



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.014.01.2019

Jarosław Bochenek
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie
w Toruniu
ul. Konstytucji 3 Maja 40c
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/067 Wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Bochenek, Dyrektor, od 1 września 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie dostępu do odpowiedniego schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, dotkniętych przemocą lub znajdujących się w innej sytuacji kryzysowej; 2. Zapewnienie w miejscu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży odpowiedniego standardu podstawowych usług; 3. Skuteczność wsparcia świadczonego w miejscu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 do zakończenia czynności kontrolnych (18 października 2019 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
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 Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Karolina Lahutta, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/114/2019 z 26 sierpnia 2019 r. 2. Beata Odjas, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/131/2019 z 10 września 2019 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie MOPR nie zapewnił realizacji na terenie Miasta Torunia zadania własnego powiatu określonego w art. 19 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³, polegającego na prowadzeniu domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży⁴. Wsparcia znajdującym się w kryzysie matkom (ojcom) z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży udzielano poprzez skierowanie do miejsc schronienia zorganizowanych przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej⁵, w tzw. „miejscach schronienia” lub „miejscach krótkiego bezpiecznego pobytu”. Baza ta była wykorzystywana przez MOPR jednocześnie do realizacji zadań Miasta Torunia wynikających z art. 47 uops, jak i art. 48a uops.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

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

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm., dalej: „uops”.

⁴ Dalej: „DMD”. Zgodnie z art. 47 ust. 4 uops do tych domów mogą być również przyjmowani ojcowie z małoletnimi dziećmi albo inne osoby sprawujące opiekę prawną nad dziećmi.

⁵ W okresie od 1 września 2015 r. do 24 października 2017 r. komórką tą był Dział Pomocy Rodzinie i Dziecku, w okresie od 25 października 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. – Zespół Interwencji Kryzysowej w Dziale Interwencji Kryzysowej, Poradnictwa, Edukacji i Profilaktyki i Uzależnień, od 1 maja 2019 r. – Dział Interwencji Kryzysowej i Poradnictwa Specjalistycznego.

Funkcjonowała ona bez wyodrębnienia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o których mowa w art. 6 pkt 5 uops, tj. ośrodka interwencji kryzysowej oraz schroniska dla bezdomnych. W ww. miejscach schronienia nie zapewniono jednak standardu usług podstawowych, tożsamego ze standardem obowiązującym DMD. Ponadto od III kwartału 2019 r. rozpoczęto udzielanie pomocy poprzez umieszczanie matek z dziećmi w mieszkaniu chronionym (treningowym) dla kobiet i kobiet z dziećmi uwięzionych w przemoc.

W miejscu schronienia przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej oraz w mieszkaniu chronionym, MOPR zapewniał matkom (ojcom) z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży schronienie w dobrych warunkach higieniczno-sanitarnych oraz wsparcie wykwalifikowanej kadry w ramach usług o charakterze interwencyjnym oraz opiekuńczo-wspomagającym, dostosowane do ich indywidualnej sytuacji. W dwóch objętych kontrolą przypadkach pracownicy MOPR uznali, że prowadzone przez MOPR miejsce schronienia nie byłoby adekwatną formą pomocy dla podopiecznych, dlatego wsparli je w znalezieniu miejsca w innej placówce.

Pracownicy MOPR nie mieli właściwego rozeznania co do statusu placówek świadczących usługi wsparcia w postaci schronienia dla matek (ojców, opiekunów) z dziećmi i kobiet w ciąży w pobliżu Torunia, jak i zakresu stosowania rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży⁶. W konsekwencji matki z małoletnimi dziećmi korzystały ze schronienia w placówce niepublicznej, która nie była prowadzona ani przez jednostkę samorządu terytorialnego, ani na jej zlecenie, a tym samym MOPR nie mógł wpływać na zakres wsparcia udzielanego podopiecznym, mimo iż w jednym przypadku finansował ten pobyt poprzez przyznanie zasiłku celowego przekazanego bezpośrednio na konto tej placówki.

Nie stwierdzono przypadków, aby znajdującą się w kryzysie matkę (ojca) z małoletnimi dziećmi lub kobietę w ciąży, którzy zwrócili się do MOPR o wsparcie pozostawiono bez pomocy. Kontrola wykazała jednakże, że była ona udzielana z naruszeniem wymogów uops oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ regulujących tryb i zasady jej przyznawania, w szczególności zasad: przyznawania zasiłku celowego, przyznawania miejsca w mieszkaniach chronionych oraz wydawania i doręczania decyzji administracyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie dostępu do odpowiedniego schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, dotkniętych przemocą lub znajdujących się w innej sytuacji kryzysowej.

Opis stanu faktycznego

1.1. Potrzeba schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży będących ofiarami przemocy lub znajdujących się w innej sytuacji kryzysowej w kontrolowanym okresie nie została zdiagnozowana jako istotny problem społeczny w Mieście Toruń. W szczególności nie została ona wyodrębniona jako osobne

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 43, poz. 418, dalej: „rozporządzenie w sprawie DMD”.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: „kpa”.

⁸ 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.

zagadnienie w zaktualizowanej w 2014 r. *Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Torunia na lata 2014-2020. Aktualizacji strategii na lata 2006-2013*⁹. Dostrzeżonymi w tym dokumencie zagadnieniami, które pośrednio wiązały się z zapewnieniem schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży były negatywne tendencje społeczne takie jak, rozpad rodziny oraz problem przemocy w rodzinie.

Problem usług dla wymagających schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży nie został również wprost podniesiony w rekomendacjach kończących przygotowywane przez MOPR corocznie oceny zasobów pomocy społecznej, jak również w sprawozdaniach sporządzanych przez Dyrektora MOPR na podstawie art. 110 ust. 9 uops. W żadnym z ww. dokumentów nie podnoszono kwestii konieczności zapewnienia przez Miasto Toruń dostępu do DMD. Zamiaru tworzenia takiej placówki nie deklarowano również w informacjach przekazywanych w latach 2017-2018 przez MOPR Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu.

(akta kontroli str. 153-210, 973-974)

1.2. W kontrolowanym okresie Miasto Toruń nie prowadziło DMD, tj. wyspecjalizowanej placówki, której podstawę funkcjonowania stanowi art. 47 ust. 4 uops. Miasto Toruń nie zlecało też prowadzenia takiej placówki podmiotowi niepublicznemu, ani nie zawarło porozumienia z inną jednostką (lub jednostkami) samorządu terytorialnego w celu zabezpieczenia realizacji zadania polegającego na prowadzeniu takiej placówki.

Od 2013 r. MOPR zapewniał znajdującym się w kryzysie matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży schronienie w ramach miejsc zorganizowanych przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej, tzw. „miejsc schronienia” oraz „miejsc krótkiego bezpiecznego pobytu”. Poprzez umieszczenie w tych miejscach realizowano jednocześnie zadania wynikające z art. 47, jak i art. 48a uops (wyłącznie w odniesieniu do kobiet). Baza noclegowa zabezpieczała 32 miejsca noclegowe przeznaczone – jak wyjaśnił Dyrektor MOPR – dla: samotnych matek z dziećmi, ofiar przemocy w rodzinie, kobiet w ciąży, ofiar katastrof oraz kobiet pozbawionych dachu nad głową w wyniku eksmisji i kobiet bezdomnych.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków, aby liczba zabezpieczonych miejsc była zbyt mała w stosunku do zgłoszonych potrzeb na usługi schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

Ponadto od 1 maja 2019 r. komórka właściwa ds. interwencji kryzysowej dysponowała również położonym w Toruniu mieszkaniem chronionym przeznaczonym dla kobiet i kobiet z dziećmi uwięzianych w przemoc. Tytułem uprawniającym MOPR do użytkowania tego lokalu była umowa najmu lokalu mieszkalnego zawarta 19 grudnia 2006 r. z Zakładem Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu.

Budynek, w którym znajdowały się miejsca schronienia był dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową oraz poddawany okresowym kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰. Z kolei mieszkanie chronione znajdowało się na drugim piętrze kamienicy i nie posiadało udogodnień dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Budynek, w którym znajdowało się ww. mieszkanie, przechodził w latach 2016-2018 coroczne kontrole okresowe stanu technicznego, przewodów kominowych oraz instalacji gazowej. W 2017 r. wymieniono w nim instalację gazową, natomiast

⁹ Uchwała nr 650/2013 Rady Miasta Torunia z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta Torunia na lata 2014-2020.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

w lokalu, w którym urządzono mieszkanie chronione w październiku 2018 r., na polecenie kominiarza, wymieniono piec gazowy.

(akta kontroli str. 146, 212, 218-259, 281-282, 337-354, 398-402, 529-541, 987-994, 1096-1128)

1.3. Zadania w ramach interwencji kryzysowej wynikające z art. 47 uops realizowane były bez wyodrębnienia ośrodka interwencji kryzysowej lub DMD jako jednostki organizacyjnej pomocy społecznej w rozumieniu art. 6 pkt 5 uops.

