

N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

Departament Pracy i Spraw Socjalnych

Nr ewid. 89/97/ I/97/001

DPS-41100-97

I n f o r m a c j a

**o wynikach kontroli realizacji ustawy o pomocy społecznej
w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności**

S p i s t r e ś c i

I	Część ogólna	1
1.	Charakterystyka kontroli	1
2.	Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	3
3.	Uwagi i wnioski	4
II	Część szczegółowa	6
1.	Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	6
2.	Ważniejsze ustalenia kontroli	9
2.1.	Informacje wojewodów o działaniach podejmowanych w okresie zimy na rzecz osób bezdomnych	9
2.2.	Skala zjawiska bezdomności, rozpoznanie potrzeb	13
2.3.	Działania administracji rządowej i samorządowej - współpraca z organizacjami pozarządowymi	18
2.4.	Inne ustalenia kontroli	22
3.	Opis postępowania kontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli.	24

Załącznik: Wykaz jednostek objętych kontrolą

I Część ogólna

1. Charakterystyka kontroli

1.1. W okresie od 27 stycznia do 28 lutego 1997 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła - z inicjatywy własnej - doraźną kontrolę realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności. Kontrolą objęto 2 wojewódzkie zespoły pomocy społecznej (WZPS) i 50 ośrodków pomocy społecznej (OPS) działających na terenie 51 gmin, Zarząd Główny Stowarzyszenia „Monar” w Warszawie, Caritas Archidiecezji Warszawskiej, 6 kół terenowych Towarzystwa im. Brata Alberta, Radę Naczelną Polskiego Towarzystwa Pomocy Społecznej w Warszawie, Wspólnotę „Chleb Życia” w Warszawie oraz Patronackie Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” - Oddział w Białymstoku.

W ramach kontroli dokonano oględzin lub zasięgnięto informacji (w trybie art. 29 p. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli)¹ w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej oraz w 35 placówkach udzielających schronienia osobom bezdomnym.

Wykaz jednostek skontrolowanych stanowi załącznik do Informacji.

Celem kontroli była ocena działań podejmowanych przez gminy i organy administracji rządowej w zakresie udzielania pomocy osobom pozbawionym schronienia, a także ocena współpracy organów administracji rządowej i samorządowej z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych.

1.2. Pojęcie bezdomności nie zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 29 listopada o pomocy społecznej. Nie określono również kryteriów, jakie powinna spełniać osoba

nazywana bezdomnym. Dlatego bardzo trudno jest mierzyć skalę zjawiska bezdomności, badać jego przyczyny i sposoby zapobiegania.

W analizach socjologicznych stosuje się kilka definicji bezdomności, np.: „.....bezdomny to człowiek, który nie posiada własnego mieszkania ani środków na jego zdobycie, nie mający możliwości powrotu do ostatniego miejsca zamieszkania”². W innym ujęciu to „.....człowiek, który odrzucił normy społeczne, typ wiecznego wędrowca, realizującego wybrany styl życia”³.

W Regulaminie działalności Koła Kaliskiego Towarzystwa Pomocy im. Brata Alberta, zatwierdzonym uchwałą Zarządu Głównego, postanowiono m.in., że „podstawą działalności Koła jest zakładanie i prowadzenie schronisk dla ludzi bezdomnych, tzn. takich, którzy aktualnie nie mają gdzie mieszkać”.

Zarówno informacje posiadane przez wojewodów, jak i zebrane w toku kontroli NIK opierają się nie na faktycznej liczbie bezdomnych (osób wyeksmitowanych z mieszkań, przebywających w szpitalach, aresztach, więzieniach, domach dziecka bez możliwości powrotu do ostatniego miejsca zamieszkania), lecz na meldunkach z ośrodków pomocy społecznej, schronisk i noclegowni dla bezdomnych o liczbie osób, którym udzielono pomocy.

Ze względu na wyjątkowo krótki czas trwania kontroli, ustalenia prezentowane w niniejszej Informacji należy traktować jako sygnałne, mogące ewentualnie posłużyć za inspirację i punkt wyjścia do uszczegółowionych badań zjawiska.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

2.1. Ani w ustawie o pomocy społecznej, ani w innych aktach prawnych oraz literaturze z dziedziny socjologii nie zdefiniowano jednoznacznie pojęcia bezdomności. Brak kryteriów

¹ Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 64, poz. 315 i Nr 89, poz. 402.

niezbędnych do określania ludzi bezdomnych utrudnia mierzenie skali zjawiska bezdomności oraz ocenę racjonalności wykorzystywania środków na pomoc dla osób bezdomnych.

Informacje zebrane w toku kontroli opierają się na meldunkach ośrodków pomocy społecznej, schronisk i noclegowni dla bezdomnych o liczbie osób, które skorzystały z pomocy w formie schronienia.

2.2. Na 51 gmin objętych kontrolą, zjawisko bezdomności odnotowano w 41, czyli w ok. 80%. Wśród gmin, w których występowało zjawisko bezdomności 93% stanowiły gminy miejskie. Placówki udzielające schronienia osobom bezdomnym funkcjonowały w 29 gminach, czyli w ok. 57 % skontrolowanych.

Liczba osób bezdomnych zarejestrowanych w gminach objętych kontrolą wynosiła 5651, a liczba miejsc w placówkach własnych gmin oraz prowadzonych przez organizacje pozarządowe - 3580. Oznacza to, że na 100 miejsc noclegowych przypadło przeciętnie 158 bezdomnych.

2.3. Największą koncentrację zjawiska bezdomności odnotowano w dużych aglomeracjach miejskich, posiadających bazę noclegową i jadłodajnie (Warszawa, Gdynia, Szczecin, Zielona Góra, Katowice, Łódź, Poznań).

Do tych miast migrowały osoby bezdomne z gmin nie posiadających dużych dworców kolejowych, jadłodajni i schronisk, czyli gmin, w których formalnie zjawisko bezdomności nie występowało. Liczba osób bezdomnych zarejestrowanych i wykazywanych w sprawozdawczości przez ośrodki pomocy społecznej odbiegała w

² M. Pisarska - Bezdomni w Łodzi. Analiza Socjologiczna. „Polityka Społeczna” nr 11/12 z 1993 r.

związku z tym znacznie od faktycznej liczby bezdomnych przebywających na terenach poszczególnych gmin.

2.4. Kontrole przeprowadzone w urzędach miast i gmin oraz ośrodkach pomocy społecznej wykazały, że w większości przypadków wywiązywały się one należycie z ustawowego obowiązku zapewnienia schronienia i posiłku osobom tego pozbawionym. Niedostateczna była jednakże ich aktywność w lokalizowaniu zjawiska bezdomności w terenie oraz docieranie do osób bezdomnych w celu zaproponowania im pomocy. W ok. 25% skontrolowanych gmin stwierdzono niepełne rozpoznanie skali zjawiska bezdomności oraz potrzeb ludzi bezdomnych i zagrożonych bezdomnością.

