



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.03.2020



Agnieszka Górską
Dyrektor Miejskiego Ośrodka
Pomocy Rodzinie w Białymstoku
Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku
ul. Malmeda Icchoka 8, 15-440 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/090 – Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”

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

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku (dalej „MOPR” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Górską, dyrektor, od 1 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Agnieszka Górską, p.o. dyrektora, w okresie od 1 sierpnia 2018 r. do 31 października 2018r., Zdzisława Sawicka, dyrektor, w okresie od 1 kwietnia 1997 r. do 31 lipca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wsparcie asystenta rodziny. 2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych. 3. Zapewnienie jednorazowego świadczenia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli lub są niezbędne dla celów porównawczych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Piotr Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/131/2020 z 8 października 2020 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ośrodek działań przewidzianych w Programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”³ dotyczących zapewnienia jednorazowego świadczenia, wzmocnienia profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny oraz udzielenia wsparcia rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Udzielone wsparcie dotyczyło głównie przewyższania trudności w pielęgnacji i wychowaniu dziecka, było adekwatne do stwierdzonych potrzeb oraz prawidłowo zaplanowane i udokumentowane. Asystenci rodziny spełniali obowiązujące wymagania formalne.

MOPR prawidłowo przyznawał jednorazowe świadczenia z tytułu urodzenia się żywego dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie lub nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, powstałą w prenatalnym okresie rozwoju lub w czasie porodu oraz wywodził się z obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie.

W latach 2017 – 2020 (I półrocze) MOPR, z uwagi na brak potrzeb, nie realizował zadania własnego miasta na prawach powiatu, określonego w art. 19 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, dotyczącego prowadzenia domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży⁶. Ośrodek, w celu zabezpieczenia ewentualnych potrzeb w tym zakresie, dokonał rozpoznania możliwości zawarcia porozumienia w sprawie kierowania mieszkanek Białegostoku do takiej placówki prowadzonej przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁷ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

MOPR jest jednostką organizacyjną miasta Białegostoku (dalej *Miasto*), realizującą zadania pomocy społecznej. Do zadań MOPR należy⁸ m.in. przygotowywanie projektów uchwał rady miejskiej w sprawie gminnych programów wspierania rodziny oraz realizacja programów, wykonywanie czynności dotyczących przeprowadzania otwartych konkursów ofert dla organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹ na realizację zadań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej¹⁰ oraz przyznawanie i wypłacanie jednorazowego świadczenia pieniężnego określonego w ustawie z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”¹¹.

(akta kontroli str. 47-59)

MOPR, w ramach Programu „Za życiem”:

- realizował zadania dotyczące wzmocnienia profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny (działanie 5.1 Programu „Za życiem”), w związku z uczestnictwem w latach 2017 – 2019 w „Programie asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Załączniki Nr 1 (Program) i Nr 2 (plan finansowy Programu) do uchwały Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. (Dz. U. poz. 1250) Dalej Program „Za życiem”.

⁴ Wsparciem asystenta rodziny objęte jedną rodzinę z dzieckiem niepełnosprawnym.

⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1876, ze zm. Dalej: „ups”.

⁶ Dalej: „DMD”.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ § 6 Statutu MOPR w Białymstoku., nadanego uchwałą nr IX/77/03 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 26 maja 2003 r.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

¹⁰ Zadanie realizowane na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Białegostoku zarządzeniem nr 1124/16 z dnia 6 grudnia 2016 r.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1329. Dalej: „ustawa o wsparciu”.

zastępczej"¹², a w 2020 r. w „Programie asystent rodziny” realizowanymi na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹³;

- udzielał wsparcia rodzinie z dzieckiem posiadającym zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu, które powstało w prenatalnym okresie rozwoju dziecka, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu;
- przyznawał i wypłacał jednorazowe świadczenia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ww. ustawy. (akta kontroli str. 196-216)

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Wsparcie asystenta rodziny (działanie 5.1.)

1.1.Prezydent Miasta Białegostoku (dalej Prezydent Miasta), w związku z ogłoszeniem (w kwietniu 2017 r., lipcu 2018 r. i 2019 r. oraz 2020 r.) przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Programu Asystent rodziny”, składał do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej PUW) zapotrzebowanie (w kwietniu 2017 r. i lipcu 2018 r. i 2019 r. oraz wrześniu 2020 r.) na realizację zadań wynikających z Programu.