(akta kontroli str. 218-259)

1.4. Rozważania nad założeniem w Mieście Toruń DMD oraz ośrodka interwencji kryzysowej zainicjowane zostały kontrolą Wojewody Kujawsko-Pomorskiego przeprowadzoną w IV kwartale 2017 r. W związku z ustaleniami kontroli organ nadzoru zalecił MOPR prowadzić powiatowe ośrodki wsparcia jako realizację zadania własnego powiatu wynikającego z art. 19 pkt 11 uops oraz realizować zadanie określone w art. 19 pkt 12 uops, mając na uwadze art. 112a uops. (odpowiednio zalecenie 14 i 15), wyznaczając termin na wykonanie zaleceń do końca stycznia 2020 r. W lipcu 2019 r. Wydział Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy wystąpił do Prezydenta Miasta Torunia z zapytaniem, czy Miasto dysponuje działką lub budynkiem, które mogłyby zostać przeznaczone na DMD. Wskazał, że budowa lub adaptacja sfinansowana byłaby ze środków dotacji z budżetu państwa przy udziale środków własnych, na które złożyłyby się wkłady od kilku powiatów na podstawie zawartego przez nie porozumienia¹¹. Wydział ten w piśmie wskazał również, że na terenie województwa kujawsko-pomorskiego żaden z powiatów nie realizuje obecnie zadania polegającego na prowadzeniu DMD, a potrzeby w tym zakresie są ogromne. Po otrzymaniu zapytania m.in. przeanalizowano liczbę kobiet z dziećmi i kobiet w ciąży, którym udzielono schronienia w miejscach przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej za wybrane miesiące 2018-2019, dokonano przeglądu zasad funkcjonowania wybranych DMD z terenu innych województw oraz prowadzono rozeznanie, czy znalazłby się podmiot zewnętrzny, który podjąłby się prowadzenia ww. zadania.

Zastępca Prezydenta Miasta Torunia poprosił o przesunięcie terminu na udzielenie odpowiedzi z uwagi na konieczność dokonania analiz i uzgodnień w zakresie możliwości pozyskania z zasobów lokalowych Miasta Torunia odpowiedniego budynku lokalu, zaznaczając jednocześnie, że istotnym elementem decyzji o utworzeniu DMD jest informacja o poziomie udziału środków własnych powiatu w realizowanym zadaniu.

W październiku 2019 r. realizacja przez MOPR zaleceń pokontrolnych Wojewody związanych z prowadzeniem DMD oraz ośrodka interwencji kryzysowej była w fazie rozmów z Zastępcą Prezydenta Miasta Torunia, dotyczących oszacowania kosztów i możliwości lokalowych utworzenia ww. jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 45-94, 404-405, 974)

1.5. O formach udzielanego wsparcia, w tym w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży MOPR informował m.in. poprzez zamieszczanie informacji na stronie internetowej MOPR niebędącej stroną Biuletynu Informacji Publicznej, baner na ogrodzeniu przed budynkiem, w którym znajdowała się komórka właściwa ds. interwencji kryzysowej, materiały informacyjne rozdawane podczas spotkań z przedstawicielami instytucji publicznych, prywatnych, kościelnych

¹¹ Mowa o porozumieniu określonym w art. 73 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.).

oraz studentami, sporadycznie - artykuły w prasie lokalnej, audycje w radiu lub telewizji lokalnej¹².

Stosownych informacji MOPR nie zamieścił natomiast na swojej stronie Biuletynu Informacji Publicznej, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.14-42, 282, 284-303, 322-327, 529)

1.6. W kontrolowanym okresie (do 15 października br.) o wsparcie w zapewnieniu schronienia zwróciło się do MOPR 49 matek (ojców, opiekunów) z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Wszyscy skorzystali z miejsc schronienia przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej, ponadto:

- dwie matki z noworodkami wsparło w uzyskaniu schronienia bezpośrednio po porodzie w domu samotnej matki niedziałającym w oparciu o art. 47 ust 4 uops i rozporządzenie w sprawie DMD, przyznając dodatkowo na okres miesiąca - jednej zasiłek okresowy (w 2017 r.), a drugiej celowy (w 2019 r.) na sfinansowanie pobytu w tej placówce. Przyczyną wsparcia w znalezieniu miejsca w innej niż DMD placówce było uznanie, że podopieczne po porodzie powinny znaleźć się w ośrodku przygotowanym na przyjęcie matki z niemowlęciem;
- jedną matkę z noworodkiem¹³ umieszczono w mieszkaniu chronionym dla kobiet i kobiet z dziećmi uwięzionych w przemoc.

W żadnym przypadku MOPR nie stosował procedury przygotowania i przekazania dokumentów dla starosty prowadzącego DMD¹⁴.

Nie stwierdzono przypadków, aby zwracająca się o udzielenie schronienia matka (ojciec, opiekun) z małoletnim dzieckiem lub kobieta w ciąży pozostawiona została przez MOPR bez pomocy.

W latach 2016-2018 MOPR poprzez umieszczenie w miejscu schronienia lub krótkiego bezpiecznego pobytu przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej zapewniał rocznie schronienie od 11 do 17 matkom (ojcom) oraz kobietom w ciąży oraz od 19 do 24 dzieciom będącym pod ich opieką. W I półroczu 2019 r. ze schronienia w tej formie skorzystało 11 matek/ojców/kobiet w ciąży oraz 19 dzieci¹⁵. Dodatkowo w kontrolowanym okresie MOPR wspomógł łącznie dwie matki z trójką dzieci w uzyskaniu miejsca w domu samotnej matki prowadzonym przez instytucję kościelną niezależnie od jednostek samorządu terytorialnego, w tym jedną w postaci przyznania zasiłku celowego na opłacenie pobytu. Tym samym zgłoszone do MOPR zapotrzebowanie na usługi w postaci zapewnienia schronienia dotyczyły około 0,2 % mieszkańców Torunia¹⁶ oraz od 0,3 do 0,5% osób korzystających z pomocy społecznej w Mieście¹⁷.

¹² Np. artykuł w Nowości.Dziennik Toruński (27 czerwca 2019 r.),reportaż w Telewizji Toruń z 7 września 2018 r., (<http://www.toruntv.pl/movie/show?id=16562> dostęp 28 sierpnia 2019 r.), audycja w Radiu PIK z 20 lutego 2018 r. (<http://www.radiopik.pl/145,369> dostęp 28 sierpnia 2019 r.)

¹³ Osoba ta wcześniej korzystała ze schronienia w domu samotnej matki niedziałającym w oparciu o art. 47 ust. 4 uops.

¹⁴ Żaden z pracowników MOPR nie miał również w zakresie obowiązków przygotowywania dokumentacji dla starosty prowadzącego DMD, a w budżetach MOPR na lata 2016-2019 nie przewidziano środków na pokrycie ewentualnych kosztów pobytu mieszkanki Torunia w DMD.

¹⁵ W latach 2016-2019 (I półrocze) do MOPR wpłynęło łącznie 50 wniosków o udzielenie schronienia w miejscach przy komórkach właściwych ds. interwencji kryzysowej od znajdujących się w kryzysie matek (ojców) z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z tego w 2016 r. - 15, w 2017 r. - 11, w 2018 r. - 17, w I półroczu 2019 r. - siedem.

¹⁶ Liczba mieszkańców Torunia wynosiła w latach 2016-2019 (I półrocze) odpowiednio: 192 929, 191 697, 190 542, 181 608.

¹⁷ Liczba osób korzystających z pomocy społecznej w Mieście Torunia w latach 2016-2019 (I półrocze) wynosiła odpowiednio: 10 216 (5167 środowisk/rodzin), 10 391 (4904 środowisk/rodzin), 8 172 (4 580 środowisk/rodzin), 5 960 (3 521 środowisk/rodzin).

W poszczególnych latach kontrolowanego okresu ze schronienia w domach samotnej matki z terenu województwa kujawsko-pomorskiego prowadzonych przez instytucje kościelne niezależnie od jednostek samorządu terytorialnego, skorzystało od dwóch do pięciu mieszkanek Torunia oraz od trojga do siedmiorga dzieci będących pod ich opieką.

(akta kontroli str. 442-447, 464-467, 987-996)

1.7. W *Zasadach pobytu w miejscu schronienia przy Dziale Interwencji Kryzysowej, Poradnictwa, Edukacji i Profilaktyki Uzależnień w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Toruniu*¹⁸ przewidziano, że schronienia udziela się na okres do 3 miesięcy, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach pomoc ta mogła być przedłużona na łączny okres do 6 miesięcy. Podstawą przyznania schronienia miała być decyzja administracyjna.

