



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4114-001-03/2014
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

Numer i tytuł kontroli	I/14/001 – Działania Caritas Archidiecezji Białostockiej na rzecz bezdomnych na terenie miasta Białegostoku, w ramach umów zawartych w latach 2012 – 2014 z Miastem Białystok
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Zambrzycki – inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 89537 z dnia 17 lutego 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Caritas Archidiecezji Białostockiej, ul. Warszawska 32, 15-077 Białystok (dalej: Caritas)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ksiądz Grzegorz Kłoczko – Dyrektor Caritas Archidiecezji Białostockiej [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Caritas na rzecz osób bezdomnych realizowane na podstawie umów zawartych z Miastem Białystok.

Formułując ocenę pozytywną uwzględniono w szczególności:

- zapewnienie noclegu, wyżywienia i niezbędnego ubrania osobom bezdomnym, w tym również w okresie jesienno-zimowym,
- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie i terminowe rozliczenie się z dotacji Miasta Białystok na „Działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w szczególności poprzez udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania”,
- wyodrębnienie ewidencji księgowej związanej z realizacją zadania dotowanego przez Miasto Białystok.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w ofertach i sprawozdaniach z wykonania zadania dotowanego przez Miasto Białystok, dotyczącego osób bezdomnych, w latach 2012 – 2013 nie wyodrębniano wpłat otrzymanych od tych osób w łącznych kwotach 119.522,70 zł i 112.969,91 zł. Wpłaty te stanowiły 19,2 i 18,1% całkowitych kosztów realizacji zadania, a 60,3% i 56,1% środków własnych i z innych źródeł publicznych (nie z dotacji) zaangażowanych przez Caritas. Wskazuje to, że w latach 2012 – 2013 wymagany do otrzymania dotacji wkład własny Caritas został częściowo pokryty wpłatami osób bezdomnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przeznaczenie środków publicznych na pomoc osobom bezdomnym

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2012 – 2014 Caritas realizował trzy umowy zawarte z Miastem Białystok (z 18.01.2012 r., 23.01.2013 r. i 23.01.2014 r.) o wsparcie realizacji zadania publicznego „Działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w szczególności poprzez udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania” (zwanego dalej

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.

„zadaniem publicznym”). Do zadań statutowych Caritas należała m.in. pomoc społeczna osobom w trudnej sytuacji życiowej, działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i działalność charytatywna. Caritas nie zawarł umów w tym zakresie z innymi podmiotami.

[Dowód: akta kontroli str. 4-5, 19-93]

Do realizacji zadania publicznego Caritas wykorzystywał głównie obiekty:

- Noclegowni dla Mężczyzn przy ul. Sienkiewicza 81/9, dysponującej 40 miejscami noclegowymi,
- Domu dla Bezdomnych (pod tym samym adresem) z 84 miejscami noclegowymi²,
- Noclegowni dla Kobiet przy ul. Raginisa 55, dysponującej 20 miejscami noclegowymi,
- Ogrzewalni przy ul. Kolejowej 26A, posiadającej 30 miejsc³.

[Dowód: akta kontroli str. 82-83, 299]

W związku ze wzrostem zapotrzebowania na udzielanie pomocy w okresie od października do marca, od 2012 roku, w budynku przy ul. Sienkiewicza 81/9 uruchomiona była dodatkowa, doraźna noclegownia w stołówce. W latach 2012 – 2013 z noclegowni tej skorzystało, odpowiednio, 37 i 162 osób (łącznie 199 osób).

[Dowód: akta kontroli str. 342, 345-346]

1.2. Na realizację zadania publicznego, w latach 2012 – 2014 Caritas otrzymał z Miasta Białystok dotację w łącznej wysokości 980.052 zł, w tym:

- w 2012 r. i 2013 r. po 424.000 zł, przy określonym w umowie całkowitym koszcie realizacji tego zadania na 629.840 zł i 609.405 zł,
- w 2014 r. 132.052 zł (I transza⁴), przy określonym w umowie całkowitym koszcie realizacji tego zadania na 648.952 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 20, 48, 72, 249-251]

Łączne koszty realizacji umów dotyczących zadania publicznego w latach 2012 – 2013 wyniosły 622.096,16 zł i 625.310,05 zł. Różnicę pomiędzy nimi a dotacją pokrywano z:

- środków własnych Caritas – odpowiednio 65.381,03 zł i 84.025,26 zł,
- środków z Narodowego Funduszu Zdrowia z tytułu prowadzenia gabinetu terapii uzależnień – 26.910,43 zł i 4.314,88 zł⁵,
- wpłat mieszkańców Domu dla Bezdomnych i mieszkańców pokoiów treningowych przy Ogrzewalni – 96.854,04 zł i 97.596,00 zł,
- zasiłków dla mieszkańców Domu dla Bezdomnych, otrzymywanych przez Caritas bezpośrednio z miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej/rodzinie – odpowiednio 22.668,66 zł i 15.373,91 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 94-109, 236-248, 310-313, 315, 335-341]

Procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania mieścił się w progach wynikających z § 4 i § 10 ust. 5 umów z lat 2012 – 2013 (odpowiednio 77,32% w 2012 r. i 79,58% w 2013 r.) osiągając poziom 68,16% i 67,81%).

[Dowód: akta kontroli str. 20-22, 48-50, 147, 206]

1.3. Środki dotacji w latach 2012 – 2013 wydawkowano głównie na:

- wynagrodzenia pracowników Caritas – odpowiednio 46,1 i 44,7% kosztów ogółem zadania publicznego,
- media (energia cieplna, elektryczna, olej opałowy, woda, ścieki) – 31,2 i 34,6%,
- zakup żywności – 5,8 i 7,1%,

² Do 2014 roku były to 83 miejsca.

³ Obiekty te znajdują się w Rejestrze placówek zapewniających miejsca noclegowe podanych w Ogłoszeniu Nr 5 Wojewody Podlaskiego z dnia 13 czerwca 2011 r., Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z 2011 r., nr 168, poz. 1992.

⁴ Pozostałe 3 transze określono w takiej samej wysokości (132.052 zł) co daje łączną kwotę dotacji w wysokości 528.208 zł.

⁵ Umowa została wypowiedziana 28 marca 2013 r. (i rozwiązana z dniem 28 czerwca 2013 r.).

- paliwo i eksploatacja samochodu – po 6,5% kosztów ogółem zadania publicznego.

[Dowód: akta kontroli str. 207-226]

Zakupy wyspecyfikowane w 80 analizowanych fakturach na łącznie 138.840,54 zł służyły realizacji umów na zadanie publiczne i obejmowały m.in. zakup energii elektrycznej i ciepłej (za 113.381,47 zł), żywności (za 22.281,57 zł), środków czystości (za 1.009,37 zł) i biurowego urządzenia wielofunkcyjnego (za 1.845,00 zł). Na fakturach opłacanych środkami z dotacji, nanoszono datę i numer ww. umowy oraz potwierdzano sprawdzenie pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym. Wartość ww. grup towarów i usług nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro, więc przy ich zakupach Caritas nie stosował przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 153-191, 252-254]

W latach 2011 – 2013 średni koszt jednego noclegu w Noclegowni Mężczyzn i Domu dla Bezdomnych wynosił, odpowiednio, 12,08 zł, 11,13 zł i 11,91 zł i obejmował m.in. zapewnienie miejsca noclegowego, łazienek, toalet i posiłku, zaś w Noclegowni dla Kobiet – 3,62 zł, 3,03 zł i 3,00 zł i dotyczył m.in. miejsca noclegowego, łazienek i toalet⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 317]

W latach 2011 – 2013 wydatki na prowadzenie noclegowni i ogrzewalni wynosiły, odpowiednio, 574.380,04 zł, 608.869,16 i 613.310,05 zł, z czego z dotacji przekazanej przez Miasto Białystok przeznaczono – odpowiednio 424.000 zł, 414.400 zł i 414.400 zł. Pozostałe koszty zostały pokryte z innych środków⁸ w wysokości 150.380,04 zł, 167.558,73 zł i 194.595,17 zł. W latach 2012 – 2013 dodatkowym źródłem finansowania zadania publicznego (26.910,43 zł i 4.314,88 zł) był działający na podstawie umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia, gabinet terapii uzależnień.

