



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4114-001-02/2014
I/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/001 – Działania Urzędu Miejskiego w Białymstoku na rzecz osób bezdomnych na terenie miasta, w latach 2012 – 2013
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Paweł Tolwiński – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89530 z dnia 13 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15 – 950 Białystok (dalej zwany „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działania Urzędu na rzecz osób bezdomnych na terenie Białegostoku.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- wywiązanie się z obowiązku zapewnienia noclegu, wyżywienia i niezbędnego ubrania osobom bezdomnym,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i instytucjami działającymi na rzecz osób bezdomnych,
- terminowe przygotowanie i przedstawienie Radzie Miejskiej Białegostoku ocen zasobów pomocy społecznej,
- opracowanie i przyjęcie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych,
- posiadanie aktualnych informacji na temat liczby osób bezdomnych przebywających na terenie miasta,
- rozliczenie Pilotażowego wdrożenia standardów usług².

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieustalaniu kwoty i niedochodzeniu od gmin właściwych ze względu na miejsce zamieszkania albo na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały osób bezdomnych, zwrotu wydatków poniesionych w związku z przyznaniem tym osobom schronienia lub noclegu. Liczba osób spoza terenu gminy Białystok, korzystających z pomocy Domu dla Bezdomnych w latach 2012 i 2013 stanowiła około 35% liczby osób w nim przebywających.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań podejmowanych na rzecz bezdomnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³, Urząd w latach 2012 – 2014 (do 28 lutego) przygotował dwie oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, tj.: na rok 2011

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Pilotażowego wdrożenia standardów usług i przetestowania Modelu Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności: *Białystok na rzecz wychodzenia z bezdomności, realizowanego w ramach projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”* Działania 1.2 *Zatrudnienie i integracja społeczna* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (zwanego „Pilotażowym wdrożeniem standardów usług”).

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

i na rok 2012, które terminowo⁴ zostały przedstawione Radzie Miasta Białegostoku. W odniesieniu do osób bezdomnych, w ocenach tych zarekomendowano m.in. dalszą współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie zapewnienia pomocy tym osobom oraz rozwój pracy socjalnej z wykorzystaniem indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Ww. opracowania zawierały również dane liczbowe oraz prognozy na kolejne lata:

- przewidywano zmniejszenie liczby osób korzystających z pomocy i wsparcia z uwagi na bezdomność, z 312 w 2012 roku do poziomu 282 w 2013 roku,
- zakładano wzrost liczby osób objętych indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności, z 46 w 2012 roku do 64 w 2013 roku,
- na lata 2012 – 2014 przyjęto taką samą liczbę placówek (osiem), miejsc (263) i osób korzystających z noclegowni, schronisk i domów dla osób bezdomnych (1393),
- na 349 (w 2012 i 2013 roku) określono liczbę osób objętych Pilotażowym wdrożeniem standardów usług (opisanym szerzej w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- w latach 2012 i 2013 na 3% określono wartości wskaźników udziału liczby rodzin, którym udzielono pomocy z powodu bezdomności w liczbie rodzin którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej,
- wydatki na pomoc społeczną (rozdział 85295) ustalono na 5.969.700 zł w 2012, 5.751.000 w 2013 i 5.940.000 zł w 2014 roku. Wysokość środków odpowiadała wartościom ujętym w budżecie Miasta Białystok na te lata.

(dowód: akta kontroli str. 3-49)

Urząd zgodnie z art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, opracował Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011 – 2020 (dalej zwana: „Strategią”), przyjętą uchwałą nr XXI/199/11 Rady Miejskiej Białegostoku z 30 grudnia 2011 r.⁵. W Strategii zawarto – zgodnie z art. 16b ust. 2 tej ustawy – diagnozę sytuacji społecznej Miasta Białegostoku, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określono cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób realizacji strategii oraz jej ramy finansowe, wskaźniki realizacji działań. Podano, że skuteczna pomoc osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością wymaga współdziałania wielu podmiotów. Jako wskaźniki realizacji celu strategicznego *Przyjazna polityka mieszkaniowa i przeciwdziałanie bezdomności*, zawierającego zadania: *Budowa gminnych lokali mieszkalnych, Pozyskiwanie lokali socjalnych oraz Racjonalne wykorzystanie gminnego zasobu mieszkaniowego*, wskazano – odpowiednio – procentowy udział: ilości lokali wybudowanych, ilości lokali socjalnych i ilości zmian w stosunku do ogólnej liczby lokali będących w Zarządzie Mienia Komunalnego. W odniesieniu do określonego w Strategii priorytetu *Ułatwianie bezdomnym integracji ze środowiskiem lokalnym i wyjścia z bezdomności*, wskazano na zadania: *Opracowanie i realizacja gminnego standardu wychodzenia z bezdomności, Rozwój infrastruktury umożliwiającej czasowy pobyt osobom bezdomnym i pomoc w odzyskaniu samodzielności życiowej oraz Wspieranie zatrudnienia socjalnego*, dla których wskaźnikami były – odpowiednio – liczba: podmiotów uczestniczących w realizacji standardu, realizowanych programów wychodzenia z bezdomności i osób skierowanych do Centrum Integracji Społecznej. W Strategii nie wskazywano planowanej docelowej wartości poszczególnych wskaźników w kolejnych latach jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 50-56)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa programy pomocy społecznej, tj. „Program Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2011 – 2013”⁶ (dalej zwany: „Program 2011 – 2013”) oraz „Program Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014 – 2016”⁷ (dalej zwany: „Program 2014 – 2016”), odnoszące się do diagnozy i przeciwdziałania

⁴ Zgodnie z art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej ocenę zasobów pomocy społecznej przedstawia się radzie gminy co roku do dnia 30 kwietnia.

⁵ Uchwała nr XXI/199/11 Rady Miejskiej Białegostoku z 30 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020”.