Potrzeby zgłoszone w latach 2017-2020 wyniosły odpowiednio: 230,4 tys. zł, 215,5 tys. zł, 226,6 tys. zł i 17,6 tys. zł, przy deklarowanym wkładzie własnym: 87,7 tys. zł, 85,8 tys. zł, 105,6 tys. zł i 0 zł i dotyczyły zatrudnienia, odpowiednio: 10,11 i 11 oraz 14 asystentów rodziny. (akta kontroli str. 70)

W latach 2017-2020 Prezydent Miasta i Dyrektor MOPR podpisali z Wojewodą Podlaskim umowy¹⁴ o wsparcie realizacji zadania publicznego realizowanego w ramach resortowego Programu Asystent rodziny, na podstawie których Wojewoda przekazał Miastu środki:

- w 2017 r. w wysokości 230,4 tys. zł¹⁵, na dofinansowanie wynagrodzeń 10 asystentów,
- w 2018 r. w wysokości 176,9 tys. zł¹⁶ na dofinansowanie wynagrodzeń 11 asystentów,
- w 2019 r. w wysokości 180,1 tys. zł¹⁷ na dofinansowanie wynagrodzeń 11 asystentów¹⁸,
- w 2020 r. w wysokości 17,6 tys. zł¹⁹ na dofinansowanie jednorazowego dodatku do wynagrodzeń 14 asystentów.

¹² Dalej: „Program Asystent rodziny”.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 821. Dalej „ustawa o wspieraniu rodziny”.

¹⁴ Tj.: 1) Umowa nr CFE-I.042.9.75.2017. o dofinansowanie zadania własnego gminy realizowanego w ramach Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2017, 2) Umowa nr RE-I.042.14.5.2018. o dofinansowanie zadania własnego gminy realizowanego w ramach Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2018, 3) Umowa nr RE-I.042.14.5.2018. o dofinansowanie zadania własnego gminy realizowanego w ramach Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2018, 4) Umowa nr RE-I.042.17.5.2019. o dofinansowanie zadania własnego gminy realizowanego w ramach Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2019, 5) Umowa nr RE-I.042.16.5.2020. o dofinansowanie zadania własnego gminy realizowanego w ramach Programu Asystenta Rodziny na rok 2020.

¹⁵ Zgodnie z § 1 ust. 2 umowy z dnia 5.10.2017 r. dofinansowaniu w ramach Programu mogą podlegać koszty wynagrodzenia asystentów rodziny do kwoty maksymalnie wynoszącej: 2100 brutto miesięcznie dla asystenta rodziny na etat, co stanowić powinno 67% kosztów wynagrodzenia brutto (podmiot wnioskujący o dofinansowanie winien zabezpieczyć dodatkowo finansowy udział własny w wysokości minimum 33% lub 1500 brutto miesięcznie dla asystenta rodziny w przypadku – równoważnej czasowo dla etatu – umowy zlecenia, co stanowić powinno 50% kosztów wynagrodzenia brutto (podmiot wnioskujący o dofinansowanie winien zabezpieczyć dodatkowo finansowy udział własny w wysokości minimum 50%).

¹⁶ Zgodnie z § 1 ust. 2 umowy z dnia 24.10.2018 r. dofinansowaniu w ramach Programu mogą podlegać koszty wynagrodzenia asystentów rodziny do kwoty maksymalnie wynoszącej: 2100 brutto miesięcznie dla asystenta rodziny na etat, co stanowić powinno maksymalnie 67% kosztów wynagrodzenia brutto (podmiot wnioskujący o dofinansowanie winien zabezpieczyć dodatkowo finansowy udział własny w wysokości minimum 33% lub 1000 brutto miesięcznie dla asystenta rodziny w przypadku – równoważnej czasowo dla etatu – umowy zlecenia, co stanowić powinno maksymalnie 33% kosztów wynagrodzenia brutto (podmiot wnioskujący o dofinansowanie winien zabezpieczyć dodatkowo finansowy udział własny w wysokości minimum 67%).

¹⁷ Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy z dnia 06.11.2019 r. dofinansowaniu podlegają koszty wynagrodzenia brutto asystentów rodziny (wykazanej liczby 11 asystentów, okresu zatrudnienia oraz wymiaru czasu pracy wykazanych załączniku nr 1). Dofinansowaniu nie podlegały koszty delegacji, koszty wyposażenia miejsca pracy, nagród, dodatkowych wynagrodzeń rocznych („trzynaste pensje”), premii niesłanuających stałego elementu wynagrodzenia oraz koszty zatrudnienia, tj. składki leżące po stronie pracodawcy. Przyznana dotacja stanowiła 44,8% wydatków ogółem w ramach Programu.