Oprócz kosztów związanych wprost z prowadzeniem Domu dla Bezdomnych, Noclegowni i Ogrzewalni, na realizację zadania publicznego w latach 2011 – 2013 poniesiono również koszty administracyjne w wysokości, odpowiednio 72.988,67 zł⁹, 13.200 zł i 12.000 zł, na pokrycie których z dotacji przekazanej przez Miasto Białystok przeznaczono po 9.600 zł w latach 2012 – 2013. Pozostałe koszty sfinansowano ze środków własnych¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 94-95, 315-316]

1.4. W zakładowym planie kont Caritas (załącznik 3a do zasad/polityki rachunkowości z 27 listopada 2009 r.) wyodrębniono ewidencję księgową przychodów i kosztów realizacji zadania publicznego. Wpłaty od bezdomnych księgowane były na koncie syntetycznym 720 Przychody z bieżącej działalności statutowej, z wyodrębnionymi kontami analitycznymi „DdB, Noclegownie” (730-12) oraz „Ogrzewalnia” (730-13), z podziałem na subkonta: „MOPR, GOPR” (DdB, Noclegownia – 720-12-002 i Ogrzewalnia – 720-13-002), „wpłaty pozostałe” (DdB i Noclegownia – 720-12-003 i Ogrzewalnia – 720-13-003) oraz „otrzymane darowizny” (DdB, Noclegownie – 720-12-004). [Dowód: akta kontroli str. 228-235, 370, 378]

Jako przychody z działalności Domu dla Bezdomnych i Noclegowni ujęto środki w kwocie:

- w 2012 r. – 114.451,48 zł, w tym: przekazane za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej/rodzinie („MOPR, GOPR”) 22.668,66 zł, wpłaty pozostałe (przekazane bezpośrednio przez bezdomnych) 86.655 zł¹¹ i darowizny 5.127,82 zł;

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁷ Koszty te obliczono poprzez iloraz rocznych kosztów funkcjonowania podanych obiektów (takich jak m.in. opłat za media, wynagrodzenia pracowników, utrzymanie w czystości, bieżące naprawy i zakup wyposażenia, a w przypadku Noclegowni dla Mężczyzn i Domu dla Bezdomnych również kosztów zakupu żywności) oraz ilości noclegów w danym roku.

⁸ W tym wpłat beneficjentów.

⁹ Koszty prowadzenia Centrum Integracji Społecznej.

¹⁰ W tym darowizny beneficjentów.

¹¹ W tym 427 wpłat gotówkowych 92 mieszkańców DdB na łączną kwotę 85.440 zł.

- w 2013 r. – 104.809,07 zł, w tym: przekazane za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej/rodzinie¹² – 15.519,07 zł oraz wpłaty pozostałe – 89.290 zł¹³.

Jako przychody z działalności Ogrzewalni ujęto wpłaty pozostałe: 10.199,04 zł w 2012 r. i 8.306 zł w 2013 r.

W tytule wpłat lub przelewów wpisywano zwykle „ofiara” lub „wpłata własna za pobyt” bądź „ofiara za mieszkania chronione¹⁴”. [Dowód: akta kontroli str. 96-107, 335-345, 364]

Wpłaty gotówkowe i przelewy części zasiłków z pomocy społecznej pochodziły od 92 i 20 (ze 136) mieszkańców Domu dla Bezdomnych w 2012 r. oraz 103 i 15 (ze 159) mieszkańców tego Domu w 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 305, 363, 373]

Regulamin Domu dla Bezdomnych w § 8 stanowił, że mieszkańcy wykonujący pracę zarobkową oraz pobierający zasiłek dla bezrobotnych lub rentę, zobowiązani są do złożenia miesięcznej darowizny na rzecz Domu dla Bezdomnych, na zasadach określonych w odrębnym postanowieniu (takich postanowień nie wydano). Regulaminy Noclegowni dla Kobiet, Noclegowni dla Mężczyzn oraz Ogrzewalni nie normowały sprawy wpłat.

Statut Caritas dopuszczał w § 20 pozyskiwanie m.in. darowizn i ofiar oraz prowadzenie działalności gospodarczej, a od 11 grudnia 2013 r. – także odpłatnej działalności pożytku publicznego. [Dowód: akta kontroli str. 4-8, 279-298, 389-393]

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora Caritas, wolę przekazywania części zasiłku z ośrodka pomocy społecznej wyrazili beneficjenci tych środków i na podstawie ich pisemnych oświadczeń ośrodki pomocy społecznej wskazałą kwotę przekazywały na konto Caritas¹⁵. Jego zdaniem taka forma pośrednictwa była słuszną, (ponieważ z takiego rozwiązania korzystają m.in. osoby ze znacznym problemem alkoholowym, które niejednokrotnie rozdysponowywałyby środki niewłaściwie) i dodatkowo działała, jako środek motywujący do konieczności dbania o własne potrzeby bytowe i ucząca gospodarności.