(akta kontroli str. 439-447, 514-516, 523-238, 913-921)

W przypadku 15 osób, których dokumentację objęto badaniem w zakresie udzielenia schronienia w miejscach przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej wydano łącznie 52 decyzje. Poprzedzone one były przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacją sporządzoną przez pracowników socjalnych posiadających kwalifikacje wymagane uops, zweryfikowanych następnie przez kolejnych pracowników MOPR. Nieprawidłowości dotyczące sposobu wydawania i doręczania decyzji oraz sporządzania rodzinnego wywiadu środowiskowego zostały opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 567-571, 906-911, 997-998)

W kontrolowanym okresie jedną matkę z małoletnim dzieckiem (będącą jednocześnie kobietą w ciąży) umieszczono w mieszkaniu chronionym dla kobiet i kobiet w ciąży uwikłanych w przemoc. W przedmiotowej sprawie pracownik socjalny przeprowadził w dniu złożenia wniosku (30 lipca 2019 r.) rodzinny wywiad środowiskowy (jego aktualizację), jednakże plan pomocy stanowiący V część tego dokumentu nie został zatwierdzony przez kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Następnie sporządzono uzgodnienia, o których mowa w art. 53 ust. 9 uops, jednak nie dotyczyły one zasad odpłatności ani okresu pobytu w mieszkaniu chronionym. Miejsce w mieszkaniu chronionym udostępniono bez wydania decyzji administracyjnej, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 689, 707, 967)

1.8. W latach 2016-2018 szacowane wydatki ponoszone przez MOPR na zadania związane z udzieleniem schronienia i wsparcia w ramach interwencji kryzysowej wyniosły odpowiednio 189,5 tys. zł, 212,2 tys. zł, 284,6 tys. zł. Udział matek, ojców, opiekunów wraz z małoletnimi dziećmi w ogólnej liczbie osób, które korzystały ze wsparcia i schronienia w miejscach przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej wyniósł w latach 2016-2018 odpowiednio 37,5%, 23,4%, 30,4%. Tym samym szacowane wydatki ponoszone przez MOPR na zadania związane ze schronieniem i wsparciem matek (ojców, opiekunów) z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w kryzysie wyniosły w tym okresie odpowiednio 71,1 tys. zł, 49,7 tys. zł, 86,5 tys. zł. Największy udział w nich miały wydatki ponoszone z tytułu zatrudnienia personelu udzielającego wsparcia wraz z pochodnymi (od 58,6% w roku 2017 do 66,4% w roku 2018), następnie wydatki na media (od 19,3% w roku 2018 do 24,2% w roku 2016) oraz na usługi poradnictwa udzielane przez

¹⁸ Wprowadzonych Zarządzeniem nr 85/2017 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia zasad pobytu w miejscu schronienia przy Dziale Interwencji Kryzysowej, Poradnictwa, Edukacji i Profilaktyki Uzależnień w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Toruniu, dalej także: „zasady pobytu 85/2017”.

specjalistów zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia (od 10% w roku 2016 do 17,6% w roku 2017).

Wydatki ponoszone na utrzymanie mieszkania chronionego dla kobiet i kobiet z dziećmi uwięzionych w przemoc od momentu ponownego udostępnienia tego mieszkania w sierpniu 2019 r. do 15 października 2019 r. wyniosły ok. 3,2 tys. zł, z czego czynsz ok. 750 zł miesięcznie, odprowadzenie ścieków ok. 150 zł miesięcznie, zaliczka na wodę - 110 zł miesięcznie, inne media – 190 zł.

Zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym określała uchwała nr 611/13 Rady Miasta Torunia z dnia 26 września 2013 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Przewidziano w niej, że uczestnik mieszkania chronionego ponosi miesięczną odpłatność za pobyt do wysokości kosztów za media wynikających z odczytów urządzeń pomiarowych, proporcjonalnie do liczby osób zamieszkujących w mieszkaniu chronionym.

(akta kontroli str. 469, 970)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MOPR w latach 2016-2019 (I półrocze)¹⁹ nie podejmował działań w celu zabezpieczenia realizacji zadania własnego powiatu określonego w art. 19 pkt 11 uops, dotyczącego prowadzenia DMD. W szczególności nie zgłaszał władzom Miasta konieczności zabezpieczenia realizacji ww. zadania, pomimo że Miasto Toruń samo nie prowadziło takiej placówki, nie zlecało jej prowadzenia podmiotowi niepublicznemu, ani nie podpisało porozumienia z inną jednostką (lub jednostkami) samorządu terytorialnego w celu zabezpieczenia realizacji ww. zadania własnego powiatu.

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że nie zrealizowano zadania własnego powiatu określonego w uops, dotyczącego prowadzenia domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w myśl rozporządzenia w sprawie DMD, ponieważ w jego ocenie standard zapewniony w miejscu schronienia odpowiadał temu określonemu w rozporządzeniu w sprawie DMD.

W ocenie NIK twierdzenie Dyrektora MOPR jest nieuprawnione, gdyż standard usług podstawowych zapewniony w miejscu schronienia nie był tożsamy ze standardem przewidzianym rozporządzeniem w sprawie DMD. W szczególności

- a) nie zapewniono odrębnych pomieszczeń do spania dla mieszkańców z dziećmi, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie DMD. W dniu oględzin 12 września 2019 r. w pokoju nr 11 mieszkały dwie matki - jedna z dwójką małoletnich dzieci, druga z jednym małoletnim dzieckiem, a w pokoju nr 20 – dwie matki, każda z jednym małoletnim dzieckiem;
- b) nie zapewniono odrębnego pokoju dla mieszanek w ciąży przeznaczonego maksymalnie dla trzech osób oraz wspólnego pomieszczenia do pobytu dziennego, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie DMD (w dniu oględzin nie było w miejscu schronienia kobiety w ciąży);
- c) nie zapewniono odpowiedniej liczby łazienek proporcjonalnej do liczby mieszkańców, odpowiednio jedna łazienka na pięć osób, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie DMD. W miejscu schronienia mogły przebywać 32 osoby, a do dyspozycji były dwie łazienki,

¹⁹ W II półroczu 2019 r., w związku z zaleceniami pokontrolnymi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego MOPR rozpoczął analizy dotyczące możliwości zabezpieczenia zadania wynikającego z art. 19 pkt 11 uops.

w których w każdej znajdowały się dwie toalety, dwie kabiny prysznicowe oraz cztery umywalki z lustrami, oraz jedna łazienka dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych;

- d) nie zapewniono co najmniej jednego dodatkowego pomieszczenia do przyrządzania i spożywania drobnych posiłków, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. e rozporządzenia w sprawie DMD. W miejscu schronienia znajdowała się kuchnia i wyodrębniona część jadalniana w świetlicy. Przy głównej kuchni znajdowała się mała kuchnia, która funkcjonowała jako pokój socjalny pracowników komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej.

(akta kontroli str. 938-945)

2. W kontrolowanym okresie MOPR nie zapewnił dwóm matkom z małoletnimi dziećmi dostępu do usług świadczonych przez DMD, przysługujących im na podstawie art. 47 ust. 4 uops, lecz wsparł je w uzyskaniu miejsca w innej, niepublicznej placówce, udzielającej co prawda schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, jednak nieprowadzonej przez lub na zlecenie starosty i niedziałającej w oparciu o rozporządzenie w sprawie DMD, w szczególności nie realizującej indywidualnych programów usamodzielniania mieszkańców. MOPR nie miał wpływu na zakres usług świadczonych przez tą placówkę matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży.

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że wskazane osoby same zdecydowały o pobycie w tej placówce, ponieważ był to ośrodek najbliższej Torunia. Wskazał ponadto, że w elektronicznym wykazie interwencji placówka ta funkcjonowała pod nazwą Dom Samotnej Matki, a z rozmów pracownika socjalnego Działu Interwencji Kryzysowej z kierownikiem placówki nie wynikało, że nie jest on prowadzony na zlecenie starosty.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że z wyjaśnień pracowników komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej wynikało m.in., że weryfikując ośrodek poprzestali na ustaleniu jego nazwy, nie mieli właściwego rozeznania co do DMD funkcjonujących w pobliżu Torunia oraz trybu kierowania do DMD określonego rozporządzeniem w sprawie DMD.

(akta kontroli str. 144-152, 550-557, 659-707, 974-975)

3. W latach 2016-2019 (I półrocze) MOPR wydał jedną decyzję przyznającą zasiłek celowy z przeznaczeniem na opłacenie kosztów pobytu matki z małoletnim dzieckiem w placówce niebędącej DMD działającym w oparciu o art. 47 ust. 4 uops oraz rozporządzenie w sprawie DMD, która nie spełniała standardu usług adekwatnego do standardu obowiązującego DMD²⁰ i nie była do zachowania tego standardu zobowiązana.

W wyniku wydania ww. decyzji na rachunek bankowy tej placówki przekazano środki w wysokości 480,00 zł. Stanowiło to naruszenie art. 39 ust. 1 i 2 w zw. z art. 3 ust. 1 i 4 uops.