¹⁸ Wobec braku pełnego zaspokojenia zgłoszonych potrzeb przez wojewodę Miasto zwiększyło swój udział własny z 178,1 tys. zł do 214,4 tys. zł.

Na podstawie ww. umów zobowiązano się m.in. do wykonania zadania w terminie od 1 stycznia do 31 grudnia, (zgodnie z jego opisem, zapotrzebowaniem, oświadczeniem o przyjęciu dofinansowania²⁰) i sporządzenia sprawozdania końcowego, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. (akta kontroli str. 4-45,70)

Otrzymane środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i w wysokości określonej w umowie, tj. na dofinansowanie wynagrodzeń asystentów rodziny, a sprawozdanie końcowe z realizacji zadania sporządzono terminowo. (akta kontroli str. 22,41-46)

1.2. W latach 2017 – 2020 (I półrocze) liczba²¹:

- asystentów rodziny, pracujących na terenie Miasta wynosiła odpowiednio: 25, 25, 31 i 24, z tego odpowiednio: 12, 13, 16 i 14 zatrudnionych było w MOPR, zaś pozostali byli zatrudnieni w stowarzyszeniach, z którymi Miasto Białystok corocznie podpisywało umowę na realizację zadania publicznego pn. „Wsparcie rodziny przeżywającej trudności w wypełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez pracę z rodziną świadczoną przez asystenta rodziny”²²,
- rodzin objętych wsparciem asystentów rodziny wynosiła odpowiednio: 262, 265, 243 i 153²³, z czego na jednego asystenta przypadało średnio – 10,5, 10,6, 7,8 i 6,4 (rodzin), najmniej w ciągu roku – 12, 12, 8 i 8 i najwięcej w ciągu roku – 24, 24, 19 i 15 rodzin.

W badanym okresie liczba rodzin, z którymi pracowali asystenci rodziny w tym samym czasie nie przekraczała 15 i nie było przerw w zatrudnieniu asystentów.

(akta kontroli str.60,70, 73-146)

Wyjaśniając przyczyny spadku zatrudnienia asystentów rodziny oraz ewentualnego wpływu na prawidłowość wykonania zadań w zakresie wspierania rodzin, Z-ca Dyrektora MOPR wyjaśnił m.in., że: „liczba asystentów rodziny zatrudnionych w poszczególnych latach w organizacjach pozarządowych, wynika ze złożonych przez te organizacje ofert na realizację zadań publicznych. Wysokość środków na realizację zadania określana jest każdorazowo w zarządzeniu w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert, w oparciu o zarządzenie Prezydenta Miasta Białegostoku w sprawie projektu budżetu Miasta

¹⁹ Zgodnie z § 2 ust 2 umowy z dnia 28 września 2020 r. dofinansowaniu podlegają (100% środków z Funduszu Pracy) dodatki do wynagrodzenia asystenta rodziny, o których mowa a art.12 ust 1 ustawy o wsparciu.

²⁰ Oświadczenie o przyjęciu środków finansowych z Funduszu Pracy oraz rezerwy celowej na dofinansowanie zatrudnienia asystenta rodziny w ramach „Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej (...)”.

²¹ Według stanu na koniec poszczególnych okresów.

²² Prezydent Miasta zarządzeniem nr 1230/18 z dnia 26.10.2018 r. udzielił pełnomocnictwa Dyrektorowi MOPR do opracowywania warunków naboru ofert dotyczących realizacji zadania publicznego o charakterze lokalnym spełniającym warunki określone w art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na realizację zadania w zakresie wspierania rodzin przeżywających trudności w wypełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz w zakresie rodziny zastępczej.