[Dowód: akta kontroli str. 321-323, 331-334, 365, 371-372]

1.5. Z realizacji zadania publicznego w latach 2012 – 2013 Caritas terminowo składała do Urzędu Miejskiego w Białymstoku sprawozdania częściowe (kwartalne) i końcowe (roczne), sporządzane wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania z dnia 15 grudnia 2010¹⁶. Urząd Miejski przyjmował sprawozdania bez uwag. Jak wyjaśniła główna księgowa Caritas, po zakończeniu zadania „*był stały kontakt z Departamentem Spraw Społecznych i na tej podstawie następowała akceptacja sprawozdania i wykonania umowy*”.

[Dowód: akta kontroli str. 110-235, 366]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, 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 te ujmowano w poz. „środki finansowe własne” lub w poz. „środki finansowe z innych źródeł publicznych” kalkulacjach ofert na zadanie publiczne składanych, w latach 2012 – 2013, do Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

¹² 64 przelewy ze środków pochodzących z zasiłków wypłacanych przez ośrodki pomocy społecznej/rodzinie 15 osobom.

¹³ W tym 442 wpłaty gotówkowe 103 mieszkańców DdB na łączną kwotę 89.190 zł.

¹⁴ Zwane też treningowymi, służące do nabycia dobrych praktyk w procesie wychodzenia z bezdomności (gospodarowania czasem, finansami, zajmowania się domem).

¹⁵ Potwierdziła to Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gródku wyjaśniając, że wolę przekazania części świadczenia wyrażał na piśmie sam beneficjent podczas wywiadu środowiskowego. Podobnie oświadczyli pracownicy ośrodków pomocy społecznej w Zabłudowie, Sokółce i Hajnówce.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r., nr 6 poz. 25, wzór sprawozdania przedstawiono w Załączniku nr 3.

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. [Dowód: akta kontroli str. 37, 65, 96-107, 147, 206, 315]

Z wyjaśnień i zestawień sporządzonych przez główną księgową Caritas wynika, że wpłaty osób bezdomnych w sprawozdaniach i w ofertach traktowano jako część środków własnych i ich nie wyodrębniano. Uważano, że są to ofiary/darowizny nieobowiązkowe i nie było świadomości, że należy je wyodrębnić. Natomiast środki finansowe przekazywane z zasiłków osób bezdomnych za pośrednictwem MOPR i GOPR ujmowano albo w pozycji środki własne (w 2012 roku) albo środki finansowe z innych źródeł publicznych (w 2013 roku). Taka forma sporządzania sprawozdań przyjęta była od dawna i kontynuowana w latach 2012 – 2013.

[Dowód: akta kontroli str. 37, 65, 94-95, 147, 206, 315-316, 374]

W trakcie odrębnej kontroli prowadzonej przez NIK w Urzędzie Miejskim w Białymstoku, zastępca dyrektora Departamentu Spraw Społecznych tego Urzędu wyjaśniła, że środki z wpłat adresatów zadania publicznego należy wykazać jako środki finansowe z innych źródeł, o ile organizacja pozarządowa prowadzi odpłatną działalność pożytku publicznego¹⁷, jak również jeśli przy realizacji zadania zakładała pobieranie takich opłat. Natomiast wpłacane darowizny stają się częścią środków własnych organizacji, bez względu na to, jakie osoby je składały.

[Dowód: akta kontroli str. 376-377]

NIK zauważa, że przyjęty sposób wykazywania wpłat dokonywanych przez osoby bezdomne w ofertach i sprawozdaniach z realizacji zadania publicznego – w ramach innych pozycji (środków) – nie miał wpływu na wysokość należnej dotacji (zgodnie z § 10 ust. 5 umów o wsparcie realizacji zadania publicznego zawartych z Miastem Białystok w latach 2012 – 2013, wysokość dotacji zależała od jej udziału w łącznym koszcie realizacji zadania, niezależnie od innych źródeł sfinansowania). Sposób wykazywania wpłat osób bezdomnych nie odpowiadał natomiast danym z wyodrębnionej (zgodnie z § 6 ust. 1 ww. umów) dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego.

Zgodnie z zasadami (polityką) rachunkowości, przyjętymi zarządzeniem dyrektora Caritas z 27 listopada 2009 r., wpłaty osób bezdomnych księgowano na kontach 720-12 i 720-13 (002 i 003 jako przychody z bieżącej działalności statutowej Domu dla Bezdomnych i Noclegowni oraz Ogrzewalni), więc nie traktowano ich jako ofiary lub środki ze źródeł publicznych. Do ewidencjonowania otrzymanych nieodpłatnie aktywów, w tym darowizn służyło bowiem inne konto (760).