Dodatkowo przedmiotowa decyzja, której nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności, wykonana została w terminie sześciu dni po jej wydaniu, jednak na 33 dni przed jej doręczeniem stronie, czym naruszono art. 110 § 1 kpa. Ponadto nie zawierała ona uzasadnienia prawnego wymaganego art. 107 § 1 pkt 6 Kpa, a jej uzasadnienie faktyczne nie odpowiadało wymogom art. 107 § 3 Kpa, ponieważ nie wskazywało faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł.

²⁰ Por. opis stanu faktycznego w obszarze nr 2 oraz w obszarze nr 3.

Dyrektor MOPR oraz pracownik wydający decyzję wyjaśnili m.in., że w ocenie MOPR rolą zasiłku celowego jest zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej osoby ubiegającej się o pomoc, które w sposób przykładowy - na co wskazuje zwrot „w szczególności” - wyliczone zostały w art. 39 ust. 2-4 uops. Wskazał, że w praktyce oznacza to, że istnieje możliwość udzielenia pomocy w formie zasiłku celowego również na realizację innych potrzeb życiowych np. opłacenie wydatków z tytułu utrzymania, opłacenie pobytu w ośrodku wsparcia. Forma wypłaty zasiłku każdorazowo realizowana jest na wniosek osoby zainteresowanej lub wniosek pracownika socjalnego. W wielu przypadkach pracownicy socjalni występują o przekazywanie zasiłku celowego bezpośrednio do wskazanego podmiotu, co m.in. przyspiesza realizację zobowiązania. W odniesieniu do braku wymaganych elementów uzasadnienia decyzji wskazali natomiast, że wszystkie decyzje wydawane są w oparciu o wcześniej przygotowane wzory, które poddane zostaną weryfikacji. W kwestii wypłaty zasiłku przed doręczeniem decyzji stronie Dyrektor oraz Główna Księgowa wskazali, że wypłata świadczenia przed odebraniem decyzji miała charakter wyjątkowy i została podyktowana sytuacją życiową osoby potrzebującej i umieszczeniem jej w placówce, która oczekiwała szybkiego uregulowania kosztów jej pobytu.

(akta kontroli str. 334-336, 888-892)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że zgodnie z art. 39 uops zasiłek celowy jest świadczeniem o charakterze pieniężnym i może być przyznany na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków, leczenia, opalu, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Oznacza to, że zasiłek celowy może zostać przyznany na powyższe oraz inne potrzeby bytowe, które nie są wymienione wprost w uops. Błędna jest jednakże interpretacja art. 39 ust. 2 uops jakoby zwrot „w szczególności” uprawniał do nieograniczonych możliwości przypadków uzasadniających przyznanie zasiłku celowego (katalog otwarty). Za wadliwością takiego podejścia przemawia również to, że wśród świadczeń niepieniężnych ustawodawca wprost wymienił usługi opiekuńcze w ośrodkach wsparcia oraz rodzinnych domach pomocy, interwencję kryzysową, schronienie, mieszkanie chronione. Wskazane świadczenia pomocy społecznej – poza tym, że mają charakter niepieniężny, co wynika wprost z uops – stanowią odrębne (specyficzne) świadczenia pomocy społecznej. Praktyka przyznawania zasiłku celowego na pokrywanie kosztów pobytu w domu samotnej matki niezdolnej do pracy w oparciu o art. 47 ust. 4 uops oraz rozporządzenie w sprawie DMD jest zatem niezgodna z zasadami przyznawania świadczeń pomocy społecznej określonymi w art. 3 ust. 3 uops.

4. Do czasu kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę w IV kwartale 2017 r. Dyrektor MOPR nie sygnalizował władzom Miasta Torunia, w tym poprzez przedłożenie projektu regulaminu organizacyjnego, konieczności wprowadzenia zmian w strukturze organizacyjnej MOPR, polegających na wyodrębnieniu odpowiednich jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w rozumieniu art. 6 pkt 5 uops do wykonywania zadań realizowanych przez komórkę właściwą ds. interwencji kryzysowej oraz zorganizowane przy niej miejsca schronienia. Komórka ta w kontrolowanym okresie realizowała zadania wynikające z art. 47 oraz 48 uops, tj. zadania ośrodka interwencji kryzysowej, schroniska dla

bezdolnych kobiet oraz działu MOPR²¹. Wskazania wymaga, że miejski ośrodek pomocy rodzinie, ośrodek interwencji kryzysowej oraz ośrodek wsparcia, jakim jest schronisko dla bezdomnych, stanowią odrębne, zdefiniowane w uops jednostki organizacyjne pomocy społecznej, którym przypisane są odrębne zadania i cele²². Tym samym struktura organizacyjna MOPR nie odpowiadała wymogom standardu kontroli zarządczej A3²³, który to standard określał, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowania do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że pomoc mieszkańcom Torunia świadczona była poprzez funkcjonowanie w strukturze organizacyjnej MOPR komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej, realizującej zadania wynikające z art. 47 i 48 uops. Funkcjonowanie według określonej w regulaminie organizacyjnym MOPR struktury sprzyjało sprawnej współpracy pracowników wszystkich działów MOPR. Wobec tego nie zachodziła potrzeba regulowania pracy w inny sposób. Aktualnie natomiast prowadzone są prace zmierzające do wprowadzenia zmian wymaganych przez przepisy prawa i analizowana jest możliwość przekształcenia komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej w ośrodek interwencji kryzysowej realizujący zadania własne powiatu.

(akta kontroli str. 45-94, 218-243, 246-259, 444, 974)

5. Na stronie internetowej BIP²⁴ MOPR nie zamieszczono informacji o możliwości złożenia do MOPR wniosku o skierowanie do DMD, która wynika z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie DMD, ani o innych formach schronienia zapewnianego przez MOPR matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, tj. informacji, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁵. Tym samym naruszono art. 8 ust. 3 ww. ustawy. Stosownie do tych przepisów MOPR, jako jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego, był zobowiązany do udostępniania informacji publicznej o przedmiocie działalności i kompetencjach oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw.

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że od 1 listopada 2018 r. zmienia konwencję prowadzenia strony internetowej ośrodka i co za tym idzie strony BIP. Informacje o trybie załatwiania spraw, informacje o przedmiocie działalności i kompetencjach ośrodkach znajdują się na stronie www.mopr.torun.pl. Wskazał również, że w trybie pilnym nastąpi aktualizacja strony BIP w zakresie brakujących danych.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień Izba wskazuje, że na stronie www.mopr.torun.pl znajdowały się wyłącznie informacje o prowadzonych przez MOPR miejscach schronienia, nie było natomiast informacji o możliwości złożenia do MOPR wniosku o skierowanie do DMD.

(akta kontroli str. 14-34, 282)

²¹ Zajmującego się m.in. takimi sprawami jak: prowadzenie kompleksowych działań na rzecz Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Rozwiązywania Problemów Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Toruniu, opracowanie i wdrażanie programów i projektów socjalnych.

²² Możliwości łączenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przewidziane zostały w art. 111a i 112a uops.

²³ pt. Struktura organizacyjna. Zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

²⁴ Tj. www.mopr.torun.pl/bip/ (dostęp: 28 sierpnia 2019 r.).

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429.

6. W okresie objętym kontrolą (do 28 sierpnia 2019 r.) na stronie internetowej MOPR o adresie www.mopr.torun.pl, niebędącej stroną internetową BIP, zamieszczone były nierzetelne informacje odsyłające matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży po pomoc w zakresie schronienia do dwóch ośrodków na terenie Torunia, które nie prowadziły już takiej działalności. W informacji tej wskazano dodatkowo, że jeden z ww. ośrodków realizuje ww. zadania na podstawie zlecenia zadań koordynowanych przez Dział Interwencji Kryzysowej i Poradnictwa Specjalistycznego MOPR, tymczasem umowa w tym zakresie wygasła z końcem listopada 2013 r.

Dyrektor wyjaśnił, że MOPR od listopada 2018 r. zmienia konwencję prowadzenia swojej strony. Wskazał też, że w związku z tym, że strona www.mopr.torun.pl w zakładce *Dokąd po pomoc* w chwili kontroli nie została zmieniona, w trybie pilnym jest aktualizowana.

(akta kontroli str. 17-42, 125, 129, 447)

7. Książka obiektu budowlanego dla wpisanego na stan środków trwałych MOPR budynku, w którym utworzono miejsca schronienia, prowadzona była nierzetelnie, tj. bezpośrednio po przeprowadzeniu w latach 2016-2018 kontroli, o których mowa w art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego nie wpisano do niej protokołów kontroli, czym naruszono § 6 ust. 1 w zw. z § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego²⁶. Pracownik, któremu w zakresie obowiązków przypisano prowadzenie książki obiektu budowlanego zeznał, że wpisów nie dokonano przez przeoczenie i nieuwagę, gdyż nie pomyślał, że protokoły okresowe roczne dotyczące kontroli stanu technicznego budynku oraz protokoły przeglądu pięcioletniego muszą być wpisane w książkę obiektu budowlanego. Wpisy w książce uzupełnione zostały w toku kontroli.

