje (...)*

W mojej opinii wprowadzone zmiany z pewnością wzmacniają aktywność osób bezdomnych w dążeniach do poprawy swojej sytuacji, ale dotyczy to jedynie osób, które mają jakiekolwiek możliwości tej zmiany pod względem zatrudnienia, następnie utrzymania mieszkania i funkcjonowania w środowisku. Nie posiadam wiedzy, w jakim stopniu wprowadzone zmiany przyczyniły się do postępu procesu

wychodzenia z bezdomności i uzyskania samodzielności życiowej, gdyż w naszym schronisku przeważają osoby w podeszłym wieku, dotknięte różnymi schorzeniami i których możliwości osiągnięcia samodzielności życiowej i wyjścia z bezdomności są praktycznie żadne. Uważam też, że wprowadzone zmiany nie poprawiają sytuacji osób bezdomnych w zakresie możliwości uzyskania pomocy stacjonarnej w postaci miejsca w schronisku osobom bezdomnym w podeszłym wieku, których stan zdrowia i wiek uniemożliwia spełnienie warunku kontraktu socjalnego. Wprowadzone zmiany określają miejsce dla tych osób w postaci schronisk z usługami opiekuńczymi, ale zastanawiam się, czy obecna ilość schronisk oferujących usługi opiekuńcze i ich rozmieszczenie terytorialne odpowiadają rzeczywistym potrzebom w tym zakresie. Ważny jest też czas oczekiwania na miejsce w tych schroniskach w sytuacji, gdy takim osobom potrzebna jest natychmiastowa pomoc (...)

Oczywiście wprowadzone zmiany nastrożają problemy w ich interpretacji, głównie w zakresie kogo i w jakich sytuacjach oraz po spełnieniu, jakich warunków możemy przyjąć do schroniska. W wielu przypadkach potrzebna jest bieżąca pomoc osobie bezdomnej, a przepisy zmuszają nas do formalności i procedur wydłużających lub wykluczających pomoc w danym przypadku. W miarę posiadanych możliwości statutowo zajmujemy się pomocą i wsparciem każdej osoby bezdomnej, szczególnie w zakresie tymczasowego schronienia, wyżywienia i zaopatrzenia odzieżowego, w zależności od woli zainteresowanego. Nasza statutowa działalność została ustalona i przyjęta przez KRS nieco wcześniej, niż wprowadzone zmiany w systemie pomocy społecznej na rzecz osób bezdomnych i w tym obszarze zachodzą konflikty związane z działalnością Stowarzyszenia ustaloną Statutem, a przepisami zawartymi w zmianach systemowych. Uważam, że wprowadzane zmiany powinny uwzględniać zapisy statutowe organizacji społecznych działających w tym obszarze oraz wprowadzać regulacje adekwatne do ich możliwości, z poszanowaniem ich praktyki wynikającej z wieloletniej działalności (...)

Sądzę, że w kontekście powołania podmiotu koordynującego konieczna jest szczegółowa analiza poziomu i skuteczności tych działań w obecnej sytuacji. Osoby bezdomne w znacznej większości to osoby nieprzejawiające większego osobistego zaangażowania w poprawę swojej sytuacji życiowej, której najczęściej są sprawcami. Wiele podejmowanych działań instytucjonalnych wobec tej grupy osób nie daje oczekiwanych rezultatów i trudno jest przewidywać, czy powołanie podmiotu koordynującego te działania, podniesie ich skuteczność. Największe znaczenie ma w tym przypadku zaangażowanie samych osób objętych tymi działaniami. (akta kontroli, str. 321-329)

1.10. Stowarzyszenie nie było kontrolowane przez NIK w ramach kontroli P/13/113 *Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych w latach 2012-2013 – I półrocze.*

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2018 żadna z trzech osób wykonujących prace wolontariackie w Schronisku (kierownik i dwóch opiekunów) nie miała zawartego pisemnego porozumienia ze Stowarzyszeniem, o którym mowa w art. 44 ust. 1 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie o *wolontariacie*.

(akta kontroli, str. 127-128)

W art. 44 ust. 1 i 4 ww. ustawy zapisano, że świadczenia wolontariuszy są wykonywane w zakresie, w sposób i w czasie określonych w porozumieniu z korzystającym. Porozumienie powinno zawierać postanowienie o możliwości jego rozwiązania. Jeżeli świadczenie wolontariusza wykonywane jest przez okres dłuższy niż 30 dni, porozumienie powinno być sporządzone na piśmie.