Z art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy o rachunkowości¹⁸ wynika, że obowiązujące jednostkę sprawozdania finansowe i inne, powinny być sporządzane na podstawie danych z ksiąg rachunkowych.

[Dowód: akta kontroli str. 234-235, 384-385]

2) W latach 2012 – 2013 wpłaty osób bezdomnych przebywających w Domu dla Bezdomnych i obu noclegowniach (odpowiednio, łącznie 119.522,70 zł i 112.969,91 zł) stanowiły 60,3% i 56,1% środków nie pochodzących z dotacji Miasta, a 19,2% i 18,1% całkowitych kosztów realizacji zadania. Tak więc, wymagany w § 3 ust. 3 umów z Miastem Białystok wkład własny (175.840 zł w 2012 r. i 155.045 zł w 2013 r.) został częściowo sfinansowany wpłatami bezdomnych.

Zastępca dyrektora Caritas wyjaśnił, że dokonywane wpłaty miały charakter dobrowolny, były darowiznami, a posiadanie dochodu i możliwość wniesienia darowizny nie zwiększało możliwości przyjęcia do Domu dla Bezdomnych – bowiem w tym zakresie brano pod uwagę fakt bycia osobą bezdomną oraz posiadania wolnych miejsc, zaś w przypadku ich braku oferowano pomoc w Noclegowniach bądź Ogrzewalni. Regulamin Domu dla Bezdomnych

¹⁷ Statut Caritas dopuszcza pozyskiwanie środków materialnych z odpłatnej działalności pożytku publicznego od 11.12.2013 r. (§ 20 lit. g).

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

przewidywał w § 8 obowiązkowe miesięczne darowizny mieszkańców (uzyskujących zarobek, zasiłek lub rentę) wnoszone na odrębnie określonych zasadach, ale zasady te nie zostały opracowane (zastępca dyrektora Caritas nie znał powodu tego stanu rzeczy).

[Dowód: akta kontroli str. 94-107, 296, 321-323, 315, 364]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Caritas w zakresie pozyskiwania i rozliczania dotacji na realizację zadania publicznego.

2. Liczba osób korzystających z noclegu w placówkach Caritas

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2013:

- w Noclegowni dla Mężczyzn, odpowiednio 294, 318 i 407 osób skorzystało kolejno z 12490, 19838 i 14911 noclegów, w tym w części w przystosowanej do tego celu w stołówce. W dniu oględzin (21 lutego 2014 r.) zajęte były wszystkie 40 stałe miejsca noclegowe i w stołówce przebywało kolejnych 28 osób,
- w Domu dla Bezdomnych 123, 136 i 159 mężczyzn skorzystało z 24922, 24608 i 26069 noclegów, z czego na stałe, odpowiednio, 47, 35 i 35 mężczyzn¹⁹, a do trzech miesięcy 22, 46 i 64. W dniu oględzin przebywało tam 81 mężczyzn,
- w Noclegowni dla Kobiet 44, 57 i 58 osób skorzystało z 4434, 4812 i 5368 noclegów. W dniu oględzin przebywało tam 14 kobiet.

Ilość miejsc noclegowych w tych obiektach podano w punkcie 1 wystąpienia. Osoby zgłaszające się do Noclegowni bądź Domu dla Bezdomnych nie były kierowane przez ośrodki pomocy społecznej. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Caritas wynika, że bezdomni byli informowani gdzie mogą otrzymać pomoc, takich informacji udzielała im m.in. Policja oraz ośrodki pomocy społecznej.

[Dowód: akta kontroli str. 305-306, 321]

Pomocy w formie noclegu nie udzielono tylko nielicznym osobom bezdomnym i najczęściej wynikało to ze stwarzania przez nie zagrożenia dla siebie i innych osób oraz nieprzestrzegania wewnętrznych regulaminów Noclegowni i Domu dla Bezdomnych. W takich przypadkach osoby były kierowane do Ogrzewalni bądź wzywano Policję w celu przewiezienia ich do Izby Wyróżnień.