(akta kontroli, str. 337-351, 982-983, 1096-1128)

8. Spośród objętych badaniem 52 decyzji dotyczących udzielenia w latach 2016-2019 (do 7 sierpnia 2019 r.) pomocy w formie schronienia w ramach interwencji kryzysowej:
- a) 48 decyzji²⁷, tj. 92,3%, zostało podpisanych przez osoby nieposiadające upoważnienia do wydawania indywidualnych decyzji z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu, co było niezgodne z art. 112 ust. 5 uops;
 - b) 49 decyzji, tj. 94,2% zawierało nieprawidłowe oznaczenie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania decyzji, tj. MOPR, zamiast Prezydent Miasta Torunia, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 1 kpa w zw. z art. 112 ust. 5 uops;
 - c) wszystkie decyzje w podstawie prawnej powoływały art. 8 ust. 1 pkt 3 uops dotyczący kryterium dochodowego oraz art. 39 ust. 1, 2 uops, które nie miały zastosowania w badanych przypadkach;
 - d) we wszystkich decyzjach uzasadnienie faktyczne wymagane art. 107 § 1 pkt 6 kpa ograniczało się do stwierdzenia, że wnioskodawca spełnia warunki dochodowe i sytuacyjne i kwalifikuje się do pomocy. Organ nie wskazał faktów, które uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności

²⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1134.

²⁷ W aktach podopiecznych MOPR brakowało czterech decyzji, które na potrzeby kontroli zostały wydrukowane z systemu komputerowego. W związku z powyższym brak było możliwości zweryfikowania osoby podpisującej decyzję oraz doręczenia.

i mocy dowodowej, do czego był zobowiązany na podstawie art. 107 § 3 kpa;

- e) w 46 decyzjach, tj. 88,5% w uzasadnieniu prawnym wymaganym art. 107 § 1 pkt 6 kpa powołano zbiorczo regulacje ujęte w art. 8 ust. 1, 3 i 4 uops²⁸ bez podania szczegółowej, właściwej dla konkretnej decyzji wydanej w indywidualnej sprawie, podstawy uprawniającej do uzyskania świadczeń oraz ustalenia dochodu, czego wymaga art. 107 § 3 kpa;
- f) we wszystkich 35 decyzjach wydanych po 1 czerwca 2017 r. nie było pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach takiego zrzeczenia, wymaganego zgodnie art. 107 § 1 pkt 7 kpa²⁹;
- g) w ośmiu z 48 decyzji, tj. 16,7%, nie zapewniono potwierdzenia przez adresata daty odbioru, zgodnie z art. 46 § 1 kpa;
- h) pięć z 48 decyzji nie zostało doręczonych, do czego zobowiązywał art. 109 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 752-855, 879-883, 913-916, 938-961)

Dyrektor wyjaśnił, że nieprawidłowości przy wydawaniu i doręczaniu decyzji wynikały z tego, że decyzje o przyznaniu pomocy w formie pobytu w hostelu MOPR/miejscu schronienia wydawano w oparciu o opracowane wcześniej wzory decyzji, które zawierały uniwersalne zapisy, pracownicy nie zwrócili uwagi na fakt, że klientka nie potwierdziła daty odbioru decyzji na dokumencie, brak możliwości doręczenia wynikał z tego, że klientki wyprowadziły się z miejsca schronienia, a oznaczenie organu administracji publicznej uprawnionego do wydania decyzji zmieniono po kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. Dyrektor wskazał, że decyzje dotyczące ww. pomocy będą wystawiane zgodnie z przepisami prawa.

(akta kontroli str. 879-886, 913-921)

9. W mieszkaniu chronionym dla kobiet i kobiet z dziećmi uwięzionych w przemoc, nadzorowanym przez kierownika komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej umieszczono 1 sierpnia 2019 r. jedną kobietę w ciąży z małoletnim dzieckiem bez wydania decyzji, o której mowa w art. 53 ust. 7 uops, tj. bez skierowania do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym na czas określony. Kobieta złożyła wniosek o umieszczenie w mieszkaniu chronionym 30 lipca 2019 r. Została z nią przeprowadzona aktualizacja rodzinnego wywiadu środowiskowego, lecz „Plan pomocy i działania na rzecz osoby lub rodziny” nie został zatwierdzony przez kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Zawarto także kontrakt socjalny, lecz uzgodnienia sporządzone z pracownikiem socjalnym nie objęły kwestii związanych z okresem pobytu oraz odpłatnością za pobyt w mieszkaniu chronionym, tj. elementów wymaganych art. 53 ust. 10 pkt 2 i 4 uops. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych decyzja w przedmiotowej sprawie nie została wydana. W sprawie dwukrotnie zawiadomiono klientkę o nowym terminie załatwienia sprawy.

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że z uwagi na to, że procedura wdrażania uregulowań prawnych dotyczących mieszkania chronionego była w toku, zachodziła konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy – ustalano z Zastępcą Dyrektora MOPR, kierownikiem Działu Pomocy Środowiskowej oraz informatykiem MOPR szczegóły niezbędne do wydania decyzji ze względu na zmiany dokonane w regulaminie organizacyjnym MOPR. Jak wynika

²⁸ Zawierający definicję dochodu.

²⁹ Przepis w brzmieniu wprowadzonym na podstawie art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, obowiązującej od dnia 1 czerwca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 935).

z wyjaśnień Dyrektora, przyczyną dalszego przedłużania postępowania było wystąpienie o sporządzenie wywiadu alimentacyjnego z matką klientki.

Kierownik komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej wyjaśniła, że umieściła klientkę w mieszkaniu chronionym ze względu na sytuację, w której się znalazła, z obawy o bezpieczeństwo jej i dziecka. Ponadto podała, że pracownik socjalny, który przeprowadził wywiad środowiskowy, zawarł kontrakt socjalny 30 lipca 2019 r., a decyzja o skierowaniu miała zostać wydana w tym samym dniu oraz miał jej być nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

(akta kontroli str. 689-707, 893-898, 913-921, 962-966)

W ocenie NIK, Dyrektor MOPR nie może uzasadniać zwłoki w wydaniu ww. decyzji o skierowaniu zmianami organizacyjnymi, ustaleniami wewnętrznymi oraz trudną sytuacją klientki. Kierownik komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej przejął nadzór nad mieszkaniem chronionym dla kobiet i kobiet z dziećmi uwięzionych w przemoc od 1 maja 2019 r. Nie było to nowe mieszkanie chronione, MOPR udzielał wsparcia w takiej formie osobom opuszczającym pieczę zastępczą, w związku z tym powinny być przygotowane stosowne procedury i tryb postępowania w sprawie. Należy podkreślić, że ww. osoba nie była pozostawiona bez pomocy, ponieważ na podstawie decyzji nr PŚ.RIV.5031.186.2019 z 7 sierpnia 2019 r. miała zabezpieczony pobyt w miejscu schronienia przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej.

(akta kontroli str. 854-855)

10. Trzy z 50 rodzinnych wywiadów środowiskowych lub ich aktualizacje, przeprowadzone po 11 września 2017 r.³⁰, zostały sporządzone na nieobowiązującym wzorze kwestionariusza wywiadu. Zgodnie z § 15 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie wywiadu środowiskowego³¹, druki kwestionariusza wywiadu sporządzone według wzoru określonego na podstawie dotychczasowych przepisów tj. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego³² mogły być stosowane do czasu wyczerpania nakładu, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia, tj. do 11 września 2017 r.

(akta kontroli str. 587-658)

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie pracownika. Obecnie do dyspozycji pracowników są aktualne kwestionariusze rodzinnego wywiadu środowiskowego

(akta kontroli str. 913-921)

OCENA CZĄSTKOWA

MOPR do 2019 r. nie podejmował działań w celu zabezpieczenia realizacji zadania własnego powiatu określonego w art. 19 pkt 11 uops, dotyczącego prowadzenia DMD. W ww. okresie nie pozostawiał jednak wymagających schronienia matek (ojców) z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży bez pomocy, lecz udzielał im schronienia w miejscu działającym przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej, niewyodrębnionym jednak jako jednostka organizacyjna pomocy społecznej w rozumieniu art. 6 pkt 5 uops oraz o standardzie usług podstawowych odmiennym od DMD. Od połowy 2019 r. na potrzeby kobiet i kobiet z dziećmi uwięzionych w przemoc przeznaczył ponadto jedno z mieszkań chronionych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. wsparcia dwóch matek z dziećmi w uzyskaniu miejsca w placówce niebędącej DMD, niewłaściwego zastosowania instrumentu, jakim jest zasilek celowy, do opłacenia pobytu w tej placówce,

³⁰ W dniach 4 października 2017 r., 3 listopada 2017 r., 5 grudnia 2017 r.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1788.