²³ Z tego odpowiednio: 1) 20, 20, 17 i 15 rodzin objętych zostało wsparciem przez asystentów zatrudnionych przez Stowarzyszenie Pomocy Rodzinie i Dzieciom „Szansa”, które na podstawie czterech umów (nr W/UD/DSP/1070/UM BIAŁYSTOK/2017 z dnia 19.01.2017 r., Nr W/UD/DSP/1205/UM BIAŁYSTOK/2017 z dnia 28.12.2017 r., W/UD/DSP/1359/UM BIAŁYSTOK/2018 z dnia 28.12.2018 r., i W/UD/DSP/1429/UM BIAŁYSTOK/2019 z dnia 23.12.2019 r.) realizowało w latach 2017 – 2020 na rzecz Miasta Białegostoku zadanie publiczne pt. „Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez pracę z rodziną świadczoną przez asystenta rodziny”. Na realizację ww. zadania w poszczególnych latach objętych kontrolą Stowarzyszenie „Szansa” otrzymało odpowiednio: 68,2 tys. zł, 68,2 tys. zł, 86,2 tys. zł i 60 tys. zł, przy deklarowanym wkładzie własnym: 9 tys. zł, 8,5 tys. zł, 9,7 tys. zł i 0 zł i dotyczyła zatrudnienia, odpowiednio: 6, 4 i 5 oraz 3 asystentów rodziny, 2) 65, 69, 66 i 33 rodzin objętych zostało wsparciem przez asystentów zatrudnionych przez Stowarzyszenie Pomocy Rodzinie „Dialog”, której na podstawie czterech umów (nr: W/UD/DSP/1073/UM BIAŁYSTOK/2017 z dnia 19.01.2017 r., W/UD/DSP/1204/UM BIAŁYSTOK/2017 z dnia 28.12.2017 r., W/UD/DSP/1357/UM BIAŁYSTOK/2018 z dnia 28.12.2018 r., i W/UD/DSP/1428/UM BIAŁYSTOK/2019 z dnia 23.12.2019 r.) realizowało w latach 2017 – 2020 na rzecz Miasta Białegostoku zadanie publiczne pt. „Wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez pracę z rodziną świadczoną przez asystenta rodziny”. Na realizację ww. zadania w poszczególnych latach objętych kontrolą Stowarzyszenie „Dialog” otrzymało odpowiednio: 100 tys. zł, 100 tys. zł, 264,8 tys. zł i 140 tys. zł, przy deklarowanym wkładzie własnym: 97,4 tys. zł, 148,3 tys. zł, 40,8 tys. zł i 43 zł i dotyczyła zatrudnienia, odpowiednio: 8, 9 i 12 oraz 5 asystentów rodziny”.

Białegostoku na dany rok. Zmniejszenie zatrudnienia asystentów rodziny nie wpływa na jakość wykonywanych zadań dotyczących wspierania rodziny. Wszystkie rodziny zgłoszone do objęcia wsparciem asystenta mają przydzielonego asystenta.

(akta kontroli str. 72)

1.3. W okresie objętym kontrolą wpłynął jeden wniosek o objęcie koordynacją wsparcia rodziny w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej (na podstawie art. 8 ust. 6 ustawy o wsparciu). Rodzina²⁴ została objęta wsparciem asystenta w okresie od kwietnia do lipca 2018 r. (zainteresowana zrezygnowała ze wsparcia). Analiza dokumentacji tej rodziny, wykazała, że:

- Pomocy udzielono osobie, która złożyła stosowny wniosek (niezwłocznie po jego złożeniu) oraz posiadała zaświadczenie, o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka.
- Udzielone wsparcie obejmowało różnorodne działania i prowadzono je na podstawie planu pracy sporządzanego wspólnie z osobą korzystającą ze wsparcia. Plan pracy sporządzany był w formie syntetycznej i określał cele do realizacji, w tym rodzaj (katalog) możliwego do uzyskania wsparcia, o którym mowa w art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy o wsparciu. Celem głównym miało być odzyskanie przez matkę dziecka władzy rodzicielskiej i podniesienie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych. Efektem przewidywanych działań miało być nabycie przez matkę umiejętności opiekowania się dzieckiem z wadami wrodzonymi i stabilizacja sytuacji mieszkaniowej. Rodzinie miało być udzielone wsparcie w zakresie m. in. edukacyjnym dotyczącym prawidłowego wychowania i opieki nad dzieckiem, poradnictwa i treningu w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego i realizacji spraw urzędowych, doradztwa zdrowotnego i zawodowego.
- Asystent rodziny na zakończenie trzymiesięcznej współpracy dokonał okresowej oceny sytuacji rodziny. Zdaniem asystenta koordynacja wsparcia przebiegała nieprawidłowo. Zainteresowana nie odbierała telefonów oraz nie informowała na bieżąco o swoich problemach. Z tego powodu oraz z uwagi na krótki okres współpracy nie zrealizowano części zadań, między innymi w zakresie: stworzenia budżetu z rodziną (w celu regulowania zobowiązań), rozmów na temat: żywienia małego dziecka, terminowego załatwiania spraw urzędowych, podjęcia pracy, zgłaszania przemocy domowej, czynności pielęgnacyjnych i komunikacji rodzic – dziecko.
- W analizowanej sprawie prowadzono indywidualną kartę planu pracy z rodziną, w której w chronologiczny sposób opisywano m.in. spostrzeżenia asystenta na temat rodziny oraz podejmowane przez niego i rodzinę działania. Działania asystenta miały różny charakter, ale w każdym przypadku wiązały się z celami określonymi w planie pracy. Polegały one m.in. na: prowadzeniu rozmów na temat świadomego rodzicielstwa, rozwiązywania problemów mieszkaniowych, podziału ról u rodziców, higieny dziecka i stanu jego zdrowia, wizyt u lekarzy i ich dokumentowania, udzielania wsparcia emocjonalnego, informowania i motywowania do skorzystania ze wsparcia psychologicznego, psychiatrycznego oraz pomocy prawnej.
- Asystent otrzymał upoważnienie (na podstawie art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy o wsparciu) do występowania w imieniu podopiecznej do jst i innych jednostek organizacyjnych. Umożliwiło to asystentowi nawiązanie współpracy z regionalną placówką opiekuńczo-terapeutyczną, gdzie przebywało dziecko matki objętej wsparciem.

