



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.05.2019

Pani
Elżbieta Michalska
Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
ul. kard. Stefana Wyszyńskiego 3
84-300 Lębork

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 Społecznej w Łęborku, ul. kard. Stefana Wyszyńskiego 3, 84-300 Łębork (dalej: „MOPS”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Michalska, Kierownik MOPS, od 21 marca 2003 r. (dalej: „Kierownik”)
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie dostępu do odpowiedniego schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży dotkniętych przemocą lub inną sytuacją kryzysową.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (do 18 listopada), 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 Gdańsku
Kontroler	Katarzyna Juchniewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/133/2019 z 17 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPS w okresie objętym kontrolą udzielił pomocy wszystkim matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży dotkniętym przemocą lub inną sytuacją kryzysową, które o taką pomoc wnioskowały. Schronienie udzielane przez MOPS w Schronisku dla Osób Bezdomnych w Łęborku (dalej: „Schronisko”) zapewniało warunki o standardzie zbliżonym do wskazanego w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży³ (dalej: „rozporządzenie w sprawie DMD”). Schronisko, co prawda formalnie nie spełniało wszystkich standardów wymaganych przez rozporządzenie w sprawie DMD, jednakże MOPS zapewniał przebywającym w Schronisku matkom bardzo dobre warunki bytowe. Dostęp do pomocy określonej w rozporządzeniu w sprawie DMD zapewniono poprzez służby własne MOPS lub poprzez kierowanie do odpowiednich placówek służby zdrowia na terenie miasta Łębork (dalej: „Miasto”).

Decyzje o przyznaniu wsparcia w postaci schronienia były poprzedzone rzetelnie przeprowadzonymi wywiadami środowiskowymi.

MOPS nie utworzył własnej strony Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: „BIP”), a na stronie internetowej MOPS⁴ nie zamieszczono informacji o możliwości złożenia do MOPS wniosku o skierowanie do domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (dalej: „DMD”). Tym samym MOPS nie udostępnił informacji wymaganych przepisami art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵ (dalej: „udip”). Stosownie do tych przepisów MOPS, jako jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego, był zobowiązany do udostępniania w BIP informacji publicznej o przedmiocie działalności i kompetencjach oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw.

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. Nr 43 poz. 418.

⁴ <https://mopsleborg.pl/> (dostęp: 14 listopada 2019 r.).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429.

Ponadto za nieprawidłowe NIK uznał wydanie przez MOPS dwóch decyzji przyznających zasiłek celowy lub specjalny zasiłek celowy z przeznaczeniem na opłacenie kosztów pobytu dwóch matek z małoletnimi dziećmi w placówkach niebędących DMD, ponieważ zmieniono w ten sposób pieniężny charakter tych zasiłków na świadczenie niepieniężne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020⁶ (dalej: „Strategia 2016-2020”) nie ujmowała wprost zagadnienia potrzeby zapewnienia schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. W Strategii 2016-2020 określono m.in. problemy implikujące potrzebę udzielenia schronienia dla matek, określając cele strategiczne i odpowiadające im kierunki niezbędnych działań, w tym:

- umocnienie rodziny z terenu miasta Łębork w ich prawidłowym funkcjonowaniu⁷;
- przeciwdziałanie zjawisku przemocy w rodzinie i łagodzenia jej skutków⁸.

Rada Miejska w Łęborku przyjęła także Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2019-2021⁹ (dalej: „Program na lata 2019-2021”). Program na lata 2019-2021 obejmował diagnozę potrzeb i problemów rodzin borykających się z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, a także możliwości w postaci zasobów gminy.

Kierownik MOPS wyjaśniła m.in., że podczas prac nad konstruowaniem Strategii na lata 2016-2020 brano pod uwagę dane liczbowe z MOPS dotyczące liczby matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, które na przestrzeni lat 2009-2014 zgłaszały się do MOPS w celu uzyskania pomocy. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że co prawda jest to problem, który trzeba brać pod uwagę, ale skala problemu nie jest na tyle wysoka, aby można było rozpatrywać ją w kategoriach problemu społecznego. Dlatego też w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych nie poświęcono temu zagadnieniu konkretnych celi operacyjnych. Kierownik wyjaśniła, że MOPS dostrzega konieczność zapewnienia schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, zwłaszcza będącymi ofiarami przemocy domowej, dlatego też w Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar na lata 2016-2020 w jednym z kierunków ujęto „prowadzenie lokalu interwencyjnego w celu umożliwienia izolacji osoby doznającej przemocy od osoby stosującej przemoc”. Dodatkowo, uruchomienie Schroniska dało możliwość przeznaczenia kilku miejsc pobytu matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, na wypadek gdyby zgłosiły się do MOPS po pomoc.

Miasto wyraziło zgodę¹⁰ na zawarcie porozumienia międzygminnego z Gminą Nowa Wieś Łębska w zakresie udzielania schronienia osobom bezdomnym z terenu Gminy Nowa Wieś Łębska w Schronisku w Łęborku.

(akta kontroli str. 15-132)

2. Potrzebę zabezpieczenia schronienia dla rodzin w sytuacji kryzysowej w kolejnych bilansach potrzeb MOPS w okresie 2017-2019 uwzględniano odpowiednio:

⁶ Przyjęta Uchwałą Nr XV-193/2015 Rady Miejskiej w Łęborku z dnia 18.12.2015 r.