³² Dz. U. poz. 712.

umieszczenia w mieszkaniu chronionym jednej kobiety w ciąży z małoletnim dzieckiem bez wydania decyzji o skierowaniu do korzystania z tej formy wsparcia.

OBSZAR

2. Zapewnienie w miejscu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży odpowiedniego standardu podstawowych usług.

Opis stanu faktycznego

2.1. W miejscu schronienia przy komórce ds. interwencji kryzysowej, zapewniono 32 miejsca w sześciu pokojach w parterowym budynku³³. Kierownik komórki ds. interwencji kryzysowej wskazała, że w pokoju nr 1 terapeutycznym i pokoju nr 8 nie udziela się schronienia kobietom w ciąży, matkom (ojcom) z małoletnimi dziećmi³⁴.

W ww. miejscu schronienia w pomieszczeniach do spania umieszczano po dwie matki z małoletnimi dziećmi³⁵. Nie miały one zapewnionego pokoju wyłącznie do dyspozycji swojej i swoich dzieci. Ojciec z dzieckiem mieszkał w osobnym pokoju. W budynku znajdowało się wspólne pomieszczenie do pobytu dziennego, w którym wyodrębniono dwie strefy: jadalnią oraz świetlicę, stanowiącą strefę wypoczynkową. Mieszkańcy mieli do dyspozycji dwie łazienki, w których znajdowały się po dwie toalety, dwie kabiny prysznicowe oraz cztery umywalki z lustrami. W budynku znajdowała się także toaleta z umywalką i prysznicem dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz pomieszczenie do prania i suszenia, wyposażone w dwie pralki automatyczne i rozstawiane suszarki na pranie. Kuchnia była wyposażona w niezbędny sprzęt gospodarstwa domowego umożliwiający samodzielne przygotowywanie posiłków. W bezpośrednim sąsiedztwie wejścia do budynku znajdowała się część administracyjna, tj. pokoje pracowników socjalnych, psychologów, kierownika komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej, pokój terapeutyczny. Wszystkie pomieszczenia były ogrzewane i oświetlone, estetyczne, utrzymane w czystości i porządku.

(akta kontroli str. 523-538)

2.2. W kontrolowanym okresie w MOPR zadania polegające na udzieleniu schronienia matkom (ojcom) z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży oraz pomocy tym osobom realizowała wykwalifikowana kadra. Osoby zatrudnione na stanowisku pracownika socjalnego posiadały kwalifikacje wymagane do wykonywania tego zawodu. W komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej zatrudnione były także osoby udzielające poradnictwa psychologicznego oraz prawnego³⁶. Osoby przebywające w miejscu schronienia miały również możliwość korzystania z konsultacji prawnika, lekarza, lekarza psychiatry, lekarza w trakcie specjalizacji z psychiatrii oraz psychoterapeuty, świadczących na podstawie umów cywilnoprawnych usługi w ramach realizowanych przez MOPR programów, również wynikających z zadań Miasta jako gminy. Pracownikom powierzono obowiązki odpowiadające ich kwalifikacjom.

(akta kontroli str. 442, 906-912, 1023-1087)

³³ Pokój terapeutyczny – dwa miejsca, pokój nr 8 – osiem miejsc, pokój nr 9 przeznaczony dla osób pozbawionych dachu nad głową w wyniku katastrof – cztery miejsca, nr 11 – sześć miejsc, 19 – sześć miejsc, 20 – sześć miejsc.

³⁴ Kobiety w ciąży, matki (ojcowie) z małoletnimi dziećmi byli umieszczani w czterech pokojach – nr 9, 11, 19 i 20, których powierzchnia wynosiła odpowiednio 11,5 m², 20 m², 15,6 m² i 11 m².

³⁵ W dniu oględzin 12 września 2019 r. w pokoju nr 11 mieszkała matka z dwójką małoletnich dzieci oraz matka z jednym małoletnim dzieckiem, a w pokoju nr 20 – dwie matki z małoletnimi dziećmi, każda z jednym dzieckiem.

³⁶ W kontrolowanym okresie średnioroczne zatrudnienie pracowników udzielających wsparcia w komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej wyniosło od 5 do 8,75 etatu, z czego na stanowisku pracowników socjalnych – od 4,5 do 5,5 etatu, na stanowisku psychologów – od 0,5 do 2,75 etatu, a na stanowisku inspektorów z wykształceniem wyższym prawniczym – 1 etat. Pracowników socjalnych wspomagało trzech aspirantów pracy socjalnej zatrudnionych na podstawie umów o pracę, w okresie od 5.09.2017 r. do 11.12.2019 r., od 20.11.2017 r. do 31.12.2019 r. oraz od 25.07.2016 r. do 30.06.2017 r.

2.3. Mieszkańcom miejsc schronienia przy komórce ds. interwencji kryzysowej MOPR zapewniał odizolowanie od sprawców przemocy. Budynek, w których znajdowały się te miejsca, był zlokalizowany na terenie ogrodzonym, monitorowanym przez pracowników MOPR. Do budynku prowadziły podwójne drzwi, pierwsze z nich były wyposażone w domofon. Za jego pomocą można było połączyć się z pracownikami komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej. Nad bezpieczeństwem mieszkańców czuwał personel, który pracował całodobowo od poniedziałku do niedzieli, według harmonogramu opracowywanego z wyprzedzeniem przez kierownika komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej³⁷. Osoby mieszkające w budynku, każdorazowo wychodząc na zewnątrz, miały obowiązek oddania klucza do pokoju pracownikowi pełniącemu dyżur.

(akta kontroli str. 476-507, 523-538)

Mieszkańcy³⁸ byli wspierani w przezwyciężaniu sytuacji kryzysowej przez pracę indywidualną. W zależności od potrzeb zapewniało im wsparcie prawne, psychologiczne oraz konsultacje z zakresu problematyki uzależnień. Wspomagano mieszkańców przy prowadzeniu spraw urzędowych i sądowych, w szczególności przy sporządzaniu pism np. do Zarządu Gospodarki Mieszkaniowej o przyznanie lokalu mieszkalnego lub socjalnego z zasobów gminy, w sprawie uzyskania alimentów i innych świadczeń. Osoby korzystające ze schronienia zachęcane do podjęcia pracy zawodowej m.in. poprzez przedstawianie im ofert pracy, kierowanie do CISTOR Stowarzyszenia Partnerstwa Społecznego. Zachęcane do poszukiwania mieszkania do wynajęcia poprzez przekazywanie ofert opublikowanych na portalach internetowych.

Mieszkańców wspierano również w sprawach związanych z opieką nad dziećmi. Z akt spraw wynikało, że zapewniało im wsparcie psychologa, napominano matki, gdy zauważono nieprawidłowe relacje z dziećmi, zalecano uzyskanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, gdy było to uzasadnione. Udzielając wsparcia oczekiwano również zaangażowania ze strony osób korzystających ze schronienia, tj. osobistego pozyskania niezbędnych wniosków, zaświadczeń z takich instytucji jak urząd skarbowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, od byłych pracodawców, a także dostarczenia pism do adresatów, w tym sądów, komorników, zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności, Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 558-566, 587-658)

Zasady pobytu 85/2017 przewidywały, że rodzina/osoba zakwaterowana w miejscu schronienia miała prawo korzystać z łazienki, kuchni podręcznej i urządzeń będących na wyposażeniu tj. pralki, sprzętu RTV, sprzętów gospodarstwa domowego. W kuchni oraz w pomieszczeniu do prania i suszenia umieszczone były informacje zawierające zasady codziennego sprzątania oraz sprzątania generalnego, a na tablicy w świetlicy zamieszczono harmonogram sprzątania zatwierdzony przez kierownika komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej. Mieszkańcy sami przygotowywali posiłki dla siebie i swoich dzieci, ale - jak wskazywali pracownicy komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej - mieli możliwość otrzymania suchego prowiantu. W zasadach pobytu, które obowiązywały od 9 września 2019 r.³⁹ uregulowano kwestie sprawowania opieki nad małoletnimi

³⁷ Zarządzenie nr 6/16 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu z dnia 11 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Toruniu, nr 72/2017 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu z dnia 6 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany Regulaminu Pracy w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Toruniu.