⁶ Przyjęty uchwałą nr XII/97/11 Rady Miejskiej Białegostoku z 30 maja 2011 r. w sprawie przyjęcia „Programu Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2011-2013”.

⁷ Przyjęty uchwałą nr LI/593/13 Rady Miejskiej Białegostoku z 25 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia „Programu Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014-2016”.

zjawisku bezdomności w sposób zgodny ze Strategią. W obu programach wskazano na konieczność współpracy z instytucjami, organizacjami społecznymi i pozarządowymi oraz podmiotami zainteresowanymi zapobieganiem degradacji społecznej bezdomnych członków społeczności lokalnej, a także na wspieranie inicjatyw na rzecz pomocy osobom zagrożonym bezdomnością. Przewidziano organizowanie w okresie jesienno-zimowym akcji informacyjnej skierowanej do osób bezdomnych o możliwości otrzymania pomocy (w szczególności w zakresie schronienia, posiłku i odzieży) oraz kontynuowanie spotkań z osobami bezdomnymi i ubogimi w ramach Międzynarodowego Dnia Ubóstwa. W Programie 2014 – 2016 jako cel wskazano: zapewnienie schronienia osobom bezdomnym, zapobieganie powstawaniu, utrwalaniu się i poszerzaniu zjawiska bezdomności na terenie Miasta Białegostoku, zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego oraz stwarzanie warunków sprzyjających rozwiązywaniu problemów osób bezdomnych. Do realizacji zadań ujętych w programach wyznaczono m.in. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku (dalej zwany: „MOPR”), Urząd Miejski w Białymstoku, Powiatowy Urząd Pracy, Wojewódzki Urząd Pracy, Straż Miejską, Policję oraz organizacje pozarządowe działające na terenie miasta Białegostoku. (dowód: akta kontroli str. 68-80)

Przebieg oraz realizacja Programu 2011 – 2013 były sprawdzane przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, w przeprowadzonej w MOPR kontroli realizacji przez powiat zadań własnych oraz zleconych przez administrację rządową wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Nie wydawano wniosków pokontrolnych w tym zakresie. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że „MOPR monitorował realizację zadań wymienionych w Programie i przedstawiał corocznie (po zakończeniu każdego roku) Radzie Miasta Białystok informacje z jego realizacji w „Sprawozdaniu z działalności Ośrodka Pomocy Rodzinie w Białymstoku”. Sprawozdanie z działalności Ośrodka przed przedstawieniem go Radzie Miasta, w tym realizacja zadań wynikająca z Programu w ramach kontroli zawsze szczegółowo jest analizowana przez Departament Spraw Społecznych.” (dowód: akta kontroli str. 81-89)

1.2. Dane dotyczące liczby osób bezdomnych znajdujących się na terenie miasta Białystok, Urząd pozyskiwał z informacji przekazywanych przez MOPR, który od 2012 roku prowadzi rejestr osób bezdomnych korzystających z pomocy finansowej i posiłków oraz rejestr osób, z którymi podjęto pracę socjalną. Zgodnie z tymi informacjami, liczba osób bezdomnych wg. stanu na 31 grudnia wynosiła odpowiednio: 259 w 2012 r. i 481 w 2013 r. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że „Urząd ściśle współpracuje z MOPR, który prowadzi elektroniczną bazę osób bezdomnych, dzięki której mamy bieżące informacje o ilości osób bezdomnych przebywających na terenie miasta. Poza tym dane co do ilości osób bezdomnych przebywających w Białymstoku, którym udzielono wsparcia wykazywane są w sprawozdaniach przedstawianych przez dotowane organizacje. Naszym zdaniem nie ma potrzeby tworzenia odrębnej bazy danych przez miasto, skoro taka istnieje. Jednocześnie należy stwierdzić, że liczba osób bezdomnych stale się zmienia, gdyż ta grupa osób jest bardzo „mobilna”. Osoby bezdomne często zmieniają miejsce pobytu, łącznie z wyjazdami do innych miejscowości, bądź przyjazdem do naszego miasta.” (dowód: akta kontroli str. 81-90)

W związku z realizacją Pilotażowego wdrożenia standardów usług, (opisanego szerzej w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) stworzono i na bieżąco aktualizowano mapę miejsc niemieszkalnych znajdujących się na terenie Białegostoku, w których przebywały osoby bezdomne. (dowód: akta kontroli str. 144)

Urząd nie podejmował z własnej inicjatywy prób ustalenia ilości osób bezdomnych przebywających na terenie miasta, poprzez fizyczne liczenie w placówkach dla bezdomnych lub miejscach ich częstego przebywania. Miasto Białystok za pośrednictwem MOPR uczestniczyło natomiast w organizowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Ogólnopolskim badaniu ilości osób bezdomnych w nocy z 7 na 8 lutego 2013 r., którego koordynatorem na terenie województwa podlaskiego był Podlaski Urząd Wojewódzki. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono m.in., że:

- na terenie miasta Białystok przebywało łącznie 299 osób bezdomnych (w tym 23 kobiety i 276 mężczyzn),

- 266 osób znajdowało się w placówkach świadczących pomoc, tj. ogrzewalniach i noclegowniach – 134 osoby, w schroniskach, domu dla bezdomnych lub hostelu – 80 osób, mieszkaniach treningowych – 11 osób, placówkach zdrowia – cztery osoby, zakładach karnych – 32 osoby, Izbie Wytrzeźwień – pięć osób,
- poza placówkami przebywały 33 osoby, wśród których 11 w miejscach niemieszkalnych, dziewięć w pustostanach i 13 osób w innych miejscach,
- z placówek noclegowych prowadzonych na terenie miasta Białegostoku przebywało 225 osób, w tym m.in.: 157 w obiektach Caritas Archidiecezji Białostockiej, 41 w placówce Stowarzyszenia „Ku Dobrej Nadziei”, 22 osoby w schronisku Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat”.
(dowód: akta kontroli str. 91-99)