Wyniki kontroli wykazały, że działania gmin koncentrowały się raczej na łagodzeniu skutków zjawiska bezdomności, a nie na zapobieganiu jego powstawaniu.

Zaledwie w ok. 10% gmin odnotowano inicjatywy służb socjalnych, polegające na udzielaniu pomocy w załatwieniu osobom bezdomnym stałego miejsca zamieszkania (pomoc w przydziale lokali z zasobów komunalnych) bądź przeciwdziałaniu jego utracie (dopłaty do czynszu osobom zagrożonym eksmisją) - część II, p. 2.3.

2.5. Na pozytywną ocenę zasługuje działalność Stowarzyszenia „Monar”, prowadzącego na terenie kraju 19 domów (ośrodków) dla ludzi bezdomnych z ponad 3 tys. miejsc noclegowych. Szczególnie cenne i pożyteczne były działania Stowarzyszenia podjęte na przełomie 1996 i 1997 r. w okresie wystąpienia silnych mrozów. Dzięki szybkiej reakcji Zarządu Głównego Stowarzyszenia na terenie aglomeracji warszawskiej stworzono ok. 2 tys. dodatkowych

³ M. Pisarska, op. cit.

ogrzewanych miejsc noclegowych, co zapobiegło bezpośredniemu zagrożeniu życia i zdrowia tych ludzi.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości przy wykorzystaniu przez Stowarzyszenie dotacji celowych, przekazanych w 1996 r. i styczniu 1997 r. przez organy państwowe oraz środków finansowych przekazanych przez organy samorządowe.

Przy tej ogólnie pozytywnej ocenie działalności Stowarzyszenia kontrola jego placówek na terenie Warszawy wykazała naruszenie zasad legalności i rzetelności w prowadzeniu i finansowaniu domów (ośrodków) dla ludzi bezdomnych. Ujawnione nieprawidłowości polegały na niesporządzaniu raportów kasowych z pobieranej od bezdomnych odpłatności za pobyt, przyjmowaniu darowizn na potrzeby ludzi bezdomnych bez zawierania umów wymaganych przepisami Kodeksu cywilnego i niewykazywaniu wartości darowizn w przychodach Stowarzyszenia oraz nieprowadzeniu ewidencji księgowej środków trwałych. Pomijanie w ewidencji księgowej zasobów majątkowych oraz przychodów z tytułu odpłatności i darowizn stanowiło naruszenie przepisów ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zadań państwowych zleczanych jednostkom niepaństwowym.

Kontrola wykazała również, że Stowarzyszenie „Monar” prowadziło na terenie Warszawy prace budowlane bez zezwolenia na budowę i bez planów geodezyjnych i projektów architektoniczno-budowlanych, wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane (część II, p. 2.4.).

3. Uwagi i wnioski

Przy ogólnie pozytywnej ocenie działalności organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie łagodzenia skutków zjawiska bezdomności, ustalenia kontroli

uzasadniały skierowanie do ok. 40% jednostek objętych kontrolą następujących wniosków pokontrolnych:

- dokonanie dokładnego rozpoznania skali zjawiska bezdomności oraz potrzeb w zakresie schronienia dla osób bezdomnych;
- rozpoznawanie potencjalnej skali zjawiska bezdomności, z uwzględnieniem sytuacji mieszkańców hoteli pracowniczych, osób wobec których orzeczono eksmisję, osób przebywających w szpitalach z tzw. wskazań społecznych, mieszkańców domów dziecka;
- rozszerzenie współpracy między ośrodkami pomocy społecznej, jednostkami Policji, Straży Miejskiej, służby zdrowia, służby ochrony kolei itp., ukierunkowanej na rozpoznawanie zjawiska bezdomności i przeciwdziałanie jego powstawaniu;
- rozbudowa infrastruktury lokalowej dla osób bezdomnych;
- nawiązanie współpracy przez komisje mieszkaniowe wydziałów budynków i lokali urzędów miast i gmin z ośrodkami pomocy społecznej przy rozpatrywaniu wniosków o przydział mieszkań z zasobów komunalnych gmin;
- sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją umów i porozumień zlecających jednostkom niepaństwowym zadania z zakresu pomocy społecznej.

Przy pozytywnej ocenie działań organizacji i stowarzyszeń charytatywnych prowadzących schroniska i noclegownie dla bezdomnych, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uwaga wojewodów i zarządów miast i gmin powinna być ukierunkowana w większym stopniu na rozbudowę infrastruktury lokalowej w postaci mieszkań oraz domów pomocy społecznej dla ludzi starych, chorych i niesprawnych.

Ponadto, w celu umożliwienia pomiarów zjawiska bezdomności, badania przyczyn i ustalania sposobów jego zapobieganiu oraz racjonalnego wydatkowania środków na pomoc ludziom bezdomnym, niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia bezdomności oraz określenie kryteriów, jakie powinna spełniać osoba nazywana bezdomną.

II Część szczegółowa

1. *Charakterystyka stanu prawnego*

1.1. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁴ do zadań własnych gminy należą sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych. Przepis ust. 2 powołanego artykułu stanowi natomiast, że ustawy szczególne określają, które z zadań własnych mają charakter obowiązkowy.

Szczegółową organizację i zasady udzielania pomocy społecznej, w tym dla osób bezdomnych, reguluje ustawa z dnia 29 listopada o pomocy społecznej⁵.

Ważniejsze postanowienia tej ustawy, dotyczące zjawiska bezdomności, stanowią co następuje:

- Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia (art. 1 ust. 1).
- Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, fundacjami oraz osobami fizycznymi (art. 1 ust. 2).
- Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współudziału w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej (art. 1 ust. 3).
- Celem pomocy społecznej jest także zapobieganie powstawaniu sytuacji określonych w art. 1 ust. 1 (art. 2 ust. 2).

⁴ T.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43.

⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60; z 1994 r. Nr 62, poz. 265; z 1996 r. Nr 100, poz. 459 i Nr 147, poz. 687.

- Do zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym należy udzielanie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym (art. 10 ust. 2, p.1).
- Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego (art. 14 ust. 1).
- Schronienia udziela się w noclegowniach, domach dla bezdomnych i innych miejscach (art. 14 ust. 2).
- Gmina współdziała z istniejącymi na jej terenie instytucjami, organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi oraz zakładami pracy w celu realizacji zadań pomocy społecznej (art. 47).