³⁸ Próba 15 osób przebywających w miejscu schronienia prowadzoną przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej

³⁹ Wprowadzone zarządzeniem nr 102/19 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu z 9 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia zasad pobytu w miejscu schronienia, praw i obowiązków osób zakwaterowanych oraz przepisów porządkowych regulujących zasady pobytu w miejscu schronienia przy Dziale

dziećmi, dbania o czystość i porządek oraz przechowywania żywności⁴⁰. W toku oględzin ustalono, że na drzwiach wejściowych do kuchni znajdowała się informacja przypominająca, że „dzieciom wolno przebywać tylko w pokojach i na terenie świetlicy”. W przypadku pozostawienia dzieci pod opieką innej osoby przebywającej w miejscu schronienia konieczne było przekazanie pisemnej informacji, o tym kto, kiedy i jak długo sprawuje opiekę nad dzieckiem. Z akt spraw wynikało, że personel, co do zasady nie przejmował opieki nad dziećmi mieszkańców, w szczególności na czas potrzebny do załatwienia spraw urzędowych, jak również w czasie choroby mieszkańców (np. pobytu w szpitalu). Matki przekazywały w takich przypadkach dzieci pod opiekę członkom rodziny (znajomym) lub zabierały ze sobą.

(akta kontroli str. 514-521, 523-538, 558-566)

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że mieszkańcy miejsc schronienia byli uprawnieni do świadczeń medycznych wynikających z posiadanych uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego. W nagłych przypadkach wzywano Zespół Ratownictwa Medycznego. Z akt spraw wynikało, że mieszkańcy korzystali z opieki zdrowotnej na terenie Torunia, a lekarz psychiatra zatrudniony na podstawie umowy cywilnoprawnej udzielał konsultacji bezpośrednio w miejscu schronienia. Mieszkańcy mogli korzystać także ze wsparcia psychologów zatrudnionych przez MOPR.

(akta kontroli str. 558-566)

Ww. mieszkańcom zapewniano kołdry i poduszki z kompletem pościeli oraz ręczniki na cały okres pobytu. Podlegały one zwrotowi po jego zakończeniu. Żywność z długim terminem przydatności do spożycia, odzież i środki higieniczne, w tym pampersy wydawane były osobom niemogącym w momencie przyjęcia zaspokoić samodzielnie tych potrzeb. Zapewnienie wyżywienia, odzieży i środków higienicznych w trakcie pobytu pozostawało w gestii mieszkańców. Występowali oni do MOPR z wnioskami o przyznanie zasiłków celowych na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb, zasiłków okresowych oraz świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub artykułów żywnościowych.

(akta kontroli str. 439-447, 523-538, 550-555)

2.4. Od 1 maja 2019 r. oprócz pobytu w miejscu schronienia przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej kobiety i kobiety z dziećmi uwikłane w przemoc domową mogły być umieszczane w mieszkaniu chronionym, zgodnie z § 16 pkt 1 lit. q Regulaminu organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu stanowiącego Załącznik do Zarządzenia nr 113 Prezydenta Miasta Torunia z 10 kwietnia 2019 r. Pomocy w tej formie matce z małoletnim dzieckiem udzielono po raz pierwszy w sierpniu 2019 r. W dniu oględzin, tj. 13 września 2019 r., mieszkanie spełniało standardy określone w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych⁴¹. Powierzchnia użytkowa mieszkania wynosiła 118,3 m². Wyodrębniono w nim pięć pokoi o powierzchni łącznej 91,76 m², kuchnię, łazienkę oraz przestrzeń do

Interwencji Kryzysowej i Poradnictwa Specjalistycznego Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu, dalej także: „zasady pobytu 102/19”

⁴⁰ Przepisy porządkowe przewidywały, że [1] dzieci na terenie miejsca schronienia, szczególnie w pomieszczeniach ogólnodostępnych, w ciągu całej doby pozostają pod opieką osób dorosłych, [2] zabrania się przechowywania w pokojach żywności. Żywność (tylko nadająca się do spożycia), można przechowywać w lodówce, w kuchni, [3] Żywność zawarta w lodówkach, będąca prywatną własnością, podlega cotygodniowym przeglądom, w obecności opiekuna, w celu usunięcia artykułów przeterminowanych i nieświeżych, [4] osoby korzystające ze wsparcia zobowiązane są dbać o czystość i porządek na terenie obiektu i wokół niego. Pokoje noclegowe utrzymują w czystości ich użytkownicy, a pomieszczenia wspólne (korytarz, WC, kuchnia, łazienka, świetlica) oraz teren wokół sprzątają wyznaczeni dyżurni zgodnie z grafiką dyżurów ustalonym przez opiekuna, [5] małoletnie dzieci mieszkające w miejscu schronienia pozostają przez całą dobę pod opieką wyłącznie swoich rodziców lub opiekunów prawnych.

⁴¹ Dz. U. poz. 822.

komunikacji wewnętrznej. W pomieszczeniach mieszkalnych zapewniono m.in. tapczany, szafy ubraniowe, szafki nocne, krzesła lub fotele. Kuchnia była wyposażona w kuchenkę, zlewozmywak, lodówkę, meble kuchenne, sprzęt i naczynia niezbędne do przygotowania i spożywania posiłków. W łazience znajdowała się wanna, umywalka z szafką i lustrem oraz miska ustępowa.

(akta kontroli str. 353-354, 523-538, 540-546)

2.5. Dwie matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży z Torunia w okresie 2016-2019 (I półrocze), po pobycie w miejscu schronienia MOPR, trafiły do Domu Samotnej Matki Caritas Diecezji Włocławskiej w Ciechocinku⁴² - jedna z dwójką dzieci w 2017 r. i jedna z jednym dzieckiem w 2019 r. Jak wynika z otrzymanych informacji ośrodek ten zapewniał odrębne pomieszczenia do spania dla każdej matki z dziećmi⁴³, jadalnię, bawialnię i świetlicę, dwie łazienki⁴⁴, kuchnię do przyrządzania posiłków, jedno pomieszczenie do przyrządzania i spożywania drobnych posiłków. Dom zapewniał schronienie kobietom w ciąży w okresie okołoporodowym, izolowanie osób ubiegających się o pomoc przed sprawcami przemocy, usługi wsparcia w przezwyciężaniu sytuacji kryzysowej, zapobieganiu marginalizacji społecznej, sieroctwu społecznemu, powielaniu złych wzorów rodzinnych i środowiskowych. Ponadto Dom zapewniał podstawową opiekę mieszkańca w czasie choroby, umożliwiał korzystanie ze świadczeń zdrowotnych, udzielał pomocy w załatwianiu spraw osobistych, udostępniał środki higieny osobistej i środki czystości, gdy mieszkanka nie miała możliwości samodzielnego kupna. W latach 2016-2019 Dom nie zatrudniał wyspecjalizowanej kadry, ani nie podejmował wobec matek w nim przebywających działań z służących realizacji indywidualnie przyjętych celów.

(akta kontroli str. 144-147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie dotyczącym zapewnienia standardu usług w miejscach schronienia i mieszkaniu chronionym MOPR nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W miejscach schronienia przy komórce ds. interwencji kryzysowej oraz w mieszkaniu chronionym, w których MOPR udzielał schronienia, zapewniono dobre warunki sanitarno-higieniczne oraz wykwalifikowany personel świadczący usługi o charakterze interwencyjnym oraz opiekuńczo-wspomagającym.

OBSZAR

3. Skuteczność wsparcia świadczonego w miejscu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Liczba matek (ojców) i kobiet w ciąży, które opuściły miejsca schronienia przy komórce ds. interwencji kryzysowej MOPR w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: w 2016 r. 35 osób, w tym 14 kobiet i 1 mężczyzna oraz 20 dzieci, w 2017 r. 29 osób, w tym 10 kobiet i 19 dzieci, w 2018 r. 27 osób, w tym 12 kobiet i 15 dzieci, w 2019 r. (do 30 czerwca) 9 osób, w tym 8 kobiet, 1 mężczyzna i 13 dzieci. Spośród tych osób jedna kobieta przebywała w miejscu schronienia trzykrotnie, a siedem kobiet i jeden mężczyzna dwukrotnie. Średnia długość pobytu wynosiła 64 dni, a mediana 41 dni. 22 pobyty w miejscu schronienia trwały do 30 dni, 25 od 31 do 181 dni, a pięć powyżej 182 dni, z uwagi na działania podejmowane przez podopieczne np. odbudowę więzi z rodziną mieszkającą w innym województwie, a także próby wynajęcia mieszkania.

⁴² Dalej: „Dom”.

⁴³ Sześć pokoi wyposażonych w meble, stół, krzesło, łóżko dla matki i łóżeczko/łóżeczka dla dzieci.

⁴⁴ Jedna z wanną, prysznicem i toaletą, druga wyposażona w dwa niezależne prysznice i dwie niezależne toalety.

Mieszkanie chronione MOPR funkcjonowało od 1 maja 2019 r. Pierwszą matkę z małoletnim dzieckiem umieszczono w tym mieszkaniu 1 sierpnia 2019 r. i przebywała w nim do zakończenia czynności kontrolnych (18 października 2019 r.).