Urząd rokrocznie przed zbliżającym się okresem zimowym określał – na podstawie danych MOPR oraz skali udzielonej pomocy – szacunkową liczbę osób bezdomnych jaka może znaleźć się na terenie miasta oraz wielkość potrzeb w tym zakresie. I tak:

- w latach 2011, 2012, 2013 szacowano, iż na terenie miasta znajdować się będzie około 500 osób bezdomnych, w tym 274 będzie wymagało zapewnienia im schronienia w okresie zimowym,
- w 2014 roku określono, że na terenie miasta znajdować się będzie ok. 460 osób, w tym 304 będzie wymagało pomocy w postaci schronienia w okresie zimowym.
(dowód: akta kontroli str. 90)

Urząd powierzył MOPR realizację działań profilaktycznych mających na celu zapobieganie przypadkom zamarznięć lub odmrożeń wśród osób bezdomnych. Do działań prowadzonych przez MOPR należało m.in.:

- opracowanie ulotki informacyjnej zawierającej podstawowe dane o rodzaju świadczonych usług oraz adresie jednostek samorządowych i organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych,
- umieszczenie przed okresem zimowym w niemieszkalnych miejscach przebywania osób bezdomnych plakatów informujących o możliwościach skorzystania ze wsparcia na terenie Białegostoku,
- zorganizowanie spotkania z osobami bezdomnymi z okazji Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem,
- monitorowanie miejsc stwierdzonej obecności osób bezdomnych,
- obejmowanie osób bezdomnych pracą socjalną,
- pełnienie przez pracowników socjalnych MOPR dyżurów w Domu dla Bezdomnych prowadzonej przez Caritas Archidiecezji Białostockiej i ogrzewalni Stowarzyszenia „Ku Dobrej Nadziei”.
(dowód: akta kontroli str. 100-101)

W latach 2011 – 2014 (do 28 lutego) na terenie miasta Białegostoku odnotowano odpowiednio: jeden, dwa, jeden i dwa zgony osób bezdomnych z powodu wyziębienia organizmu oraz 12, 11, 10 i cztery przypadki odmrożeń.⁸ (dowód: akta kontroli str. 90)

Urząd w związku kontrolą z prowadzoną przez NIK pozyskał od organizacji pozarządowych informacje o przypadkach przepełnienia miejsc udzielających schronienia osobom bezdomnym w okresie jesienno-zimowym. I tak w:

- Caritas Archidiecezji Białostockiej przepełnienie (odnotowywane w okresie od listopada do lutego) wynosiło od 20 do 30 osób (dotyczyło szczególnie osób pod wpływem alkoholu),
- Stowarzyszeniu „Ku Dobrej Nadziei” przepełnienie (odnotowywane w okresie od października do marca) wynosiło średnio o 15 osób,
- Stowarzyszeniu Penitencjarne „Patronat” przepełnienie (w styczniu i lutym) wynosiło od dwóch do trzech osób.

⁸ Dane przekazane przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego Wydział Statystyczny.

Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że przepełnienie w okresie zimowym wynikało z tego, że „osoby bezdomne w tym okresie opuszczają pustostany i przemieszczają się do ośrodków. Są to również osoby zwalniane z zakładów karnych lub kierowane przez kuratorów sądowych. Przebywanie bezdomnych w tych miejscach jest czasowe. Zwiększenie liczby miejsc generowałoby związane z tym dodatkowe koszty. Organizacje realizujące zadanie nigdy nie zgłaszały potrzeby zwiększenia liczby miejsc z uwagi na ich przepełnienie. Wszystkim osobom bezdomnym niezależnie od ilości osób, udzielana jest zawsze wystarczająca pomoc”. (dowód: akta kontroli str. 81-90)

1.3. W latach 2011 – 2013 wykonanie planu wydatków na rzecz osób bezdomnych wyniosło 100%. Wydatki dotyczyły środków przekazanych w ramach umów na wsparcie realizacji „Działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w szczególności poprzez: udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania” (zwanego dalej „zadaniem publicznym”) i kształtowały się następująco:

- w 2011 roku wyniosły 600.000 zł, co stanowiło 0,04% wydatków gminy ogółem i 0,38% wydatków na pomoc społeczną,
- w 2012 roku wyniosły 645.000 zł, co stanowiło 0,04% wydatków gminy ogółem i 0,39% wydatków na pomoc społeczną,
- w 2013 roku wyniosły 655.000 zł, co stanowiło 0,05% wydatków gminy ogółem i 0,38% wydatków na pomoc społeczną.

W 2014 roku (do 31 stycznia) wydatkowano 251.075 zł (z 985.000 zł planowanych na rok 2014), co stanowiło 0,07% wydatków gminy i 0,59% wydatków na pomoc społeczną. (dowód: akta kontroli str. 102)

W strukturze wydatków Urzędu na rzecz osób bezdomnych, najwyższy udział miały wydatki na pokrycie kosztów schronienia bezdomnych – 72,1% (432.766,1 zł) w 2011 roku, 74,8% (482.749,5 zł) w 2012 roku i 76,9% (503.701,5 zł) w 2013 roku. Na drugim miejscu znalazły się wydatki na zapewnienie posiłków bezdomnym, odpowiednio: 18,5% (111.034,0 zł), 16,7% (107.530,5 zł) i 15,2% (99.606,5 zł) oraz na kolejnym wydatki na wynagrodzenie pracownika Centrum Pomocy Bezdomnym, leki, materiały opatrunkowe, środki czystości i higieny osobistej, na naczynia jednorazowe, prasę, eksploatację pomieszczeń – 8,7% (52.200 zł), 8,2% (53.095,0 zł), 7,9% (51.692 zł). Najmniej wydatkowano na zakup odzieży osobom bezdomnym: 4.000 zł w 2011 roku i 1.625,0 zł w 2012 roku. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że w 2013 roku nie wydatkowano środków na zakup odzieży osobom bezdomnym, gdyż organizacje pozarządowe w składanych w ramach konkursu ofertach nie wnioskowały o przyznanie środków finansowych pochodzących z dotacji na takie zakupy. Wskazał, że jak wynika ze sprawozdań kwartalnych składanych przez organizacje, w 2013 roku udostępniały one osobom bezdomnym odzież zakupioną ze środków własnych lub pozyskaną od osób prywatnych i przedsiębiorców. (dowód: akta kontroli str. 103)