(akta kontroli str. 147-149)

Wyjaśniając przyczyny niewielkiego zainteresowania rodzin wsparciem ich przez asystenta rodziny, Z-ca dyrektora MOPR wyjaśniła, że trudno jednoznacznie wskazać przyczyny. Wskazała jednak iż rodziny objęte wsparciem asystenta rodziny z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w których kobiety zachodziły w ciążę, pozostawały przy wsparciu asystenta z ww. ustawy.

(akta kontroli str. 131)

²⁴ Rodzina do dnia objęcia nie była klientem pomocy społecznej.

Analiza porównawcza dokumentacji pięciu rodzin, w których występuje niepełnosprawność dziecka lub dzieci (od jednego dziecka w rodzinie do trzech), korzystających ze wsparcia asystenta na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny, wykazała, że pomoc ta nie odbiegała od wsparcia udzielanego w ramach koordynacji, a mianowicie:

- każda z rodzin została objęta wsparciem asystenta ze względu na jej wielopropblematowość (przede wszystkim niskie kompetencje wychowawcze, problemy wychowawcze, problemy zdrowotne dzieci) z tego: trzy rodziny zostały objęte wsparciem na podstawie wniosku kierownika Zespołu Pracowników Socjalnych, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, zaś dwie - na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego;
- w każdym przypadku sporządzano: syntetyczną diagnozę (wspólnie z rodziną), plan pracy wraz z katalogiem możliwych do uzyskania wsparcia, a w formie opisowej okresową ocenę sytuacji rodziny (nie rzadziej niż co pół roku) oraz indywidualną kartę planu pracy z rodziną;
- w każdym przypadku działania asystenta miały różnorodny charakter i polegały m.in. na: dostarczaniu informacji o sposobach dbania o higienę dziecka, stan jego zdrowia, żywienia, motywowaniu do wykonania dziecka określonych badań, skorzystania z pomocy poradni psychologiczno-pedagogicznej, ze wsparcia psychologicznego, do systematycznego kontaktu z lekarzami, do wykonywania ćwiczeń rehabilitacyjnych z dzieckiem oraz udzielaniu wsparcia emocjonalnego rodzicom.

(akta kontroli str. 147-164)

1.4. Wszyscy asystenci zatrudnieni w MOPR na koniec I półrocza 2020 r. (14) posiadali wymagane wykształcenie oraz spełniali pozostałe warunki formalne, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o wspieraniu rodziny.

(akta kontroli str. 166-171)

1.5. W badanym okresie asystenci zatrudnieni w MOPR systematycznie podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w kursach, szkoleniach i konferencjach naukowych oraz biorąc udział w superwizji. Dwóch z czternastu asystentów (w tym asystent wspierający jedną rodzinę w ramach ustawy o wsparciu) uczestniczyło w konferencji szkoleniowej dla asystentów rodziny zorganizowanej przez Departament Polityki Rodzinnej Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej pn. „Asystentura rodziny w zakresie wsparcia kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” Rekomendacje metodyczne i organizacyjne”²⁵. Z-ca dyrektora MOPR podał, iż w dniu 21 grudnia 2020 r. zaplanowano szkolenie „Etapas asystentury rodzinnej” w ramach ustawy o wsparciu oraz ustawy o wspieraniu rodziny, w którym udział weźmie 10 asystentów MOPR”.