(dowód akta kontroli: str. 995-996)

3.2. Pracownicy komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej zakładali indywidualną kartę ewidencyjną osobom, którym udzielano pomocy w miejscach schronienia przy komórce ds. interwencji kryzysowej MOPR. Zawierała ona podstawowe dane o tej osobie, członkach jej rodziny, zgłaszanym problemie. Podczas pierwszego kontaktu ustalano sytuację osoby, dokonywano oceny jej stanu fizycznego i psychicznego, odnotowywano działania podjęte w momencie przyjęcia. Karta zawierała także informacje, kto był opiekunem osoby korzystającej z pomocy i koordynował działania wobec niej. Był to dokument, w którym wszystkie osoby, które pracowały z osobą potrzebującą pomocy, np. prawnik, psycholog, psychiatra, pracownik socjalny, asystent rodziny dokonywały potwierdzenia swoich działań zaplanowanych w stosunku do podopiecznych, a także fakt ich zrealizowania⁴⁵. Działania, które zaplanowano wobec mieszkańców miejsca schronienia były dokumentowane także w formie notatek służbowych personelu komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej oraz w przypadku 12 z 15 osób z badanej próby – poprzez zawarcie z nimi kontraktów socjalnych, o których mowa w art. 108 uops⁴⁶. Były to działania odpowiadające indywidualnym potrzebom mieszkańców i z nimi uzgodnione. Jednakże nie we wszystkich przypadkach dokonano oceny realizacji działań ustalonych w kontrakcie, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 558-556)

Podczas pracy z osobami korzystającymi ze schronienia w ww. miejscach przykładano wagę do aktywnego ich współdziałania na rzecz przezwyciężenia sytuacji kryzysowej. W szczególności od mieszkańców oczekiwano samodzielnego doręczania pism urzędowych, podań o pracę do potencjalnych pracodawców, prowadzenia rozmów w sprawie ewentualnego najmu mieszkania. Personel sprawdzał wykonanie przez mieszkańców zaplanowanych działań, czego wyrazem były wpisy w karcie ewidencyjnej.

(akta kontroli str. 558-556)

3.3 Cele pracy z matką z dzieckiem (jednocześnie kobietą w ciąży) umieszczoną w mieszkaniu chronionym zawarte były w kontrakcie socjalnym uzupełniającym uzgodnienia sporządzone przez pracownika socjalnego na podstawie art. 53 ust. 9 uops. Zakładały one m.in. umożliwienie realizacji programów usamodzielniania lub programów wspierania dla osób dotkniętych przemocą oraz poradnictwa specjalistycznego, usamodzielnienie, readaptację i umożliwienie powrotu do środowiska. Do realizacji tych celów zdefiniowane zostały działania, które przybrały formę regulaminu mieszkania chronionego. Zawierał on jednak odwołania do zakresu usług określonego w § 3 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych, tj. rozwijania lub utrwalania umiejętności prowadzenia gospodarstwa domowego, załatwiania spraw urzędowych, utrzymywania więzi rodzinnych. Zarówno w uzgodnieniach, jak i kontrakcie socjalnym przewidziano możliwość wprowadzania zmian w odniesieniu do rodzaju i zakresu świadczonego wsparcia oraz konieczność dokonywania co najmniej raz na 3 miesiące, a także z chwilą zakończenia

⁴⁵ W szczególności: kontakt ze specjalistami w celach diagnostycznych, terapeutycznych, udział w spotkaniach grupy wsparcia, kontakt z komisją do spraw orzekania o niepełnosprawności, kontakt z policją, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, zawiadomienie organów ścigania.

⁴⁶ W pozostałych trzech przypadkach pracownik socjalny nie zdecydował się na współpracę opartą o kontrakt socjalny i określono inne zasady współdziałania z podopiecznymi.

obowiązywania prawomocnej decyzji, oceny pobytu w mieszkaniu chronionym i programu usamodzielniania. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie upłynął trzymiesięczny okres pobytu matki z dzieckiem w mieszkaniu chronionym.

(akta kontroli str. 699-707)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 18 z 20 kontraktów socjalnych lub ocen realizacji działań ustalonych w kontrakcie socjalnym⁴⁷ dokonanych przez pracowników socjalnych komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej w latach 2016-2019 zostało sporządzonych na wzorze stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego⁴⁸, który zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego⁴⁹ mógł być wykorzystywany do czasu wyczerpania zapasów, nie dłużej jednak niż do dnia 30 czerwca 2011 r.

(akta kontroli str. 587-658, 858)

Dyrektor MOPR wyjaśnił m.in., że pracownicy posługiwali się formularzami, które były aktualnie do ich dyspozycji. Obecnie do ich dyspozycji są komplety aktualnych kontraktów socjalnych zgodne z rozporządzeniem, a stare druki zostały zutylizowane.

(akta kontroli str. 856-868)

2. W przypadku pięciu⁵⁰ z 20 zawartych kontraktów socjalnych nie dokonano monitoringu ich realizacji w terminach w nich wskazanych, a w przypadku trzech⁵¹ kontraktów dokonano tego z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 1, 15 i 18 dni.

(akta kontroli str. 587-592, 597-602, 613-620)

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że brak monitoringu realizacji ustaleń kontraktów wynikał m.in. ze zmiany pracownika zajmującego się sprawami danej osoby, sporządzeniem dla podopiecznej „Planu pomocy i działań na rzecz osoby i rodziny” oraz ponownym zwróceniem się osoby objętej kontraktem o udzielenie pomocy w miejscu schronienia. Z kolei opóźnienia w dokonywaniu oceny wynikały m.in. ze zmianowego charakteru pracy pracowników komórki właściwej ds. interwencji kryzysowej oraz przedłużających się działań podopiecznej, do których była zobligowana w zawartym kontrakcie.

(akta kontroli str. 587-658, 856-868)

W ocenie NIK, nie można uznać, aby złożenie przez osobę korzystającą z pomocy, kolejnego wniosku o udzielenie schronienia, zwalniało z obowiązku dokonania oceny realizacji działań ustalonych w zawartym z nią uprzednio kontrakcie socjalnym, nawet jeśli był on złożony w tym samym dniu co planowana ocena kontraktu. W odniesieniu do wskazanego w wyjaśnieniach „Planu pomocy i działań na rzecz osoby i rodziny”, NIK zaznacza, że dokument ten nie jest równoważny kontraktowi socjalnemu, tylko stanowi część innego dokumentu, tj. rodzinnego wywiadu środowiskowego. Ustawodawca odrębnie uregulował zasady sporządzania rodzinnych wywiadów środowiskowych

⁴⁷ Dalej: „Kontrakt”.

⁴⁸ Dz. U. Nr 42, poz. 409.

⁴⁹ Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

⁵⁰ Data zawarcia kontraktu: 8 września 2017 r., 20 lutego 2017 r., 12 czerwca 2017 r., 27 lutego 2017 r. oraz 18 maja 2018 r.

⁵¹ Data zawarcia kontraktu: 5 marca 2016 r., 8 kwietnia 2016 r. i 28 grudnia 2015 r.

i kontraktów socjalnych, a zastosowanie jednej z ww. regulacji, nie zwalnia z obowiązku stosowania drugiej.

OCENA CZĄSTKOWA

MOPR realizował i dokumentował działania wspierające mieszkańców miejsca schronienia przy komórce właściwej ds. interwencji kryzysowej. Skutkowały one poprawą sytuacji osób korzystających z pomocy np. poprzez wynajęcie mieszkania czy uregulowanie sytuacji prawnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku dostatecznego monitoringu realizacji działań ustalonych w kontraktach socjalnych oraz zawierania kontraktów socjalnych na nieaktualnych wzorach. Dla matki z dziećmi przebywającej w mieszkaniu chronionym również zdefiniowano cele do osiągnięcia. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie upłynął jednakże wyznaczony termin ich oceny.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zabezpieczenia realizacji zadania wynikającego z art. 19 pkt 11 uops, dotyczącego prowadzenia DMD.
2. Przedłożenie władzom Torunia projektów aktów prawnych, w tym dotyczących zmian w regulaminie organizacyjnym MOPR, w celu zapewnienia przejrzystej struktury organizacyjnej jednostki, mając na uwadze przepisy art. 6 pkt 5 uops.
3. Udzielanie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych pomocy społecznej z poszanowaniem zasad ich przyznawania wynikających z uops.
4. Podjęcie działań organizacyjnych w celu wydawania decyzji administracyjnych zgodnie z wymogami kpa.
5. Umieszczenie na stronie internetowej BIP informacji dotyczących zasad i trybu udzielania przez MOPR schronienia znajdującym się w kryzysie matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, w tym uprawnieniu do skierowania ich do DMD.
6. Zapewnienie rzetelnego monitoringu realizacji kontraktów socjalnych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, listopada 2019 r.

Kontrolerzy
Karolina Lahutta
gł. specjalista k.p.

.....
podpis

Beata Odjas
specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektora
Oliwia Bar

.....
podpis