Określenie zadań własnych gminy, wymienionych w art. 10 ust. 2 p. 1 ustawy o pomocy społecznej, jako obowiązkowych rodzi określone skutki prawne zarówno po stronie gminy, jak i osoby zainteresowanej (bezdomnej). Osobie tej przysługuje bowiem roszczenie do gminy o zapewnienie schronienia, posiłku i ubrania, natomiast gmina ma ustawowy obowiązek zaspokojenia tego roszczenia i nie może się od niego uchylać. Powołany przepis w związku z art. 9 ust. 1 i art. 10 ustawy o samorządzie terytorialnym oznacza, że gmina zobowiązana do zapewnienia schronienia osobie bezdomnej nie musi tego uczynić „osobiście” np. poprzez skierowanie do schroniska bądź noclegowni prowadzonej przez gminę, ale za pośrednictwem innych podmiotów lub jednostek organizacyjnych, z którymi zawarła odpowiednie porozumienie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym gmina może, celem realizacji zadań (w tym także zadań własnych obowiązkowych) tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Natomiast gmina nie może odmówić osobie bezdomnej udzielenia schronienia i pozostawić ją bez udzielenia pomocy. Koszty realizacji zadań własnych obowiązkowych pokrywa budżet właściwej gminy.

1.2. Zasady zlecania przez organy administracji rządowej zadań z zakresu m.in. pomocy społecznej reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym⁶.

Rozporządzenie stanowi m.in., że:

- warunkiem zlecania przez organ administracji państwowej zadania państwowego oraz przekazania dotacji na jego realizację jest zawarcie pisemnej umowy z jednostką niepaństwową;
- umowa powinna w szczególności zawierać:
 - zobowiązanie zleceniobiorcy do prowadzenia dokumentacji w sposób umożliwiający ocenę wykonania zadania pod względem rzeczowym i finansowym;
 - zobowiązanie zleceniobiorcy do poddania się kontroli przeprowadzanej przez zleceniodawcę w zakresie objętym umową;
 - ustalenie zasad rozliczeń;
- zleceniobiorca jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków na realizację umowy;
- w wypadku wykorzystania na realizację umowy tylko części przekazanej kwoty dotacji, część nie wykorzystana dotacji podlega zwrotowi;
- zleceniobiorca jest obowiązany do przedstawienia zleceniodawcy rozliczenia realizacji zadania pod względem rzeczowym i finansowym zgodnie z treścią umowy;
- zleceniodawca jest zobowiązany do prowadzenia nadzoru w zakresie wykonywania umowy na zasadach w niej określonych.

2. *Ważniejsze ustalenia kontroli*

2.1. Informacje wojewodów o działaniach podejmowanych w okresie zimy na rzecz osób bezdomnych.

⁶ Dz. U. Nr 87, poz. 437

Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 7 stycznia 1997r.⁷ wysłuchała informacji o sytuacji w kraju spowodowanej ostrymi mrozami i obfitymi opadami śniegu, przedstawionych przez poszczególnych ministrów (m.in. spraw wewnętrznych i administracji, pracy i polityki socjalnej, sprawiedliwości, zdrowia i opieki społecznej, transportu i gospodarki morskiej) i po dyskusji powierzyła Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej obowiązki koordynatora działań Rządu podejmowanych w celu łagodzenia skutków społecznych spowodowanych trudnymi warunkami atmosferycznymi.

Rada Ministrów zobowiązała m.in.

- Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do:
 - pilnego podjęcia działań w celu udostępnienia osobom bezdomnym, w okresie dużych mrozów, ogrzewanych wagonów kolejowych na noclegownie;
 - wystąpienie do Generalnej Dyrekcji PKP z wnioskiem o nieusuwanie bezdomnych przez służby porządkowe z pomieszczeń dworcowych w okresie mrozów;
- Wojewodów do przedstawienia Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej informacji o działaniach podejmowanych na terenie województw w związku z zagrożeniami wynikającymi z trudnych warunków zimowych, a także do osobistego włączenia się w rozwiązywanie problemów związanych z łagodzeniem społecznych skutków zimy;
- Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do dokonania analizy informacji przekazanych przez wojewodów i przedstawienia Radzie Ministrów, w terminie do dnia 31 stycznia 1997 r., wynikających z niej wniosków.

Ponadto Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy i Spraw Socjalnych do ewentualnego zwiększenia środków na bieżące wspieranie potrzeb organizacji pozarządowych utrzymujących placówki wspomagające bezdomnych i ubogich, po dokonaniu analizy potrzeb tych organizacji, decydując że poniesione wydatki zostaną zrekompensowane w terminie późniejszym, z ogólnej rezerwy budżetowej Rady Ministrów.

⁷ Protokół ustaleń z dnia 7 stycznia 1997 r. Nr 1/97

W ramach kontroli doraźnej Najwyższa Izba Kontroli zbadała realizację zobowiązań nałożonych przez Radę Ministrów na Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1997 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej opracował analizę informacji wojewodów o działaniach podejmowanych w celu zapewnienia odpowiedniego wsparcia osobom i rodzinom, które wobec trudnych warunków zimowych znalazły się w ciężkiej sytuacji życiowej.

Z analizy, przedłożonej Radzie Ministrów w dniu 27 stycznia 1997 r., wynika m.in. co następuje:

1. Dokładne ustalenie liczby osób bezdomnych na terenach poszczególnych województw jest niemożliwe. Jest to spowodowane ciągłym przemieszczaniem się tych osób pomiędzy różnymi gminami i województwami. Liczba osób bezdomnych, które w ostatnim okresie znalazły się w obszarze zainteresowania placówek pomocy społecznej została oszacowana w skali kraju na ok. 18 tysięcy.

W „Informacji w sprawie działań pomocy społecznej w okresie zimy 1997”, opracowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 6 stycznia 1997 podano, że „szacuje się, że liczba osób bezdomnych w kraju sięga 40 - 80 tys. osób”.

Z informacji uzyskanych z Rządowego Centrum Informatycznego PESEL wynika, że według stanu na dzień 31.12.1996 r. w skali kraju było 173.489 osób bezdomnych, w tym: wymeldowanych z pobytu stałego decyzją administracyjną - 133.003, a wymeldowanych z pobytu stałego i nigdzie nie zameldowanych - 40.486.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Radzie Naczelnej Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej w Warszawie wynika, że w roku 1996 ze schronienia i innych form pomocy udzielonych przez PKPS skorzystało w kraju 58.724 bezdomnych.

Wielkość zjawiska bezdomności jest bardzo zróżnicowana - największą liczbę bezdomnych zarejestrowano w województwach: stoł. warszawskim - ok. 5 tys. osób; katowickim - ok. 2 tys. osób; gorzowskim - 1,5 tys. osób; częstochowskim - 1,3 tys. osób.

Najmniej osób bezdomnych odnotowano w województwach: białkopodlaskim - 4, skierniewickim - 5 oraz piotrkowskim - 9 osób.

2. W okresie zimy (stan na 15.01.1997 r.) na skutek wychłodzenia organizmu zmarło w skali kraju ok. 100 osób. W zdecydowanej większości przypadków osoby te były pod wpływem alkoholu. Wśród osób zmarłych 16 to osoby bezdomne. Tu również dominującą przyczyną zgonu było nadużycie alkoholu. Nie stwierdzono przypadków związku przyczynowego pomiędzy przypadkami śmierci poprzez zamarznięcie a zaniedbaniami w działalności służb pomocy społecznej. Ocenę tą potwierdziły wyniki kontroli.