W latach 2012 – 2013 realizacja zadań z zakresu udzielania pomocy finansowej osobom bezdomnym w postaci zasiłków celowych, stałych i okresowych, a także opłacania składek na ubezpieczenia zdrowotne, wynosiła łącznie, odpowiednio, 401.360 zł i 833.723 zł i była prowadzona przez MOPR. W 2012 roku najwyższe kwoty przeznaczono na wypłatę zasiłków stałych 164.254 zł (40,9%) i zasiłków okresowych 155.240 zł (38,7%), natomiast w 2013 roku 355.533 zł (42,6%) na zasiłki okresowe i 332.600 zł (39,9%) na zasiłki stałe. (dowód: akta kontroli str. 104)

Zgodnie z art. 101 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, miasto Białystok odzyskało w pełnej wysokości należności za pomoc udzieloną osobom bezdomnym z terenu innych gmin, w postaci wypłaconych zasiłków okresowych, celowych i stałych oraz opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne. Odzyskano w latach 2012 – 2014 (do 26 lutego) odpowiednio: 10.721 zł, 48.196 zł, 2.214 zł. (dowód: akta kontroli str. 105)

1.4. Miasto Białystok podpisało z Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w Warszawie 7 sierpnia 2012 r., umowę na wykonanie w okresie od 1 marca 2012 r., do 31 sierpnia 2013 r. Pilotażowego wdrożenia standardów usług⁹. Podpisanie umowy poprzedzono utworzeniem partnerstwa lokalnego¹⁰, co szerzej opisano w pkt. 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Umowę realizowało Miasto Białystok (jako Lider Partnerstwa Lokalnego) oraz Partnerzy, tj. organizacje pozarządowe działające na terenie Białegostoku: Caritas Archidiecezji Białostockiej, ELEOS Prawosławny Ośrodek Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej, Fundacja „Spe Salvi”, Stowarzyszenie „Ku Dobrej Nadziei”, Fundacja Edukacji i Twórczości. Celem głównym programu było przetestowanie oraz analiza skuteczności wybranych standardów następujących usług:

- streetworking, w zakresie poprawy monitorowania bezdomności ulicznej oraz przeciwdziałania utracie zdrowia i życia osób bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych,
- praca socjalna, dotycząca poprawy funkcjonowania i pełnienia ról społecznych osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością,
- mieszkalnictwo i pomoc doraźna, w odniesieniu do poprawy warunków życia osób bezdomnych pozostających bez schronienia oraz zwiększenia liczby osób objętych wsparciem w postaci treningów mieszkalnictwa, doradztwa i pracy socjalnej,
- partnerstwo lokalne, w zakresie poprawy współpracy i komunikacji pomiędzy instytucjami i organizacjami pozarządowymi oraz koordynacja ich działań na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością,
- zdrowie, w odniesieniu do poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego chorych niekwalifikujących się do leczenia szpitalnego przebywającym w Dziennym domu dla Bezdomnych,
- zatrudnienie i edukacja, w zakresie rozbudzenia świadomości osobistej i społecznej osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością do korzystania z instrumentów indywidualnych i instytucjonalnych oraz wyposażenie ich w wiedzę i umiejętności niezbędne do poruszania się po rynku pracy. (dowód: akta kontroli str. 106-150)

Miasto Białystok zrealizowało Pilotażowe wdrożenie standardów usług w terminach i zakresie rzeczowym wynikającym z umowy z 7 sierpnia 2012 r. W raporcie końcowym z przebiegu realizacji tego wdrożenia przedstawiono główne działania podejmowane w związku z testowaniem poszczególnych standardów. W przypadku dwóch z nich (streetworkingu oraz zatrudnienie i edukacja) zarekomendowano wprowadzenie usługi w zakresie prowadzenia punktu informacyjno-konsultacyjnego dla osób bezdomnych, w którym dyżurowaliby streetworkerzy, a także zwrócono uwagę, że w odniesieniu do drugiego z tych standardów brakuje wytycznych dotyczących działań mających na celu motywowanie osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Wszystkie sześć standardów zostało wdrożonych w okresie realizacji projektu. Część z nich, jak np.: streetworking, jest finansowane przez Urząd i funkcjonuje po zakończeniu realizacji Pilotażowego wdrożenia standardów usług. Zakończenie realizacji potwierdzone zostało wnioskiem przekazanym 22 listopada 2013 r. do Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Środki na realizację Pilotażowego wdrożenia standardów usług Miasto Białystok otrzymało w dwóch transzach: 606.042,0 zł – 11 września 2012 r. i 385.224,0 zł – 25 lutego 2013 r. (łącznie 991.266,0 zł), a następnie przekazało poszczególnym organizacjom w kwotach wynikających z zawartej umowy o partnerstwie lokalnym. (dowód: akta kontroli str. 270-271)

Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że standardy usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych nie były weryfikowane przez Urząd po zakończeniu Pilotażowego wdrożenia standardów usług, gdyż nie zostały one zatwierdzone pod względem prawnym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i oficjalnie przyjęte do realizacji, przez co nie ma podstawy prawnej do dokonywania ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 81-89, 144-150)

⁹ Umowa nr U/0041/2012/P z 7 sierpnia 2012 r. z Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w Warszawie - beneficjentem projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, dalej „umowa z 7 sierpnia 2012 r.”