[Dowód: akta kontroli str. 314, 321-322]

W Noclegowniach i Domu dla Bezdomnych prowadzono ewidencję pobytu osób korzystających z pomocy. Można było ustalić m.in. dni i godziny pobytu danej osoby, skorzystanie z posiłku lub łaźni, poddanie się badaniu alkomatem, otrzymanie ubrań. Ewidencja ta była m.in. wykorzystywana przy poszukiwaniu osób zaginionych w celu ustalenia jego ostatniego miejsca pobytu i okresu, w jakim znajdowały się pod opieką Domu dla Bezdomnych bądź Noclegowni.

[Dowód: akta kontroli str. 299-301]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Caritas w zakresie zapewnienia noclegu osobom bezdomnym.

3. Zgodność oferty konkursowej ze stanem faktycznym

Opis stanu
faktycznego

W wyniku oględzin Domu dla Bezdomnych oraz Noclegowni dla Mężczyzn przy ul. Sienkiewicza 81/9 ustalono, że baza lokalowa i wyposażenie były zgodne z ofertą, na podstawie której podpisano umowę na realizację zadania publicznego w roku 2014. W budynku znajdowała się m.in. obszerna stołówka z pięcioma rzędami stołów, wyposażona kuchnia i zmywarnia, świetlica, kaplica, gabinet lekarski, 16 pokoi (w Domu dla Bezdomnych) z łącznie 84 miejscami noclegowymi²⁰ oraz 11 łazienek, łaźnia, pralnia i suszarnia. Na drugim piętrze budynku znajdowała się noclegownia oraz trzy łazienki. Usytuowane na parterze budynku Centrum Pomocy Samarytanin zajmowało się zapewnieniem pomocy doraźnej w postaci ubrania i suchej żywności.

[Dowód: akta kontroli str. 82, 89-90, 299-300]

¹⁹ Korzystali z noclegu w każdym miesiącu w roku.

²⁰ Tj. o 1 miejsce więcej niż w ofercie na realizację zadania publicznego.

Każdy z obiektów prowadzonych przez Caritas posiadał własny regulamin:

- Ogrzewalnia – nadany przez kierownika Domu dla Bezdomnych, Noclegowni i Ogrzewalni (bez daty),
- Dom dla Bezdomnych – nadany przez dyrektora Caritas 10 września 2009 r.,
- Noclegownia dla Kobiet oraz Noclegownia dla Mężczyzn – nadane przez dyrektora Caritas 22 września 2010 r.

Z regulaminów tych wynikało, że:

- w obu noclegowniach kobiety i mężczyźni mieli zapewniony nocleg, możliwość zadbania o higienę osobistą i zmianę ubrania,
- w Domu dla Bezdomnych mieszkańcy mieli zapewniony m.in. pobyt, miejsce do spania, trzy posiłki dziennie, korzystanie z urządzeń sanitarnych, odzież i obuwie, pracownika socjalnego i prawnika Caritas, pomoc w przygotowaniu do aktywnego życia bez nałogów i pomoc w poszukiwaniu pracy oraz opiekę zdrowotną bądź zapewnienie transportu do lekarza specjalisty. Mieszkańcy zobowiązani byli m.in. do utrzymania w czystości pomieszczeń, z których korzystali, dbania o higienę osobistą oraz do świadczenia prac porządkowych i gospodarczych służących sprawnemu funkcjonowaniu Domu,
- w Ogrzewalni można było m.in. ogrzać się, zmienić ubranie, skorzystać z łaźni, sanitariatów i pomocy specjalistów.

Jedną z podstawowych zasad korzystania z tych obiektów była całkowita abstynencja, z wyjątkiem ogrzewalni, gdzie mogły przebywać osoby ze stężeniem poniżej 1 promila alkoholu w wydychanym powietrzu [Dowód: akta kontroli str. 279-298]

Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej po przeprowadzeniu czynności kontrolno-rozpoznawczych budynków przy ul. Sienkiewicza, Raginisa (19 listopada 2013 r.) i Kolejowej (24 października 2012 r.) nie wniosła uwag do warunków ich ochrony przeciwpożarowej budynków.

Kontrole przeprowadzone przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego („PPIS”) w budynkach przy ul. Sienkiewicza i Raginisa (odpowiednio 13 grudnia 2013 r. i 27 lutego 2014 r.) nie stwierdziły naruszenia wymogów higieniczno-sanitarnych. W wyniku podobnej kontroli przy ul. Kolejowej 26A, PPIS w decyzji z 14 listopada 2013 r. nakazał do 31 grudnia 2013 r. opracować i wdrożyć dokument potwierdzający zgodność działania z zasadami higieny i prowadzić systematyczne zapisy dokumentujące czynności z obszaru GHP. W piśmie z 30 grudnia 2013 r. kierownik Domu dla Bezdomnych, Noclegowni i Ogrzewalni poinformował PPIS, że wykonał powyższe zalecenia pokontrolne, co również potwierdzono w trakcie kontroli przeprowadzonej przez NIK.