(akta kontroli str. 166-171)

1.6. Wskazując trudności na jakie napotykają asystenci rodziny podczas świadczenia pomocy na rzecz rodzin w ramach Programu „Za życiem”, z-ca dyrektora MOPR, stwierdził że „najczęstszymi trudnościami w pracy asystenta rodziny są: 1) ograniczenia zdrowotne rodziców (uzależnienie, alkoholizm, choroby psychiczne, upośledzenia) oraz 2) niechęć rodziny do współpracy (zmęczenie nadmiarem służb pracujących z rodziną, zobowiązanie do współpracy z asystentem postanowieniem sądu)”.
(akta kontroli str. 71-72)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

2. Rozwijanie sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży

2.1. W badanym okresie MOPR jako jednostka organizacyjna wyznaczona na podstawie art. 112 ust. 2 ups do wykonywania zadań pomocy społecznej w mieście Białystok nie realizował zadania własnego miasta na prawach powiatu określonego w art. 19 pkt 11 wymienionej ustawy, dotyczącego prowadzenia domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Miasto samo nie prowadziło DMD, nie zlecało jego prowadzenia podmiotowi niepublicznemu, ani nie podpisało porozumienia z inną jednostką (lub jednostkami) samorządu terytorialnego w celu zabezpieczenia realizacji ww. zadania,

²⁵ Konferencję szkoleniową przeprowadzono 14 marca 2017 r.

a umowy podpisane przez Miasto z podmiotami niepublicznymi zabezpieczają tym osobom schronienie jedynie w placówkach niebędących DMD. (akta kontroli str. 182-184)

2.2. W latach 2017 – 2020 (I połowa) Wojewoda Podlaski pięciokrotnie²⁶ zwracał się do Prezydenta Miasta z prośbą o rozeznanie potrzeb i zgłoszenia propozycji dofinansowania rozwoju sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Za każdym razem Miasto, po analizie potrzeb²⁷, informowało, że nie będzie zgłaszać zapotrzebowania na dotację na ten cel. (akta kontroli str. 217-279)

Wojewoda Podlaski w dniu 16 września 2020 r.²⁸ zwrócił się do wszystkich starostów z terenu województwa podlaskiego o sporządzenie diagnozy społecznej w zakresie liczby osób wymagających wsparcia w DMD. Wskazał, iż „potrzeby w zakresie zapewnienia schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży mogą nie wymuszać konieczności tworzenia placówek. Samorządy powinny być jednak organizacyjnie przygotowane na wystąpienie potrzeb w tym zakresie, bowiem matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży przysługuje prawo do uzyskania schronienia w wyspecjalizowanej placówce jaką jest dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży”. Z tych względów Wojewoda zwrócił się z prośbą o sporządzenie diagnozy społecznej w zakresie liczby osób wymagających takiego wsparcia.

(akta kontroli str.185-187)

2.3. MOPR w odpowiedzi²⁹ na ww. pismo przekazał następujące informacje:

- Przeprowadzono diagnozę potrzeb w zakresie liczby osób wymagających wsparcia poprzez zapewnienie schronienia w DMD. Ze sporządzonej diagnozy wynika, że w okresie styczeń-wrzesień 2020 r. nie było potrzeby zapewnienia schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży³⁰.
- Potrzeby związane ze wsparciem środowiskowym są zaspokajane przez alternatywne zasoby instytucjonalne, tj. schronienie w Ośrodku Interwencji Kryzysowej (15 miejsc) oraz pobyt w prowadzonych przez organizacje pozarządowe mieszkaniach wspieranych rozproszonych, z których korzystają kobiety z dziećmi i rodziny, a także mieszkania interwencyjno-terapeutyczne dla rodzin z dziećmi doświadczającymi przemocy domowej.
- Dokonano rozpoznania możliwości zawarcia porozumienia w sprawie kierowania mieszkańek Miasta do DMD prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których znajdują się takie placówki. W odpowiedzi na powyższe Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu zadeklarowało możliwość podjęcia działań w zakresie zawarcia stosownego porozumienia. Z uwagi na brak potrzeb takich działań dotychczas nie podjęto.
- Wskazano, iż z chwilą wystąpienia potrzeb niezwłocznie podjęte zostaną działania celem zawarcia ww. porozumienia bądź podjęte zostaną działania w celu utworzenia takiej placówki na terenie Miasta. (akta kontroli str. 190-191)

Zdaniem NIK, Miasto powinno być organizacyjnie przygotowane na wystąpienie potrzeb w tym zakresie, poprzez zapewnienie schronienia zgodnego ze standardem podstawowych usług określonym w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży³¹. Matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży przysługuje bowiem prawo do uzyskania schronienia w wyspecjalizowanej placówce jaką jest DMD. Od powiatu zależy natomiast, czy zadanie

²⁶ Pisma nr: PS-VIII.042.3.4.2017 z dnia 5 czerwca 2017 r., PS-VIII.042.3.4.2017 z dnia 7 grudnia 2017 r., PS-VIII.042.1.8.2018 z dnia 7 września 2018 r., PS-VIII.042.1.9.2019 z dnia 12 grudnia 2019 r., PS-VIII.042.1.11.2019 z dnia 7 stycznia 2020 r.