¹⁰ Umowa partnerstwa zawarta 17 maja 2012 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą na przyznanie świadczenia dla osób bezdomnych w postaci schronienia lub noclegu (określonego art. 36 pkt 1 lit. i oraz art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej), nie wydawano decyzji administracyjnych, o których mówi art. 106 ust. 1 tej ustawy. W Izbie Wytrzeźwień podległej Miastu Białystok przebywało w latach 2012 – 2013, odpowiednio, 209 i 389 bezdomnych (nie weryfikowano miejsca ich ostatniego zamieszkania/zameldowania), a w Ośrodku Interwencji Kryzysowej w MOPR w Białymstoku – po osiem osób, w tym dwie i jedna spoza Białegostoku. W Domu dla Bezdomnych Caritas Archidiecezji Białostockiej w latach 2012 – 2013 przebywało, odpowiednio, 136 i 159 osób, w tym 47 i 57 z ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały poza terenem miasta Białegostoku.

Nie ustalano kosztów i nie dochodzono od gmin, właściwych ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania lub zameldowania na pobyt stały osób bezdomnych korzystających z noclegu lub schronienia w Białymstoku, zwrotu wydatków, o którym mowa w art. 101 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że „*Miasto Białystok na podstawie ustnego porozumienia z Caritas Archidiecezji Białostockiej podejmowało próby nawiązania współpracy z innymi gminami (m.in. z gminą Bielsk Podlaski, Sucha Beskidzka, Wołomin) w zakresie zwrotu wydatków za świadczenia przyznane osobom bezdomnym finansowanym z dotacji w postaci schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania. Nie przynosiły one w większości żadnego efektu. Niemożność zwrotu środków za osoby bezdomne gminy argumentowały brakiem wystarczających środków finansowych, wskazywały inne miejsca schronienia dla bezdomnych, do których osoby bezdomne były zawożone. Realizacja przepisu art. 101 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej jest bardzo trudna ze względu na brak współpracy z gminami. Nie jest możliwe wyliczenie rzeczywistego kosztu jaki gmina właściwa powinna zwracać Miastu Białystok, chociażby z uwagi na przemieszczania się osób bezdomnych*”.

(dowód: akta kontroli str.151-156)

Dyrektor MOPR, zgodnie z art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej upoważniona przez Prezydenta Miasta do wydania decyzji w sprawach pomocy społecznej, wyjaśniła (w toku odrębnej kontroli prowadzonej przez NIK w MOPR), że „*przyznanie miejsca w placówce w drodze decyzji administracyjnej wiązałoby się z utrudnieniami w dostępie osób bezdomnych do tej formy wsparcia, bowiem zgodnie z przepisami decyzję wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz zgromadzeniu dokumentacji potwierdzającej sytuację osoby ubiegającej się o świadczenie. Należałoby dodać, że przyznanie decyzją schronienia na wskazany okres np. miesiąc, w sytuacji gdy osoba bezdomna skorzystałaby ze schronienia tylko kilka dni, wiązałoby się z koniecznością jej wygaszenia bądź zmiany – to zaś wymagałoby dodatkowego postępowania administracyjnego prowadzonego zgodnie z procedurą wynikającą z kodeksu postępowania administracyjnego*”.

Zdaniem NIK obowiązek przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz zgromadzenia dokumentacji potwierdzającej sytuację osoby bezdomnej nie jest przeszkodą do udzielenia jej niezbędnej pomocy oraz nie uzasadnia odstąpienia od wydania decyzji o przyznaniu świadczenia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez Urząd zadań w powyższym obszarze.

Ocena cząstkowa

2. Współpraca z instytucjami udzielającymi pomocy osobom bezdomnym

Opis stanu
faktycznego

2.1. Jednostki organizacyjne Miasta Białystok (MOPR, Straż Miejska i Izba wytrzeźwień), w okresie objętym kontrolą corocznie uczestniczyły w akcji „Zimowy Ratownik”, organizowanej przez Komendę Miejską Policji w Białymstoku. W akcji brały również udział organizacje pozarządowe prowadzące noclegownie i ogrzewalnie dla bezdomnych oraz podejmujące działania przyczyniające się do zapobiegania zamarznięciom i ograniczania skali bezdomności na terenie Białegostoku. Zgodnie z założeniami akcja polegała na wszechstronnym rozpoznaniu miejsc przebywania osób bezdomnych narażonych

na wychłodzenie, w tym przetransportowaniu ich do miejsca świadczącego pomoc zdrowotną. W ramach realizacji działania „Zimowy Ratownik” między innymi:

- prowadzono akcje informacyjne, poprzez plakaty przekazywane m.in. administracjom spółdzielni mieszkaniowych (zawierające informacje o uruchomionym nr telefonu i wskazówkach dla mieszkańców co do sposobu postępowania wobec osób bezdomnych), ogłoszenia w prasie, radiu i internecie,
- opracowany został algorytm postępowania funkcjonariusza Policji i Straży Miejskiej wobec osób bezdomnych i zagrożonych zamarznięciem.

Z danych przekazanych przez Straż Miejską wynika, że efektem tych działań było: w 2012 roku przeprowadzenie 2696 kontroli w miejscach przebywania osób narażonych na wychłodzenie organizmu, podczas których w 652 przypadkach przekazano informacje o podmiotach świadczących pomoc tym osobom, w 2013 roku przeprowadzenie 3768 kontroli miejsc i przekazanie w 760 przypadkach informacji o pomocy. Komenda Miejska Policji w Białymstoku wskazała, że w okresie zimowym 2011/2012 i 2012/2013 realizując akcję „Zimowy ratownik” zapobiegła wychłodzeniu organizmu 509 i 1574 osób.