[Dowód: akta kontroli str. 257-278, 394-407]

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 Prawo budowlane²¹ Caritas, będąc zarządcą obiektów przy ul. Sienkiewicza i Raginisa dla każdego z nich prowadził książkę obiektu budowlanego. Stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a-c wspomnianej ustawy w obiektach tych przeprowadzane były w latach 2010 – 2013 okresowe kontrole stanu technicznego elementów budynku, instalacji gazowych, przewodów kominowych (dymowych, spalinowych, wentylacyjnych). Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 niniejszej ustawy, w 2009 roku były przeprowadzone kontrole instalacji elektrycznej, piorunochronnej, w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów (tzw. kontrole pięcioletnie). W przypadku budynku przy ul. Kolejowej, zgodnie z umową najmu z 4 lutego 2004 r. pomiędzy Caritas i PKP S.A. Centrala Zakład Gospodarowania Nieruchomościami („PKP”), przeprowadzenie kontroli budynku należało do PKP i jak oświadczył kierownik Domu dla Bezdomnych, Noclegowni i Ogrzewalni, według jego wiedzy takie kontrole miały miejsce. [Dowód: akta kontroli str. 408-420]

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Caritas w celu zapewnienia warunków do realizacji w ramach zadania publicznego.

4. Działania Caritas na rzecz osób bezdomnych i wychodzenia z bezdomności

Zgodnie z wyjaśnieniami kierownika Domu dla Bezdomnych, Noclegowni i Ogrzewalni, sposób postępowania z osobami bezdomnymi w celu ich reintegracji i wyprowadzenia z bezdomności był następujący. Bezdomni trafiający do Caritas często nie posiadali dowodu osobistego oraz ubezpieczenia zdrowotnego, w takim wypadku pracownicy oraz wolontariusze zajmowali się pomocą w ich uzyskaniu. Sprawdzano czy dana osoba była zarejestrowana w urzędzie pracy i czy pozostawała pod opieką ośrodka pomocy społecznej. Kierowano ją do lekarza pierwszego kontaktu w celu ustalenia, czy nie potrzebowała specjalistycznego leczenia i czy mogła podjąć pracę zawodową. W Domu dla Bezdomnych określany był plan dnia, dzięki któremu pensjonariusze uczyli się gospodarowania czasem, z uwzględnieniem podziału na obowiązki i odpoczynek. Organizowane były różnego rodzaju zajęcia, pomoc przy remontowaniu pomieszczeń, pomoc osobom niepełnosprawnym, czy pomoc w przeprowadzkach osobom ubogim. Mieszkańcy Domu dla Bezdomnych angażowali się w akcje prowadzone przez Caritas (Wigilijne Dzieło Pomocy Dzieciom i Jałmużna Wielkopostna), organizowane były też wyjazdy do miejsc kultu religijnego. Świątlica służyła jako miejsce rekreacyjno-wypoczynkowe. Zdaniem kierownika, kluczowe w procesie wychodzenia z bezdomności były pierwsze cztery lata bycia bezdomnym. Jeśli w tym czasie nie nastąpiła reintegracja, w późniejszym okresie było już bardzo trudno wyjść z bezdomności z uwagi na przyzwyczajenia i nawyki, jakich nabiera się poprzez swój styl życia. W sprawozdaniach końcowych z realizacji zadania publicznego Caritas poinformował że w latach 2012 – 2013 z bezdomności wyszło, odpowiednio, 18 i 13, łącznie 31 osób.

[Dowód: akta kontroli str. 145, 199, 303-304]

Caritas powołała Centrum Integracji Społecznej, działające w oparciu o ustawę z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym²². Uczestniczyć w działaniach Centrum mogły m.in. osoby bezdomne realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności. Jak wyjaśnił Koordynator Projektu, Centrum było dla osób bezdomnych pierwszym krokiem do aktywizacji społecznej, w którym uczyły się pracy zawodowej, systematyczności, odpowiedzialności za własne życie. Osoby te musiały rozpocząć normalną pracę zawodową w sekcji remontowo-budowlanej, rękodzielniczej, gastronomicznej lub organizacyjno-porządkowej²³. Jak podał Koordynator Projektu, do zakończenia czynności kontrolnych zatrudnienie socjalne zawarto z 30 osobami bezdomnymi, realizującymi indywidualny program wychodzenia z bezdomności, ukończyło go 14 osób, a pięć z nich znalazło miejsce zamieszkania poza placówkami dla osób bezdomnych.