3. Służby socjalne w całym kraju podejmowały działania mające na celu zaspokojenie niezbędnych potrzeb osób i rodzin na okres zimy. Zwiększono liczbę wypłat zasiłków celowych i okresowych, zaspokojono zwiększone zapotrzebowanie na opał i ciepłą odzież. W sytuacjach tego wymagających pokrywano zaległe opłaty za czynsz i energię elektryczną. Zobowiązano też dyrektorów stacjonarnych domów pomocy społecznej do przyjmowania osób bezdomnych na krótkotrwałe pobyty w czasie zimy. Ośrodki pomocy społecznej w celu zapewnienia opieki i pomocy osobom starszym, niepełnym i chorym zwiększyły liczby godzin usług opiekuńczych.

4. W roku 1996 Minister Pracy i Polityki Socjalnej dokonał wsparcia finansowego 116 organizacji pozarządowych działających na rzecz pomocy osobom bezdomnym na łączną kwotę 5 mln zł.

W styczniu 1997 r. została uruchomiona część środków zaplanowanych w projekcie budżetu państwa na 1997 r. na współpracę z organizacjami pozarządowymi. Kwotę 480 tys. zł skierowano do 6 następujących organizacji pozarządowych o zasięgu ogólnopolskim, których działanie ma na celu pomoc osobom bezdomnym:

- | | | |
|----|--|----------------|
| 1) | Polski Komitet Pomocy Społecznej | - 100.000,- zł |
| 2) | Stowarzyszenie „Monar” | - 100.000,- zł |
| 3) | Stowarzyszenie „Polski Czerwony Krzyż” | - 70.000,- zł |
| 4) | Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta | - 100.000,- zł |
| 5) | Caritas Polska | - 100.000,- zł |
| 6) | Kamilińska Misja Pomocy Społecznej | - 10.000,- zł |

5. Brak jest pełnej informacji o wielkości środków finansowych przeznaczonych przez wojewodów na wsparcie działań organizacji pozarządowych. Informacje o wielkości środków przekazanych w 1996 r. na rzecz organizacji pozarządowych udzielających pomocy bezdomnym przekazało 10 wojewodów, a mianowicie:

- | | | |
|-----|-------------|--------------|
| 1) | warszawski | 285.390,- zł |
| 2) | białostocki | 15.000,- zł |
| 3) | bielski | 243.350,- zł |
| 4) | gorzowski | 59.000,- zł |
| 5) | katowicki | 200.000,- zł |
| 6) | łódzki | 614.000,- zł |
| 7) | poznański | 37.000,- zł |
| 8) | przemyski | 68.000,- zł |
| 9) | rzeszowski | 250.000,- zł |
| 10) | szczeciński | 86.000,- zł |

Informacje o środkach finansowych przekazanych przez władze samorządowe na rzecz organizacji pozarządowych przekazało 3 wojewodów:

- | | | |
|----|------------|----------------|
| 1) | warszawski | 1.006.036,- zł |
| 2) | lubelski | 170.227,- zł |
| 3) | poznański | 55.379,- zł |

Informacje o liczbie placówek i liczbie miejsc noclegowych dla bezdomnych przekazało 15 wojewodów (warszawski, białostocki, bielski, jeleniogórski, katowicki, kielecki, lubelski, łomżyński, łódzki, olsztyński, poznański, przemyski, sieradzki, szczeciński, zielonogórski).

6. Przy szacunkowej liczbie 8.600 osób bezdomnych na terenie tych 15 województw liczba miejsc noclegowych wynosiła ok. 4550. Przeciętny stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie schronienia wynosił zatem ok. 53 %. W ogólnej liczbie 4550 miejsc ok. 77 % stanowiły miejsca noclegowe w placówkach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

2.2. Skala zjawiska bezdomności, przyczyny i stopień zaspokojenia potrzeb.

Z informacji przekazanych przez wojewodów wynika, że szacunkowa liczba bezdomnych w skali kraju w 1996 r. wynosiła 17. 513 osób. Wyniki kontroli wykazały natomiast, że nie zawsze stopień rozpoznania zjawiska bezdomności przez administrację rządową i samorządową był dostateczny.

- Z informacji wojewody zielonogórskiego (z dnia 15.01.1997 r.) wynika, że na terenie województwa było 109 osób bezdomnych, a ponadto, że wszystkie osoby bezdomne zainteresowane uzyskaniem schronienia mają zapewnioną taką pomoc.
- Z informacji uzyskanych w toku kontroli wynika natomiast, że:
 - w latach 1995-1996 w trybie administracyjnym wymeldowano w Zielonej Górze 379 osób, z których ponowne zameldowanie uzyskało 67 osób. Pozostałe 312 osób nie miało stałego zameldowania;

- z Noclegowni dla Bezdomnych Osób w Zielonej Górze (prowadzonej przez Gminę) w 1996 r. skorzystało 107 osób;
 - z opieki Schroniska dla Matki i Dziecka w Zielonej Górze w 1996 r. skorzystało 13 bezdomnych matek, 21 dzieci i 2 kobiety w ciąży;
 - w Areszcie Śledczym w Zielonej Górze przebywało 7 osób nie posiadających zameldowania;
 - na terenie budynku Stacji Rejonowej PKP w Zielonej Górze przebywało 5 osób bezdomnych, korzystających z noclegów w poczekalni dla podróżnych i żywiących się odpadkami z baru dworcowego;
 - w Szpitalu Wojewódzkim w Zielonej Górze przebywało 5 osób bezdomnych, a w szpitalu w Torzymiu 1 bezdomny przekazany przez szpital w Zielonej Górze.
- Urząd Gminy Warszawa - Centrum do czasu rozpoczęcia kontroli (22.01.1997 r.) nie posiadał zbiorczych udokumentowanych informacji o skali zjawiska bezdomności na terenie Gminy oraz o potrzebach w tym zakresie. Z wyjaśnienia udzielonego przez dyrektora Wydziału Pomocy Społecznej i Zdrowia wynika, że „...Wydział aktualnie dopracowuje system zbierania informacji, które w przyszłości w pełni pozwalać będą na dokonywanie analizy i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenie pomocy osobom bezdomnym”.
- Z ustaleń kontroli wynika, że na terenie Gminy Warszawa - Centrum znajduje się 13 placówek dla bezdomnych o łącznej liczbie 589 miejsc noclegowych. W okresie wiosenno-letnim stopień wykorzystania miejsc wynosił ok. 35 %, zaś w okresie zimowym 103 %.
- MG OPS w Kępnie (woj. kaliskie) w sprawozdaniu z udzielonych świadczeń pomocy społecznej za 1996 r. wykazał, że z tytułu bezdomności przyznano zapomogi dla 7 rodzin, 8 osób, w tym dla 2 kobiet. Z oświadczenia z-cy kierownika MG OPS dotyczącego realizowania przez Ośrodek zadań ustawowych w zakresie przeciwdziałania bezdomności w 1996 r. oraz w styczniu 1997 r. wynika, że „...na terenie działania Ośrodka nie zarejestrowano osób bezdomnych. Dla 8 rodzin wydano bilety kredytowane, w tym dla 2 bezdomnych; w listopadzie 1996 r. umieszczono 1 osobę w Schronisku dla Kobiet z Dzieckiem w Ostrowie Wlkp.”.
- W MOPS w Białymstoku - według danych zestawionych w czasie kontroli na podstawie informacji z 16 działających w strukturze Ośrodka zespołów pracowników socjalnych - w 1996 r. świadczeń z powodu bezdomności w formie schronienia potrzebowało