²⁷ Działania Urzędu w tym zakresie w okresie 2016-2019, zostały omówione w wystąpieniu pokontrolnym LBI.410.016.03.2019.

²⁸ Pismo nr PS-V.9421.148.2020.UM.

²⁹ Pismo nr SPS.420.143.2020.

³⁰ Zebrano informacje od wszystkich Zespołów Pracowników Socjalnych nr 1-8, 11 oraz Zespołu ds. Asysty Rodziny i Ośrodka Interwencji Kryzysowej o liczbie osób, które zgłosiły potrzebę zapewnienia schronienia w DMD w okresie styczeń-wrzesień 2020 r. Potrzeby w tym zakresie nie wystąpiły.

³¹ Dz. U Nr 43, poz. 418.

własne będzie realizował samodzielnie, wspólnie z inną jednostką samorządu terytorialnego czy też przekaże je do realizacji podmiotom niepublicznym w trybie konkursu ofert lub zleci w tym zakresie realizację usług w trybie zamówień publicznych. Wszystkie zadania pomocy społecznej wzajemnie się uzupełniają i realizowanie przez gminy przypisanych im zadań nie zwalnia powiatu z obowiązku realizacji zadań własnych, wskazanych przez ustawodawcę.

Na podstawie informacji uzyskanych od Caritas Archidiecezji Białostockiej ustalono, że w latach 2017-2020 (do 30 czerwca) w Domu Matki i Dziecka Nazaret w Supraślu, prowadzonym przez tę organizację, schronienie znalazły dwie kobiety w ciąży i sześć matek z małoletnimi dziećmi z terenu Miasta. Na dzień 14 grudnia 2020 r. w Domu Matki i Dziecka Nazaret w Supraślu były wolne dwa pokoje i nikt nie oczekiwał na przyjęcie.

(akta kontroli str. 192-194)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3. Prawdliwość wypłat jednorazowych świadczeń

Opis stanu
faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie do MOPR - na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o wsparciu - wpłynęło łącznie 151 wniosków o przyznanie świadczenia jednorazowego z tytułu urodzenia się żywego dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie lub nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, powstałą w prenatalnym okresie rozwoju lub w czasie porodu.

W związku z ww. wnioskami MOPR:

- w ramach 139 decyzji przyznał 140³² świadczeń jednorazowych w łącznej wysokości 560 tys. zł;
- dziewięć wniosków pozostawił bez rozpatrzenia z powodu nieuzupełnienia ich przez wnioskodawców o wymagane zaświadczenia, o których mowa w art. 4 ust. 3 oraz w art. 10 ust. 6 ww. ustawy;
- wydał dwie decyzje odmawiające przyznania świadczenia (w związku z wystawieniem zaświadczeń przez nieuprawnionego lekarza³³ oraz w związku z treścią zaświadczenia, które nie spełniało wymagań co do stanu zdrowia dziecka³⁴). (akta kontroli str. 173)

Analiza dokumentacji 22³⁵ ze 151 (14,5%) spraw dotyczących przyznania świadczenia jednorazowego w latach 2017-2020 (I półrocze), wykazała, iż:

- we wszystkich badanych sprawach wnioski złożony został przez uprawnioną osobę, w wymaganym terminie, tj. do 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka,
- w 20 z 22 badanych spraw przyznano świadczenie jednorazowe na podstawie wymaganych w art. 4 ust. 3 oraz art. 10 ust. 6 ustawy o wsparciu, zaświadczeń stwierdzających ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu oraz potwierdzających pozostawanie kobiety pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży,
- w 20 z 22 badanych spraw przyznane świadczenia wypłacono bez zbędnej zwłoki (od 11 do 32 dni od daty wydania decyzji),
- w dwóch sprawach wydano decyzje odmowne albowiem w jednej sprawie zaświadczenie potwierdzające ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu zostało wystawione przez nieuprawnionego lekarza³⁶, w drugiej zaś z uwagi na treść zaświadczenia, które nie spełniało wymagań co do stanu zdrowia dziecka określonych w przepisie art. 4 ust 3 ustawy o wsparciu. Przy czym

³² Jedna z decyzji dotyczyła dwóch świadczeń dla bliźniąt (rozpoznano dwa wnioski).