[Dowód: akta kontroli str. 346-354, 362]

W celu bliższej współpracy instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w działaniu na rzecz osób bezdomnych w Białymstoku, 13 kwietnia 2011 r. powołano Podlaskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. Forum było platformą współpracy podpisanego porozumienia i jednym z jego sygnatariuszy był Caritas²⁴. Jako główne cele współpracy określono m.in. monitoring i diagnozę zagrożeń dotyczących osób, środowisk i zjawisk wynikających z szeroko rozumianego problemu bezdomności, wdrażanie standardów usług świadczonych w placówkach udzielających pomocy bezdomnym, współdziałanie w realizacji projektów, propagowanie sprawdzonych sposobów skutecznego przeciwdziałania bezdomności. Efektem współpracy w ramach Forum było powstanie m.in. mapy miejsc

²² Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.

²³ Remontowo-budowlanej, rękodzielniczej, gastronomicznej, organizacyjno-porządkowej.

²⁴ Pozostałymi sygnatariuszami porozumienia byli: WSAP im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Dom dla Osób Bezdomnych i Najuboższych MONAR-MARKOT, „PATRONAT”, Izba Wytreżwień, Fundacja Edukacji i Twórczości, Straż Miejska w Białymstoku, „Dom Kombatanta”, Eleos Diecezji Białostocko-Gdańskiej, Stowarzyszenie „Ku Dobrej Nadziei”, Fundacja „SPE SALVI”, Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białymstoku, Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku.

niezamieszkałych w Województwie Podlaskim, w których mogły przebywać osoby bezdomne. Zastępca dyrektora Caritas pozytywnie ocenia współpracę w ramach Forum.
[Dowód: akta kontroli str. 307-309, 326]

W ocenie zastępcy dyrektora Caritas, współpraca z Policją, Strażą Miejską oraz władzami Miasta Białegostoku i podległymi im Departamentami przebiegała bardzo dobrze. Służby porządkowe nie odmawiały pomocy a dodatkowo przeprowadzały akcję „Zimowy ratownik”, mającą na celu zapobieganie zamarznięciom, natomiast wyspecjalizowani pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie pełnili również dyżury w placówkach Caritas. Niezadowolająca była współpraca z placówkami opieki zdrowotnej, które nie udzielały osobom bezdomnym pomocy z powodu braku ubezpieczenia zdrowotnego, pomimo posiadania przez te osoby skierowania na leczenie szpitalne.

[Dowód: akta kontroli str. 325]

Zastępca dyrektora Caritas za mocną stronę systemu pomocy osobom bezdomnym w Białymstoku uważał współpracę i partnerstwo, zapewnienie różnorodnych form wsparcia, wydzielanie w ramach Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie oddzielnego zespołu pracowników socjalnych, przeznaczonych do obsługi osób bezdomnych oraz współfinansowanie przez Miasto Białystok wielu zadań na rzecz osób bezdomnych. Samą wysokość dotacji w roku 2014 ocenił na zadowalającą. Zdecydowanie słabą stroną, jego zdaniem, był brak mieszkań, w tym treningowych, brak pracy oraz niewystarczający system opieki zdrowotnej. Wśród szans na lepiej działający system opieki zdrowotnej osobom bezdomnym, zastępca dyrektora wskazał pogłębienie współpracy, a wśród zagrożeń wymienił brak finansowania Centrów Integracji Społecznej oraz brak ustawy o przedsiębiorstwach społecznych.

[Dowód: akta kontroli str. 327-328]

Caritas nie był kontrolowany przez Urząd Miejski w Białymstoku w przedmiocie realizacji zadania publicznego. Główna księgowa Caritas wyjaśniła, że na żądanie pracowników Departamentu Spraw Społecznych przedstawiano wrywkowe faktury związane z realizacją umowy celem ich sprawdzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 366-367]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do przedstawionych przez Caritas działań na rzecz osób bezdomnych i wychodzenia ich z bezdomności.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²⁵, wnosi o wyodrębnianie w ofertach realizacji zadania publicznego i w sprawozdaniach z ich wykonania, środków pochodzących z wpłat osób bezdomnych.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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
Wojciech Zambrzycki
inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska

.....
podpis

.....
podpis