ogółem 116 osób. Według szacunków Ośrodka, określonych w piśmie do WZPS w Białymstoku w styczniu 1997 r. - opartych na informacjach od instytucji zajmujących się udzielaniem pomocy bezdomnym - na terenie Białegostoku było ok. 40 bezdomnych mężczyzn i 20 kobiet.

- MOPS w Bydgoszczy w sprawozdaniu do WZPS za 1996 r. wykazał 879 osób bezdomnych, którym udzielono schronienia; według wykazu sporządzonego (na żądanie kontrolera NIK) przez schroniska liczba ta faktycznie wynosiła 474.
- Z informacji wojewody kaliskiego wynika, że na terenie województwa w 1996 r. było 80 osób bezdomnych; z materiałów kontroli natomiast, że „jednostki organizacyjne Miasta Kalisza zarejestrowały łącznie 106 osób bezdomnych.
- Z informacji wojewody poznańskiego wynika, że w woj. poznańskim w 1996 r. było 280 osób bezdomnych. Według danych OPS w Poznaniu w 1996 r. przebywało 756 bezdomnych. Natomiast według „Raportu Zdrowotnego Miasta Poznań” liczba bezdomnych zarejestrowanych wynosiła 864, a szacunkowa liczba nie zarejestrowanych - 1013 osób.
- Według danych Urzędu Miasta w Świdnicy (woj. wałbrzyskie) problem bezdomności dotyczył od 4 do 10 osób. Ustalenia kontroli wykazały natomiast, że problem bezdomności dotyczył znacznie większej grupy osób. Stwierdzono bowiem, że w budynkach należących do Miasta, pełniących funkcje hotelowe, mieszkały rodziny nie posiadające tytułu prawnego do zajmowanych lokali. Na przykład w budynku przy ul. Garbarskiej 23 spośród 9 zamieszkujących tam rodzin tylko 1 posiadała tytuł prawny do zajmowanego lokalu. Nie podjęto również decyzji rozstrzygającej o sposobie użytkowania budynku przy ul. Kopernika 3, zamieszkiwanego przez 11 rodzin. Zagrożeni bezdomnością byli również mieszkańcy 20 lokali z zasobów zarządzanych przez Gminę, w stosunku do których Sąd Rejonowy w Świdnicy orzekł eksmisję bez prawa do lokalu zastępczego. Stwierdzono również przypadki przetrzymywania w świdnickich szpitalach osób z tzw. wskazań socjalno-społecznych.

Na terenie Gminy Miejskiej - Świdnica nie prowadzono noclegowni ani domu dla bezdomnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że zarówno Straż Miejska, jak i Komenda Rejonowa Policji kierowały do Prezydenta Miasta pisma, w których wskazywano na potrzebę zorganizowania noclegowni dla bezdomnych.

Ustalenia kontroli wykazały, że liczba osób zarejestrowanych jako bezdomne przez ośrodki pomocy społecznej odbiegała znacznie od faktycznej liczby bezdomnych przebywających na terenie gmin.

- W Gminie Warszawa - Białoleka zarejestrowano 7 osób bezdomnych z terenu Gminy, a jednocześnie w schroniskach przebywało w okresie objętym kontrolą ok. 492 bezdomnych.
- W Gminie Warszawa - Targówek liczba zarejestrowanych osób bezdomnych z terenu Gminy wynosiła 12, a przebywających w schroniskach odnotowano 350.

Z informacji zebranych w toku kontroli wynika, że głównymi przyczynami bezdomności były konflikty rodzinne, powodujące konieczność opuszczenia stałego miejsca zamieszkania, odrzucenie przez rodzinę osób dotkniętych chorobą AIDS, alkoholizmem i narkomanią, brak akceptacji przez rodzinę niepełnoletnich córek w ciąży, wymeldowania przez rodzinę donikąd w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności, wymeldowania administracyjne wskutek zadłużeń czynszowych, utrata prawa do korzystania z hoteli robotniczych (bezrobocie), brak możliwości uzyskania mieszkania po opuszczeniu domów dziecka.

Spośród osób mieszkających w schroniskach, noclegowniach, dworcach PKP, na klatkach schodowych, altankach działkowych i w kanałach ciepłowniczych znaczny odsetek, bo ok. 25 % stanowiły osoby bezdomne „z wyboru”, czyli osoby, które bezdomność uznają za swoisty styl życia.

- MOPS w Gdyni w okresie od stycznia 1995 r. do lutego 1997 r. udzielił pomocy wszystkim osobom bezdomnym, które się o nią zwróciły; nie odnotowano przypadku nieudzielenia schronienia z powodu braku miejsc w schroniskach. Z pomocy nie

skorzystały te osoby, które odmawiały jej przyjęcia. W 1996 r. z ogólnej liczby 197 bezdomnych 111 skierowano do schronisk, a 21 udzielono pomocy w innej formie (miejsce w DPS, powrót do rodzinnego domu, przydział mieszkania). 65 bezdomnych, którzy odmówili zamieszkania w schroniskach, korzystało ze schronienia w kanałach ciepłowniczych, prowizorycznych szałasach, na klatkach schodowych, w mieszkaniach przypadkowo spotkanych osób, na dworcu PKP.