Miast Białystok w latach 2012 – 2014 przyjmowało do realizacji programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego¹¹. We wszystkich przyjętych Programach do priorytetowych zadań publicznych realizowanych przy współpracy z organizacjami pozarządowymi, zaliczono pomoc osobom bezdomnym w powrocie do społeczeństwa. (dowód: akta kontroli str. 157-164, 205-213)

Zagadnienia dotyczące pomocy osobom bezdomnym były przedmiotem posiedzeń Komisji bezpieczeństwa i porządku, 27 marca i 16 listopada 2012 r. oraz 7 marca i 18 listopada 2013 r. w Biurze Zarządzania Kryzysowego Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Na spotkaniach tych przedstawiano m.in. ocenę realizacji zadań związanych z okresem zimowym, w tym: efekty akcji „Zimowy Ratownik” oraz informacje MOPR na temat potrzeb i form pomocy osobom bezdomnym w okresie zimy.

(dowód: akta kontroli str. 165-167)

Urząd w okresie objętym kontrolą zawarł jedną umowę dotyczącą partnerstwa lokalnego z pięcioma organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych na terenie miasta Białegostoku, co szerzej opisano w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 168-192)

2.2. Umowy z organizacjami pozarządowymi na wsparcie realizacji zadania publicznego w latach 2011 – 2014 zawierane były przez Urząd po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. I tak:

- w latach 2011 – 2013 zawarto pięć umów (z pięcioma organizacjami pozarządowymi) przewidujących przekazanie dotacji w łącznej kwocie, odpowiednio, 600.000 zł, 645.000 zł, 655.000 zł, w tym po trzy umowy na podstawie ofert, w których organizacje pozarządowe deklarowały, że osoby bezdomne będą mogły skorzystać ze schronienia w domu dla bezdomnych, noclegowniach i w schronisku (166 miejsc) oraz w ogrzewalniach (60 miejsc),
- w 2014 roku zawarto sześć umów (z sześcioma organizacjami pozarządowymi) przewidujących przekazanie dotacji w łącznej kwocie 984.200 zł, w tym cztery umowy na podstawie ofert, w których organizacje zadeklarowały, że dysponują łącznie 196 miejscami noclegowymi w schronisku, domu dla bezdomnych i noclegowniach oraz 60 miejscami w ogrzewalniach.

(dowód: akta kontroli str. 193-195)

¹¹ Program współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2012., przyjęty uchwałą nr XVIII/181/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2012., Program współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2013., przyjęty uchwałą nr XXXV/419/12 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2013 oraz Program współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2014., przyjęty uchwałą nr LI/598/13 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2014.

W świetle postanowień ww. umów zawartych przez Urząd, organizacje pozarządowe otrzymywały dotację za gotowość realizacji zadania publicznego wobec liczby osób wskazanej w zakładanych rezultatach. W latach 2011 – 2013 organizacje te udzieliły wsparcia od 931 do 994 osobom, co odpowiadało zakładanym rezultatom.

(dowód: akta kontroli str. 244-250, 259-264, 307-310)

Wzrost o 329.200 zł (w stosunku do roku 2013) kwoty dotacji przekazanej organizacjom pozarządowym na wsparcie realizacji zadania publicznego w 2014 roku, był wynikiem prośby o zwiększenie środków, jaką skierowały te organizacje do Prezydenta Miasta Białegostoku wspólnym pismem z 24 października 2013 r. Wskazano w nim, rekomendowaną kwotę zwiększenia dotacji łącznie o 380.000 zł, w tym 320.000 zł na działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, w szczególności poprzez udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania. Motywowano to wzrastającą na przestrzeni lat kwotą wkładu własnego oraz kosztami prowadzenia placówek przy niezmiennionej ilości środków pochodzących z dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 196-198)

W latach 2012 – 2014 wszystkie umowy na realizację zadania publicznego zawierane były z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego¹². Przeprowadzone przed podpisaniem umów otwarte konkursy ofert spełniały kryteria określone w art. 13 ww. ustawy. I tak:

- ogłoszenie konkursu nastąpiło na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanej Radzie Miasta,
- konkursy ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy informacyjnej Urzędu oraz stronie internetowej, odpowiednio: 2 grudnia 2011 r., 19 listopada 2012 r. i 28 listopada 2013 r.,
- ogłoszenia zawierały informacje o: rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na ten cel, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert oraz zrealizowanych (w roku ogłoszenia konkursu i w roku poprzednim) zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami,
- wyznaczono co najmniej 21 dniowy termin na złożenie ofert (tj. do 23 grudnia 2011 r., 10 grudnia 2012 r. 18 grudnia 2013 r.),
- rozstrzygnięcie i wybór ofert nastąpił w terminach określonych w ogłoszeniach o konkursie,
- informacje o rozstrzygnięciu konkursu ofert ogłoszone zostały: 9 stycznia 2012 r., 19 grudnia 2012 r. i 2 stycznia 2014 r.,
- umowy podpisano: 18 stycznia 2012 r., 22 – 24 stycznia 2013 r. i 23 – 29 stycznia 2014 r., z mocą, obowiązującą od 1 stycznia danego roku.

W okresie objętym kontrolą organizacje pozarządowe biorące udział w otwartym konkursie nie składały protestów lub odwołań.

Urząd rozstrzygając konkurs w dziewięciu przypadkach zaproponował poszczególnym organizacjom mniejsze kwoty dotacji na wsparcie realizacji zadania publicznego niż wnioskowane w ofertach:

- w 2012 r. – pięciu organizacjom (wszystkim składającym oferty) ubiegającym się o dotacje w łącznej kwocie 891.100 zł, przyznano 645.000 zł,
- w 2013 r. – czterem (z pięciu składających oferty) organizacjom ubiegającym się o łącznie 386.438 zł przyznano 231.000 zł, zaś jednej organizacji, ubiegającej się o kwotę 424.000 zł (równą dotacji z 2012 r.), całą wnioskowaną kwotę.

Organizacje, którym przyznano dotacje niższe od wnioskowanych, przed podpisaniem umowy złożyły zaktualizowane kalkulacje kosztów, uwzględniając w nich zmniejszenie dotacji, natomiast nie dokonywały zmian w zakresie rzeczowym ofert.