Prezes wyjaśnił m.in., że: *Każda osoba będąca członkiem Stowarzyszenia podpisała deklarację członkowską, przyjmując tym samym zapisy Statutu Stowarzyszenia, który określa obowiązki i prawa członka Stowarzyszenia. Traktowaliśmy to, jako formę dobrowolnego zobowiązania do wykonywania określonych czynności na rzecz Stowarzyszenia i prowadzonego schroniska. Nie ma formalnych przeszkód w zawarciu takich porozumień i w najbliższym czasie zostaną one zawarte.* (akta kontroli str. 129-140)

2. W Schronisku nie zatrudniono pracownika socjalnego, a kierownik Schroniska nie posiadał specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, co naruszało odpowiednio przepisy art. 48a ust. 2g pkt 1 oraz art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. (akta kontroli, str. 73-75, 127-128)

Prezes wyjaśnił m.in., że (...) *dopiero w tym roku rusza Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (POWER), w ramach którego w skróconej formie będą szkolone osoby już prowadzące schronisko lub zamierzające prowadzić schronisko dla osób bezdomnych. W ubiegłym tygodniu złożyłem formularz rekrutacyjny do projektu "Specjalizacja z zakresu organizacji pomocy społecznej", który realizowany będzie w Szczecinie przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną im. Janusza Korczaka w Warszawie, Wydział Nauk Społeczno-Pedagogicznych w Kotowicach. Na marginesie dodam także, iż w dniach 1-8 lutego trzej członkowie Zarządu Stowarzyszenia oraz dwie osoby bezdomne zamieszkujące w Schronisku odbędą kurs pierwszej pomocy medycznej organizowany przez PCK oddział w Stargardzie (...). Nasze Stowarzyszenie nie widzi formalnych przeszkód w zatrudnieniu pracownika socjalnego i z pewnością niebawem to uczyni, bo w tym kierunku idą wprowadzane przepisy.* (akta kontroli, str. 129-140)

OCENA CZĄSTKOWA

Stowarzyszenie zapewniło schronienie i wyżywienie osobom bezdomnym oraz realizowało zadania zmierzające do ich aktywizacji.

Prowadzone przez Stowarzyszenie schronisko spełniało standardy w zakresie świadczonych usług bytowych, budynku, pomieszczeń i wyposażenia schroniska, a także normatywnych powierzchni i liczby bezdomnych przypadających na opiekuna.

W schronisku nie zatrudniano pracownika socjalnego, a kierownik nie miał wymaganej przepisami specjalizacji z zakresu pomocy społecznej. Opiekunowie nie ukończyli szkoleń z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.

Opiekunowie i kierownik schroniska świadczyli usługi w formie wolontariatu bez stosownych porozumień określających zakres i termin wykonywanych obowiązków.

Schronisko podejmowało wobec bezdomnych działania ukierunkowane na wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Działania te prowadzono bez właściwej współpracy z ośrodkami pomocy społecznej.

Dotacje przyznane Stowarzyszeniu na zadania związane z udzielaniem schronienia osobom bezdomnym zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone na zasadach ustalonych w zawartych umowach.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.

Opis stanu faktycznego

Do zadań Zarządu należała m.in. realizacja celów Stowarzyszenia, uchwał Walnego Zebrania Członków i szczegółowych kierunków działania Stowarzyszenia, ustalanie budżetu i preliminarzy, uchwalanie regulaminów przewidzianych w Statucie, prowadzenie dokumentacji oraz zarządzania posiadaniem majątkiem. Trzej członkowie Zarządu kierowali w badanym okresie Schroniskiem. Zgodnie ze statutem Stowarzyszenia zadania nadzorcze i kontrolne wykonuje Walne Zebranie Członków i Komisja Rewizyjna. Do zadań Komisji Rewizyjnej należało m.in. kontrolowanie działalności Stowarzyszenia, występowanie do Zarządu z wnioskami

wynikającymi z przeprowadzonych kontroli, prawo żądania zwołania Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Członków w razie stwierdzenia niewywiązywania się przez Zarząd z jego statutowych obowiązków, a także prawo żądania zwołania Zarządu, składanie na Walnym Zebraniu Członków wniosku o udzielenie lub odmowę udzielenia absolutorium władzom Stowarzyszenia. Stowarzyszenie nie posiadało dokumentacji potwierdzającej prowadzenie nadzoru nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych, w tym świadczonych na ich rzecz usług.