- W Żarach (woj. zielonogórskie) zarejestrowano ok. 25 osób wymeldowanych ze stałego miejsca pobytu (z terenu miasta i okolicznych gmin). Osoby te przebywały na dworcach PKP i PKS oraz u znajomych; z ich oświadczeń wynikało, że nie czują potrzeby przebywania w stałym miejscu pobytu.
- Z 8 zarejestrowanych w Gminie Warszawa - Ursynów bezdomnych 4 osoby mieszkały z rodzinami w pełnowartościowych lokalach, 2 odmówiły pomocy OPS, 1 odmówiła skorzystania z noclegowni „Monar” i 1 odmówiła przyjęcia oferowanego przez Gminę lokalu ze względu na złe warunki sanitarne.
- Z informacji Komendanta Komisariatu Kolejowego Policji w Ostrowie Wlkp. (woj. kaliskie) wynika, że w 1996 r. w poczekalni dworcowej stacji PKP stale nocowało ośmiu mężczyzn, w tym dwóch - nie posiadających stałego miejsca zamieszkania, trzech - posiadających zameldowanie na terenie Ostrowa i trzech zameldowanych na terenie okolicznych gmin. Osoby te od kilku do kilkunastu lat prowadziły wędrowny tryb życia, nocując na dworcach. Z wyjaśnień dyrektora MOPS wynika, że nie korzystały one z pomocy społecznej, a próby nawiązania z nimi kontaktu okazały się bezskuteczne.
- Na terenie Gminy Warszawa - Białoleka przebywało 7 osób bezdomnych z terenu Gminy, w tym 1 pełna rodzina z czworgiem dzieci w wieku szkolnym. Wszystkie te osoby przebywały w schronisku „Markot”. Bezdomna rodzina przebywa w Markocie od końca 1994 r. Do roku 1995 była objęta pomocą OPS-u. W 1996 r. sytuacja ekonomiczna rodziny poprawiła się, gdyż oboje małżonkowie pracują - żona jest kierownikiem Schroniska przy ul. Czajki, mąż pracuje poza schroniskiem. Rodzina dwukrotnie otrzymała propozycję przydziału lokalu z Urzędu Gminy, jednak odmówiła jej przyjęcia.

2.3. Działania administracji rządowej i samorządowej

Na ogólną liczbę 51 skontrolowanych gmin placówki dla osób bezdomnych funkcjonowały w 29, czyli ok. 57 %. Z ogólnej liczby 83 placówek 26 (ok. 31 %) stanowiły schroniska, noclegownie i domy dla bezdomnych prowadzone przez gminy, a 57 (ok. 69 %) - przez organizacje pozarządowe. Łączna liczba miejsc w tych placówkach wynosiła 3580; przy liczbie 5651 bezdomnych oznacza to, że przeciętnie na 100 miejsc noclegowych przypadało 158 bezdomnych. Z ogólnej liczby 3580 miejsc noclegowych 806 (22,5 %) znajdowało się w placówkach własnych gmin, a 2.774 (77,5 %) - w placówkach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

Kontrole przeprowadzone w urzędach miast i gmin oraz ośrodkach pomocy społecznej wykazały, że w większości przypadków wywiązywały się one należycie - w miarę swoich możliwości finansowych - z ustawowego obowiązku zapewnienia schronienia, odzieży i posiłku osobom tego pozbawionym. Prawie wszystkie gminy (93 %), na których terenie funkcjonowały organizacje działające na rzecz bezdomnych, udzielały im pomocy finansowej.

Oprócz prowadzenia własnych schronisk dla bezdomnych i wspomagania placówek prowadzonych przez organizacje pozarządowe, w ok. 60 % skontrolowanych gmin działalność pomocowa realizowana przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej polegała głównie na udzielaniu wsparcia finansowego (zasiłki celowe i okresowe), pomocy rzeczowej (odzież, opał, pościel itp), finansowaniu posiłków dla ubogich we własnych lub prowadzonych przez organizacje pozarządowe jadalniach, wydawaniu talonów do sklepów, barów i restauracji oraz opłacaniu obiadów w stołówkach szkolnych dzieciom z najuboższych rodzin.

Z materiałów kontroli nie wynika aby podlegające administracji samorządowej ośrodki pomocy społecznej odmawiały udzielenia pomocy osobom bezdomnym, które

się o takową zwróciły. Jednakże w ok. 25 % skontrolowanych gmin stwierdzono niepełne rozpoznanie skali zjawiska bezdomności oraz potrzeb ludzi bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Niedostateczne rozpoznanie potrzeb powodowało m.in., że służby socjalne koncentrowały swoją działalność na łagodzeniu skutków bezdomności, a nie na zapobieganiu temu zjawisku, do czego obliguje przepis art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Na ogół ośrodki pomocy społecznej ograniczały się do rejestrowania osób zgłaszających się o pomoc, udzielaniu im pomocy rzeczowej lub finansowej, kierowaniu ich do miejscowych schronisk i noclegowni, a w przypadku ich braku - wydawaniu biletów kredytowanych do miejscowości posiadających bazę noclegową dla bezdomnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że zaledwie w ok. 10 % skontrolowanych gmin wyniki kontroli uzasadniały pozytywną ocenę pracy socjalnej z bezdomnymi, ukierunkowanej na zobowiązanie bezdomnych do współudziału w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Podobnie niewielki był zakres inicjatyw gmin, polegających na zapobieganiu zjawisku bezdomności poprzez pośredniczenie w znalezieniu miejsca stałego pobytu lub pomocy w powrocie do stałego miejsca zamieszkania. W niewielkim stopniu realizowane były również zadania z zakresu pomocy społecznej dla osób zagrożonych bezdomnością, a polegające na dopłacie do czynszu osobom zagrożonym eksmisją, zakupie opału, opłacanie energii elektrycznej, itp. Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującymi przepisami możliwe jest obecnie dokonywanie eksmisji „donikąd” bez zapewnienia eksmitowanym osobom lokalu zastępczego.

Ogółem w skontrolowanych gminach w okresie objętym kontrolą przydział mieszkania z zasobów komunalnych uzyskało ok. 160 osób, z czego 65 przypadków (ok. 40 %) dotyczyło gmin miasta st. Warszawy.

W kilku przypadkach stwierdzono niedostateczną współpracę komisji mieszkaniowych wydziałów budynków i lokali urzędów miast i gmin z ośrodkami pomocy społecznej. Przy rozpatrywaniu wniosków i ustalaniu kolejności w przydziale mieszkań nie zasięgano opinii pracowników socjalnych ośrodków.

Z ustaleń kontroli wynika, że prawie wszystkie placówki pozarządowe udzielające pomocy osobom bezdomnym na terenie gmin objętych kontrolą uzyskiwały pomoc finansową ze strony gmin, wojewodów oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

W toku niniejszej kontroli nie badano szczegółowo kosztów utrzymania placówek ani źródeł ich finansowania.

Z szacunkowych danych uzyskanych w trybie zasięgnięcia informacji wynika, że dotacje gmin stanowiły przeciętnie ok. 27 %, zaś dotacje budżetu państwa (województw i MPiPS) - ok. 44 % kosztów utrzymania placówek dla bezdomnych.

Odpłatność pensjonariuszy placówek pozarządowych pokrywała ok. 6,3 %, a w placówkach samorządowych ok. 4,1 % kosztów ich utrzymania.

Przekazywanie dotacji placówkom i organizacjom pozarządowym przez zarządy miast i gmin, wojewodów oraz MPiPS następowało na podstawie porozumień i umów, w których - zgodnie z postanowieniami ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym - określano m.in. zakres zleczanych usług oraz zasady rozliczeń przyznanych środków.