(dowód: akta kontroli str. 193-194, 272-280)

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o działalności pożytku publicznego”

We wszystkich umowach zawartych w latach 2011 – 2014 na realizację zadań publicznych w zakresie świadczeń na rzecz osób bezdomnych:

- określono wysokość dotacji na wsparcie realizacji zadania publicznego, z odniesieniem jej (udział procentowy) do oszacowanych całkowitych kosztów tego zadania,
- zawarto kalkulację kosztów realizacji zadania, która dotyczyła głównie wydatków na: wynagrodzenia pracowników placówek, zakup paliwa, zakup żywności, zakup leków i środków czystości, opłat za energię i ogrzewanie,
- wskazano źródła finansowania planowanych wydatków, uwzględniające środki finansowe własne oraz pochodzące z wpłat i opłat osób bezdomnych,
- podano liczbę miejsc jakimi dysponują poszczególne placówki,
- przedstawiono zakres usług, jakie będą świadczone na rzecz bezdomnych oraz wskazano planowaną liczbę osób, która z nich skorzysta,
- nie określono skutków, gdy organizacja nie zrealizuje pełnego umownego zakresu usług,
- nie określono sposobu postępowania w przypadku konieczności udzielenia schronienia większej liczbie osób niż dostępna liczba miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 195, 238-243, 281-305)

Wszystkie organizacje pozarządowe, z którymi podpisano umowy złożyły sprawozdania końcowe z wykonania zadania publicznego, z zachowaniem terminu określonego w art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego (do 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania). Urząd Miejski nie kierował uwag do tych sprawozdań. Były one oceniane przez Urząd pod względem terminowości złożenia oraz zgodności realizacji zadań z zawartymi umowami (analizowano treść sprawozdań, nie weryfikując ich w drodze kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 194, 244-264)

Złożone w ramach otwartego konkursu oferty, zawarte umowy oraz sprawozdania końcowe z wykonania zadania publicznego były zgodne z wzorami z załącznika nr 1-3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹³.

(dowód: akta kontroli str. 194)

Urząd w latach 2012-2014 przeprowadził dwie kontrole (obie w 2012 roku) wykonania zadań publicznych (realizowanych na mocy zawartych umów) przez organizacje pozarządowe na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Kontrole przeprowadzone zostały w Polskim Komitecie Pomocy Społecznej Zarządzie Okręgowym w Białymstoku oraz w Stowarzyszeniu „Ku Dobrej Nadziei” i obejmowały realizację ww. zadań w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 marca 2012 r. W obu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 199)

2.3. W związku z realizacją Pilotażowego wdrożenia standardów usług, Urząd zawarł 17 maja 2012 r. umowę partnerstwa lokalnego z pięcioma¹⁴ organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych na terenie miasta. Efektami współpracy w ramach partnerstwa i realizacji wdrożenia standardów było m.in.: utworzenie streetworkingu, jako nowej formy pomocy skierowanej do osób bezdomnych, utworzenie dwóch świetlic oraz pralni i łaźni dla osób bezdomnych, utworzenie mieszkań treningowych z zapewnionym doradztwem i pracą socjalną, wyremontowanie ogrzewalni.

Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że *„nigdy nie zdarzyły się problemy we wzajemnych relacjach pomiędzy Urzędem, a organizacjami i instytucjami działającymi na rzecz osób bezdomnych na terenie miasta. Również podczas realizacji pilotażowego wdrożenia „Białystok na rzecz wychodzenia z bezdomności” w ramach projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” nie stwierdzono żadnych problemów w relacjach pomiędzy Urzędem – Liderem projektu, a organizacjami pozarządowymi – Partnerami projektu. Projekt realizowany był w ramach partnerstwa lokalnego, zarówno Urząd jak i organizacje pozytywnie oceniali współpracę*

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2010 r.”

¹⁴ Caritas Archidiecezji Białostockiej, ELEOS Prawosławnym Ośrodkiem Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej, Fundacja „Spe Salvi”, Stowarzyszeniem „Ku dobrej nadziei”, Fundacją Edukacji i Twórczości.

podczas trwania projektu, a wszelkie wątpliwości były na bieżąco rozwiązywane dzięki ścisłej współpracy koordynatora z realizatorami projektu.”

(dowód: akta kontroli str. 81-89, 168-192)

2.4. W latach 2011 – 2014 67 osób bezdomnych objętych zostało indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Dla 11 z nich w 2013 roku przyznane zostało mieszkanie pochodzące z zasobów Zarządu Mienia Komunalnego w Białymstoku. W dwóch przypadkach osoby te odmówiły przyjęcia oferowanego mieszkania, podając jako powód: zbyt małą powierzchnię lub jego lokalizację (osoba nie chciała wrócić do danego środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

Urząd poza ubieganiem się o realizację Pilotażowego wdrożenia standardów usług, nie podejmował działań w celu pozyskania środków z instytucji rządowych lub środków unijnych. W związku z Pilotażowym wdrażaniem standardów usług Urząd w latach 2012 – 2013 otrzymał 991.266,0 zł (100% kosztów przedsięwzięcia), z których 692.576,0 zł przekazano organizacjom pozarządowym realizującym wdrożenie, a pozostałe 298.690,0 zł przeznaczona na sfinansowanie zadań Urzędu, jako Lidera Partnerstwa Lokalnego w ramach tego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 188-192)

2.5. Urząd w latach 2012 – 2014 nie prowadził kontroli w miejskich jednostkach organizacyjnych (w MOPR i Izbie Wyrzeźwien) w zakresie realizacji zadań związanych z pomocą osobom bezdomnym na terenie miasta.

Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że „*Urząd bardzo ściśle współpracuje z jednostkami organizacyjnymi miasta. Poprzez częste kontakty z jednostkami, posiada wiedzę o ewentualnych problemach występujących w trakcie realizacji zadania z zakresu wsparcia osób bezdomnych. Dodatkowo w okresie kontrolowanym nie wpłynęły do urzędu skargi osób bezdomnych, jak również organizacji pozarządowych, które wskazywałyby na złą realizację zadań przez jednostki organizacyjne miasta z zakresu pomocy osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością. Dodatkowo szczegółowa analiza sprawozdań z działalności jednostek stanowi potwierdzenie właściwej realizacji ww. zadań.*”

(dowód: akta kontroli str. 81-89)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości:

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Urząd w latach 2012 – 2014 zawierał kolejne umowy z organizacjami pozarządowymi na wsparcie realizacji zadania publicznego po zakończeniu okresu obowiązywania poprzednich umów (31 grudnia), tj. odpowiednio: 18 stycznia 2012 r., 22 – 24 stycznia 2013 r. i 23 – 29 stycznia 2014 r., z mocą od 1 stycznia danego roku. Zarazem Urząd przewidywał, że całorocznie do 274 osób będzie wymagało zapewnienia schronienia, podczas gdy placówki miejskie (Izba Wyrzeźwien i Ośrodek Interwencji Kryzysowej) dysponowały łącznie 35 miejscami dla osób bezdomnych z których w styczniu 2012 i 2013 roku skorzystało – odpowiednio – 31 i 93 osoby. Pozostałe miejsca oferowały organizacje pozarządowe (trzy w 2012 roku i dwie w 2013 roku), deklarujące w ofertach łącznie 226 miejsc dla bezdomnych. Zdaniem NIK brak umów na zapewnienie przez organizacje pozarządowe schronienia w miesiącu styczniu, w którym z uwagi na okres zimowy, występuje największe zapotrzebowanie na pomoc tego rodzaju, mogło skutkować nieudzieleniem pomocy wszystkim potrzebującym.

Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, że umowy z organizacjami pozarządowymi były zawierane w drugiej połowie stycznia z uwagi na szereg czynności formalnych, jakie muszą zostać podjęte przed podpisaniem takiego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 81-90, 202-204, 272-280)

2. W latach 2012 – 2013 Urząd nie wymagał od organizacji pozarządowych wykazywania w ofertach i sprawozdaniach środków z wpłat i opłat adresatów zadania publicznego (osób bezdomnych). Odrębna kontrola przeprowadzona przez NIK w Caritas Archidiecezji Białostockiej (której udzielano dotacji o największej wartości) wykazała, że w latach 2012 – 2013 w ofertach (w tabeli „Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego”) i w sprawozdaniach z realizacji zadania publicznego (w tabeli „Rozliczenie ze względu na źródło finansowania”) nie wypełniano pozycji dotyczącej kosztów pokrytych „z wpłat

i opłat adresatów zadania publicznego” (przewidzianej we wzorze określonym w ww. rozporządzeniu), choć wpłaty takie otrzymywano – bezpośrednio od bezdomnych korzystających z Domu dla Bezdomnych i Ogrzewalni lub z ośrodków pomocy społecznej (łącznie 119.522,70 zł w 2012 roku i 112.969,91 zł w 2013 roku). Wpłaty takie ujmowano w poz. „środki finansowe własne” lub w poz. „środki finansowe z innych źródeł publicznych” kalkulacji ofert na zadanie publiczne składanych w latach 2012 – 2013 do Urzędu Miejskiego w Białymstoku. W ofertach Caritas wykazywał – wnioskowaną kwotę dotacji, środki własne, środki finansowe z innych źródeł ogółem, w tym z innych źródeł publicznych, zaś w sprawozdaniach z realizacji zadań publicznych – koszty pokryte z dotacji, koszty pokryte ze środków finansowych własnych, koszty pokryte ze środków finansowych z innych źródeł, w tym z finansowych środków z innych źródeł publicznych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych wyjaśniła, że „organizacje pozarządowe w złożonych sprawozdaniach końcowych z wykonania zadania publicznego powinny wykazać środki pochodzące z wpłat adresatów zadania publicznego (tj. osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością), jako środki finansowe z innych źródeł z wyszczególnieniem, że są to środki pochodzące z wpłat i opłat adresatów zadania publicznego – zgodnie z tabelą znajdującą się we wzorze sprawozdania końcowego o ile organizacja taka prowadzi odpłatną działalność pożytku publicznego, jak również przy realizacji zadania zakładała pobieranie opłat od adresatów zadania publicznego i takie opłaty były wnoszone. Natomiast, jeżeli wpłacane są darowizny stają się one częścią środków własnych organizacji bez względu na to jakie osoby je składały.”

Wyodrębnienie wpłat i opłat adresatów zadania nie miało wpływu na wysokość należnej dotacji, gdyż wysokość ta uzależniona była tylko (§ 10 ust. 5 umów zawartych z organizacjami pozarządowymi) od udziału dotacji w łącznych kosztach realizacji zadania, niezależnie od innych źródeł ich sfinansowania. NIK zauważa jednak, że we wspomnianych umowach organizacje, w tym Caritas zobowiązywały się do wniesienia środków własnych w określonej wysokości, które – zgodnie ze wzorami oferty i sprawozdania, określonymi w rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2010 r. – stanowiły pozycję odrębną od wpłat i opłat adresatów zadania. (dowód: akta kontroli str. 238-264, 268-269, 281-305)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie współpracy z instytucjami udzielającymi pomocy osobom bezdomnym.

Ocena cząstkowa

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań umożliwiających uzyskanie od gmin właściwych ze względu na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej, zwrotu wydatków poniesionych w związku z przyznaniem schronienia lub noclegu, stosownie do art. 101 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.
2. Zawieranie umów z organizacjami pozarządowymi na wsparcie realizacji zadania publicznego dotyczącego osób bezdomnych przed upływem okresu obowiązywania poprzednich umów.
3. Zobowiązanie organizacji pozarządowych do właściwego wykazywania w ofertach i w sprawozdaniach z realizacji umów, środków finansowych pochodzących z wpłat i opłat adresatów zadania publicznego.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 8 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Paweł Tolwiński
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska

.....
podpis

.....
podpis