Prezes wyjaśnił m.in., że: *Realizacja zadań na rzecz osób bezdomnych świadczonych przez Stowarzyszenie oparta jest na określeniu przez Zarząd podstawowych potrzeb osoby przybywającej do Schroniska w zakresie usług wynikających z zapisów Statutu Stowarzyszenia. Stowarzyszenie nie posiada szczególnego systemu kontroli wewnętrznej (...)* (akta kontroli, str. 10-20, 321-329)

W latach 2016-2018 w Schronisku zostało przeprowadzonych pięć kontroli zewnętrznych, w tym jedna przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Stargardzie, jedna przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Stargardzie, jedna przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Stargardzie oraz dwie kontrole przez Wojewodę.

Pierwszą kontrolę w trybie art. 17 ustawy o *wolontariacie* Wojewoda przeprowadził w październiku 2016 r. Obejmowała ona prawidłowość wykorzystania środków finansowych przyznanych na podstawie zawartych w 2015 r. i 2016 r. umów w sprawie realizacji w latach 2015-2016 zadań świadczenia usług socjalnych na rzecz osób bezdomnych, efektywność i jakość wykorzystania środków finansowych oraz właściwe prowadzenie dokumentacji. Ww. kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

W latach 2016-2018 do Stowarzyszenia nie wpłynęły skargi na poziom, zakres oraz sposób wykonania usług na rzecz osób bezdomnych. Natomiast jedna skarga została złożona do Wydziału Polityki Społecznej ZUW w Szczecinie przez kobietę przebywającą w Schronisku i dotyczyła nieprawidłowości w zapewnieniu odpowiednich warunków sanitarno-bytowych. W związku ze skargą w dniu 23.10.2016 r. w Schronisku odbyła się kontrola ZUW, która nie potwierdziła zarzutów zawartych w skardze. Zakres kontroli obejmował rodzaj prowadzonej działalności, zakres świadczonych usług, strukturę zatrudnienia oraz poziom warunków bytowych zapewniony osobom bezdomnym w Schronisku. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 11.12.2016 r. Wicewojewoda nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą i odstąpił od wydania zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli, str. 321-329, 459-492)

Analiza danych zawartych w 30 wypełnionych anonimowo ankietach przez mieszkańców Schroniska, wykazała m.in., że bardzo zadowolonych i zadowolonych z usług Schroniska było 65% ankietowanych, czasem zadowolonych, a czasem niezadowolonych było 21%, niezadowolonych nie było, a nie odpowiedziało na pytanie 14% ankietowanych. Ponadto 69% ankietowanych uznało, że oferowana w Schronisku pomoc umożliwi im opuszczenie placówki i rozpoczęcie samodzielnego życia, 21% miało negatywną opinię w tym zakresie, a nie odpowiedziało na to pytanie 10% ankietowanych. (akta kontroli, str. 493-496)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Organy kontrolne Stowarzyszenia nie prowadziły nadzoru w zakresie realizacji zadań wobec osób bezdomnych oraz nad działalnością Schroniska w sprawach merytorycznych, finansowych i kadrowych. Nad jakością wykonania zadań

publicznych zleconych Stowarzyszeniu nadzór prowadziły instytucje zewnętrzne sprawujące nadzór nad wykonaniem zadań publicznych (Wojewoda, inspekcje i straże).

IV. Uwagi i wnioski

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

1. Zawarcie porozumień z wolontariuszami świadczącymi usługi w Schronisku, o których mowa w art. 44 ust. 1 i 4 ustawy o wolontariacie.
2. Uzyskanie wymaganych kwalifikacji przez kierownika Schroniska.
3. Zatrudnienie pracownika socjalnego w Schronisku.

Uwagi

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność:

- opracowywania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności w celu usprawnienia działań w tym zakresie,
- sprawowanie nadzoru organów kontrolnych Stowarzyszenia nad działalnością Schroniska,
- podjęcia ściślejszej współpracy z pracownikami OPS w zakresie realizacji zadań wobec osób bezdomnych.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Szczecin, dnia 20 marca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Leszek Smykowski
Specjalista k. p.

Dyrektor