W większości skontrolowanych przypadków stwierdzono wykorzystywanie dotacji zgodnie z ich umownym przeznaczeniem oraz terminowe rozliczanie przekazanych

środków. Nieprawidłowości w sposobie dotowania i rozliczania placówek ujawniono w 5 gminach.

- Zgodnie z umową nr 4/96 z dnia 14 marca 1996 r., zawartą pomiędzy Gminą Warszawa - Centrum i Wspólnotą „Chleb Życia” w Warszawie Wspólnota została zobowiązana do rozliczenia otrzymanej dotacji w kwocie 36.000,- zł oraz do zwrotu nie wykorzystanej jej części w terminie do 31 grudnia 1996 r.. Do czasu zakończenia kontroli (21 lutego 1997 r.) Wspólnota nie dokonała zwrotu nie wykorzystanej kwoty 2.180,86 zł.
- Zarząd Miasta Wrocławia w umowie z dnia 22 marca 1992 r. zawartej (w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej) z Towarzystwem Pomocy im. Brata Alberta nie określił - w odróżnieniu od innych umów z organizacjami pozarządowymi - obowiązku i sposobu rozliczania przyznawanych środków.

W wyniku takiego uregulowania z przekazanej w 1996 r. przez Zarząd Miasta dotacji w kwocie 236.000,- zł Towarzystwo nie rozliczyło się z Zarządem z kwoty 216.000,- zł.

Ponadto Zarząd Miasta, dofinansowując organizacje pozarządowe, nie przeprowadzał kontroli wykorzystania przyznanych środków, które to uprawnienie gwarantowały postanowienia zawartych umów. Badania kontrolne wykazały również, że na 12 realizowanych przez Zarząd Miasta umów z zakresu dofinansowania kuchni charytatywnych, zgodnie z postanowieniami tych umów dotyczącymi składania sprawozdań, w terminach określonych w umowach, w terminie złożono tylko 2 sprawozdania.

- W 1996 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało Koło Kaliskiemu Towarzystwu Pomocy im. Brata Alberta w Kaliszu, ze środków przeznaczonych na pomoc postpenitencjarną, kwotę 8.400,- zł. Koło nie występowało o dofinansowanie, a Ministerstwo nie określiło przeznaczenia dotacji, jak również warunków jej wykorzystania i rozliczenia. Otrzymane środki przeznaczono na bieżącą działalność Schroniska im. Św. Alberta w Kaliszu. Koło na początku 1996 r. dysponowało rezerwą środków obrotowych w wysokości 5.622,55 zł, a na koniec 1996 r. - 8.995,84 zł.

- WZPS w Łodzi w 1996 r. przyznał dotacje dla 9 stowarzyszeń, fundacji i zgromadzeń zakonnych w łącznej kwocie 664.393,- zł. Z dotowanymi jednostkami WZPS zawarł umowy, określające zakres zleconych zadań pod rygorem zwrotu dotacji w przypadku wykorzystania jej na inne cele niż określone w umowie. Zleceniobiorcy zobowiązali się m.in. do rozliczenia poszczególnych zadań pod względem rzeczowym i finansowym, prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków, a także uznali uprawnienia zleceniodawcy do stałego nadzoru nad prawidłowością wykonania umowy oraz do kontroli w zakresie objętym umową.

W toku kontroli stwierdzono, że wszyscy adresaci dotacji, przedłożyli rozliczenia z ich wykorzystania, natomiast WZPS - jako zleceniodawca - nie przeprowadził w 1996 r. żadnej kontroli w zakresie realizacji zawartych umów, w tym zwłaszcza: celowości wykorzystania przyznanych środków, prowadzenia ewidencji finansowej wydatkowania środków dotacji budżetowej oraz dokumentacji rzeczowej i finansowej.

- W grudniu 1996 r. Urząd Rady Ministrów przekazał Stowarzyszeniu „Monar” w Warszawie kwotę 100.000,- zł na dofinansowanie Domu dla Matek z Dziećmi „Bajka”. W Stowarzyszeniu nie było dokumentacji wymaganej przepisami powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów. W styczniu 1997 r. Stowarzyszenie przekazało URM wykaz rachunków za poczynione z kwoty 100.000,- zł zakupy (meble, wykładziny, boazeria, glazura, terakota, sprzęt sportowy i muzyczny, komputery, sprzęt RTV oraz różne drobne narzędzia).
- Ministerstwo Sprawiedliwości w okresie od czerwca do listopada 1996 r. przekazało Stowarzyszeniu „Monar” kwotę 50.000,- zł. Oprócz przelewów Stowarzyszenie nie posiadało dokumentacji wymaganej przepisami rozporządzenia Rady Ministrów.

2.4. Inne ustalenia kontroli

2.4.1. Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Gminy Warszawa - Białoleka wykazała, że na terenie Gminy znajdują się 4 schroniska dla bezdomnych, prowadzone przez Stowarzyszenie „Monar”.

W toku kontroli burmistrz Gminy złożył pisemną informację o przebiegu postępowania administracyjnego dotyczącego samowoli budowlanych popełnionych przez Stowarzyszenie „Monar”.

Z treści informacji, potwierdzonej ustaleniami kontroli, wynika, że na terenie Gminy „Monar” wybudował - niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁸ - 4 obiekty oraz postawił pomnik. Prace budowlane były wykonywane bez zezwolenia na budowę oraz bez planów geodezyjnych i projektów architektoniczno-budowlanych.

W dniu 16 lipca 1996 r. burmistrz wydał decyzję nakazującą zaniechanie robót budowlanych w istniejących obiektach oraz rozbiórkę obiektów nowo wybudowanych. W wyniku postępowania odwoławczego wojewoda warszawski uchylił decyzję burmistrza i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, wskazując na konieczność wzięcia pod uwagę aspektu społecznego sprawy.

Postanowieniem z dnia 17 października 1996 r. wstrzymano roboty budowlane przy budowie pomnika przy ul. Marywilskiej, a w dniu 5 grudnia 1996 r. Stowarzyszenie „Monar” złożyło projekt pomnika w Urzędzie Gminy. Zanim Urząd podjął jakąkolwiek decyzję, Stowarzyszenie zakończyło budowę pomnika w dniu 20 grudnia 1996 r.

Z informacji złożonej przez burmistrza wynika ponadto, że „Monar” użytkuje bez wymaganych pozwoleń na terenie Gminy Białoleka dwa inne ośrodki dla bezdomnych, tj. tunel przejścia podziemnego przy ul. Modlińskiej przy skrzyżowaniu z Trasą Toruńską oraz baraki biurowo-socjalne byłego zaplecza budowy Oczyszczalni Ścieków „Czajka”.

⁸ Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414; z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 106, poz. 496, Nr 146, poz. 680.

2.4.2. Kontrola działalności Stowarzyszenia „Monar” wykazała naruszanie zasad legalności i rzetelności w prowadzeniu i finansowaniu domów (ośrodków) dla ludzi bezdomnych. W dwóch prowadzonych przez Stowarzyszenie domach (ośrodkach) w Warszawie ujawniono następujące nieprawidłowości.