³³ Decyzja 0015./JS/04/2019 z dnia 2 kwietnia 2019 r.

³⁴ Decyzja 001506/JS02/2019 z dnia 4 lutego 2019 r., sprostowana postanowieniem z dnia 11.01.2021 r. (DSR-SSNr1.522.2.25.2021).

³⁵ Z tego: dwadzieścia decyzji przyznających świadczenie oraz dwie (wszystkie) decyzje odmowne.

³⁶ Zaświadczenie wystawił lekarz zatrudniony w placówce medycznej nieposiadającej kontraktu z NFZ - z tego względu na podstawie art. 10 ust. 1-7 i ust 13 ustawy o wsparciu - wydano decyzję odmowną.

w pierwotnym uzasadnieniu decyzji z dnia 4 lutego 2019 r. wskazano że „zaświadczenie zostało wystawione przez lekarza o specjalizacji chirurgia dziecięca, neurochirurgia, nie mieści się więc w katalogu specjalizacji uprawniających do wystawienia zaświadczenia stwierdzającego ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu”. W trakcie kontroli NIK postanowieniem z dnia 11 stycznia 2021 r. na podstawie art.114 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁷ sprostowano z urzędu oczywistą omyłkę polegającą na niepełnym wskazaniu brzmienia art. 4 ust 3 ustawy o wsparciu oraz omyłkowym wskazaniu innego powodu odmowy świadczenia. Kierownik Sekcji Finansowej i Sprawozdawczości (działając w zastępstwie Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych) wyjaśniła, iż „pracownik wprowadzający do systemu informatycznego rozpatrzony wniosek popełnił błąd pisarski i omyłkowo w uzasadnieniu decyzji wskazał niepełne brzmienie art. 4 ust.3 ww. ustawy oraz powód odmowy świadczenia. Napisał, iż zaświadczenie zostało wydane przez lekarza o specjalizacji, która nie mieści się w katalogu specjalizacji uprawnionych do wystawienia rzeczonoego zaświadczenia. Natomiast dokumentacja zgromadzona w sprawie potwierdza, że przesłanką do odmowy przyznania jednorazowego świadczenia jest treść zaświadczenia lekarskiego, które nie spełnia wymagań co do stanu zdrowia dziecka określonych w przepisie art. 4 ust. 3 ww. ustawy tj. ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalna choroba zagrażająca życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu. Zewarte w zaświadczeniu lekarskim rozpoznanie „Wada wrodzona powstała w wieku prenatalnym. Wymagająca długotrwałego leczenia” nie wypełnia treści ww. przepisu i stanowi przesłankę do wydania decyzji odmawiającej przyznania jednorazowego świadczenia. Powyższa decyzja wymagała sprostowania co do części treści jej uzasadnienia” (akta kontroli str. 174-179, 280-283)

3.2. Rozliczenie wykorzystania dotacji celowej na wypłatę świadczeń jednorazowych zatwierdzone było przez dyrektora MOPR, który w tym zakresie działał z upoważnienia Prezydenta Miasta.

Na wypłatę świadczeń jednorazowych otrzymywano corocznie z budżetu państwa dotację celową we wnioskowanych, następujących wysokościach:

- w 2017 roku – 152 tys. zł na wypłatę 38 świadczeń,
- w 2018 roku – 184 tys. zł na wypłatę 46 świadczeń,
- w 2019 roku – 168 tys. zł na wypłatę 42 świadczeń,
- w I połowie 2020 roku – 56 tys. zł na wypłatę 14 świadczeń jednorazowych.

(akta kontroli str. 174-179)

Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych MOPR podała, iż nie występowały trudności, bądź bariery w realizacji wypłat jednorazowych świadczeń. (akta kontroli str. 173)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

³⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

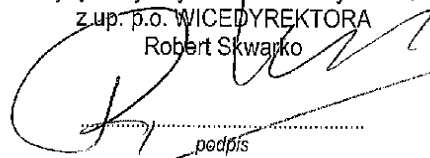
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Białystok, 15 lutego 2021 r.

Kontroler:
Piotr Żukowski
główny specjalista k. p


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Robert Skwarko


.....
podpis