- W domach nie sporządzano raportów kasowych z pobieranej od bezdomnych odpłatności za pobyt, a zebrane kwoty nie były przekazywane na rachunek bankowy domów „Markot”. Prowadzona ewidencja wpłat nie spełniała wymogów określonych w ustawie z dnia 19 listopada 1994 r. o rachunkowości⁹.
- Darowizny służące bieżącym potrzebom ludzi bezdomnych oraz prowadzonej działalności inwestycyjno-remontowej były przyjmowane bez zawierania stosownych umów, wymaganych przepisami art. 888 Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r. Ponadto wartość otrzymywanych darowizn nie była wyceniana i wykazywana w przychodach Stowarzyszenia, co było z kolei niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt. 20 powołanej ustawy o rachunkowości.
- Nie prowadzono ewidencji księgowej środków trwałych, zarówno budynków, jak i znajdujących się na wyposażeniu skontrolowanych domów samochodów, kserokopiarek, komputerów. Dotyczyło to również środków trwałych uzyskiwanych w formie darowizn.
- Pomijanie w ewidencji księgowej zasobów majątkowych oraz przychodów z tytułu odpłatności i darowizn stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym, według których wielkość posiadanych przez zleceniobiorcę środków własnych oraz przychodów uzyskiwanych przy realizacji zadań mają istotny wpływ na wysokość uzyskiwanych dotacji państwowych.

Z wyjaśnień przewodniczącego ZG Stowarzyszenia „Monar” wynika, że przyczyną nieprawidłowości i naruszania zasad obowiązującego prawa w prowadzeniu i finansowaniu schronisk dla ludzi bezdomnych, był niedostatek środków finansowych, uniemożliwiający zatrudnienie profesjonalnej kadry w komórkach administracji i

⁹ Dz.U. Nr 121, poz. 591 i z 1997 r. Nr 32, poz. 183.

księgowości i wynikająca stąd konieczność oparcia się na pracy wolontariuszy z kręgu bezdomnych.

3. Opis postępowania kontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli.

Czynności kontrolne zakończono 28 lutego 1997 r.. Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kontrolerów i kierowników jednostek kontrolowanych. Żaden z kierowników nie zgłosił w trybie art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 o NIK zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Do kierowników wszystkich jednostek skontrolowanych Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające ocenę kontrolowanej działalności. Uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości zaadresowano do ok. 40 % adresatów. W wystąpieniach nie przedstawiono ocen wskazujących na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości.

W 1 wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do organizacji pozarządowej - Wspólnota „Chleb Życia” w Warszawie wnioskowano o zwrot nie wykorzystanej kwoty dotacji Gminy Warszawa - Centrum na dofinansowanie działalności Noclegowni „Emaus”. Kwota nie wykorzystanej dotacji wynosiła 2.181 zł.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w jednostkach świadczących pomoc osobom bezdomnym nie wykazały naruszenia zasad legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Wyjątkiem w tym zakresie jest działalność Zarządu Stowarzyszenia „Monar” w Warszawie, co do którego sformułowano zarzuty naruszania zasad legalności i rzetelności.

Adresaci wystąpień pokontrolnych nie zgłosili zastrzeżeń do ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Z odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, udzielonej przez przewodniczącego ZG Stowarzyszenia „Monar”, Pana Marka Kotańskiego, wynika m.in., że:

- we wszystkich placówkach wprowadzono obowiązek sporządzania raportów kasowych z pobieranej od bezdomnych odpłatności oraz wszelkich darowizn gotówkowych; kierowników placówek zobowiązano do przekazywania tych środków na rachunek bankowy utworzony dla domów „Markot”;
- wprowadzono obowiązujący wzór umowy darowizny i przekazano go wszystkim kierownikom placówek, zobowiązując ich do zaprowadzenia ksiąg ewidencjonujących wszelkie darowizny wraz z ich wartością rzeczową;
- wstrzymano prace remontowo-budowlane na użytkowanej działce przy ul. Marywilskiej, stanowiącej mienie komunalne; podjęto działania zmierzające do skompletowania pełnej dokumentacji wynikającej z ustawy Prawo budowlane;
- powołano komisję inwentaryzacyjną w celu zaprowadzenia ewidencji księgowej środków trwałych oraz uaktualniono zakładowy plan kont zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Kownacki
Warszawa, dnia

Dyrektor Departamentu
Pracy i Spraw Socjalnych

Stanisław Falski
Warszawa, dnia

Zatwierdzam:
PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 11 lipca 1997

Załącznik

Wykaz jednostek objętych kontrolą

1. Wojewódzkie Zespoły Pomocy Społecznej w Łodzi i Słupsku
2. Urzędy miast, gmin oraz miast i gmin w następujących województwach:

2.1 Stołeczne warszawskie:	* Konstantynów Łódzki
* Warszawa - Bemowo	* Łódź
* Warszawa - Białłęka	2.10. Olsztyńskie
* Warszawa - Bielany	* Olsztyn
* Warszawa - Centrum	* Barczewo
* Warszawa - Targówek	* Gietrzwałd
* Warszawa - Ursus	2.11. Poznańskie
* Warszawa - Ursynów	* Czerwonak
* Warszawa - Rembertów	* Środa Wielkopolska
* Warszawa - Wawer	* Poznań
* Warszawa - Wilanów	2.12. Rzeszowskie
* Warszawa - Włochy	* Rzeszów
2.2. Białostockie	* Mielec
* Białystok	* Boguchwała
2.3. Bydgoskie	* Tychyn
* Bydgoszcz	2.13. Słupskie
* Inowrocław	* Słupsk
2.4. Gdańskie	* Przechlewo
* Gdynia	2.14. Suwalskie
* Smętowo Graniczne	* Suwałki
2.5. Kaliskie	2.15. Szczecińskie
* Kalisz	* Goleniów
* Kępno	* Szczecin
* Ostrów Wlkp.	* Dobra
2.6. Katowickie	2.16. Tarnobrzeskie
* Czeladź	* Sanomierz
* Katowice	* Opatów
* Zabrze	2.17. Wrocławskie
2.7. Krakowskie	* Bierutów
* Kraków	* Wrocław
* Gdów	2.18. Zielonogórskie
* Wieliczka	* Zielona Góra
2.8. Lubelskie	* Żary
* Lublin	* Wymiarki
2.9. Łódzkie	

3. Zarząd Główny Stowarzyszenia „Monar” w Warszawie
4. „Caritas” Archidiecezji Warszawskiej w Warszawie
5. Koła Terenowe Towarzystwa im. Św. Brata Alberta w Warszawie, Kaliszu, Łodzi, Mielcu, Gdańsku i Wrocławiu
6. Rada Naczelna Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej w Warszawie
7. Wspólnota „Chleb Życia” w Warszawie
8. Patronackie Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” - Oddział w Białymstoku