⁷ Kierunki niezbędnych działań określono jako: zapewnienie odpowiedniego systemu wsparcia dla rodzin z dysfunkcjami i zagrożonych dysfunkcjami; zapewnienie dzieciom i młodzieży odpowiednich warunków do życia i rozwoju; wzmacnianie integracji członków rodzin z terenu Miasta; wsparcie asystenta rodziny w rodzinach dysfunkcyjnych.

⁸ Kierunki niezbędnych działań określono jako: wsparcie psychologiczne, prawne i socjalne osób dotkniętych przemocą w rodzinie; wzmocnienie współpracy służb publicznych ze społecznością lokalną w zakresie wykrywania i zwalczania zjawiska przemocy w rodzinie; podejmowanie odpowiednich działań wobec sprawców przemocy w rodzinie.

⁹ Uchwałą Nr IV-27/2019 Rady Miejskiej w Łęborku z dnia 01.02.2019 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2019-2021.

¹⁰ Uchwałą Nr XXXVII-570/2018 Rady Miejskiej w Łęborku z dnia 24.08.2018 r.

- na rok 2017 (sprawozdanie z 2016 r.) uwzględniono trzy osoby potrzebujące schronienia, średnia miesięczna wysokość świadczenia 900,00 zł, łącznie liczba miesięcy dwa, łączna kwota 5 400 zł;
- na rok 2018 (sprawozdanie z 2017 r.) uwzględniono dwie osoby potrzebujące schronienia, średnia miesięczna wysokość świadczenia 900,00 zł, łącznie liczba miesięcy jeden, łączna kwota 1 800 zł;
- na rok 2019 (sprawozdanie z 2018 r.) uwzględniono dwie osoby potrzebujące schronienia, średnia miesięczna wysokość świadczenia 900,00 zł, łącznie liczba miesięcy jeden, łączna kwota 1 800 zł).

(akta kontroli str. 177, 217, 278)

3. Zgodnie z art. 19 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹ (dalej: „ups”) prowadzenie powiatowych ośrodków wsparcia, w tym DMD, należy do zadań własnych powiatu. W latach 2016-2019 (I półrocze) MOPS nie przekazał staroście łębarskiemu informacji o skali zapotrzebowania w Mieście na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży¹².

W sprawie przekazywania właściwemu staroście informacji o skali zapotrzebowania w Mieście na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży Kierownik wyjaśniła, że z przepisów nie wynika obowiązek składania zapotrzebowania na tego typu miejsca. Powiat łębarski w latach 2016-2019 (I półrocze) nie zwracał się o takie informacje do MOPS.

Informację o skali potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc noclegowych w ośrodkach wsparcia i ośrodkach interwencji kryzysowej (w tym wsparcia dla rodzin) Kierownik przekazała do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Łęborku (dalej: „PCPR w Łęborku”) pismem z dnia 23.09.2019 r.¹³

Kierownik zaznaczyła także, że podczas służbowych spotkań z kadrą służb starosty sygnalizowano, że MOPS udziela schronienia osobom bezdomnym, w tym dla matek z małymi dziećmi i kobiet w ciąży.

(akta kontroli str. 311-314, 559-564, 626-629)

4. W okresie 2016-2019 (I półrocze) bezpośrednio do MOPS wpłynęło łącznie jedenaście wniosków o udzielenie schronienia (dotyczące siedmiu rodzin), w tym dwa wnioski przekazane przez ośrodki pomocy społecznej z innych gmin¹⁴. Jeden ze złożonych wniosków został wycofany przez zainteresowaną ze względu na powrót do miejscowości ostatniego pobytu w innym województwie.

Wnioski zostały:

- złożone z urzędu przez pracownika socjalnego MOPS, po uzyskaniu informacji od asystenta rodziny (jeden wniosek);
- przekazane z innego ośrodka pomocy społecznej (dwa wnioski¹⁵);
- złożone w protokole ustnego zgłoszenia (siedem wniosków¹⁶);
- jako wniosek pisemny osoby zainteresowanej o skierowanie do Hostelu¹⁷.

(akta kontroli str. 533-536)

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.

¹² Powiat łębarski nie prowadził DMD, w Łęborku funkcjonował Hostel dla matki z dzieckiem przy Domu Pomocy Społecznej nr 2, ul. Armii Wojska Polskiego 430.

¹³ Pismo nr MOPS.027.8116.2019 z dnia 23 września 2019 r. przekazane w ramach odpowiedzi na pismo PCPR w Łęborku nr PCPR.ZPIŚ.07.1.2019 z dnia 12 września 2019 r.

¹⁴ Wniosek z dnia 07.01.2016 r. złożony do MOPS w Koszalinie, oraz wniosek z dnia 02.04.2019 r. złożony pierwotnie do GOPS w Nowej Wsi Łębarskiej.

¹⁵ Wnioski z: 07.01.2016 r. i 02.04.2019 r.

¹⁶ Wnioski z: 14.12.2016 r., 14.02.2017 r., 25.06.2018 r., 01.10.2018 r., 11.12.2018 r., 29.01.2019 r. i 22.02.2019 r.

¹⁷ Wniosek z 24.08.2018 r.

Główne przyczyny występowania o pomoc to: bezdomność, przemoc w rodzinie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

(akta kontroli str. 533-536)

5. W latach 2016-2019 (I półrocze) do MOPS wpłynęło jedenaście wniosków o udzielenie wsparcia siedmiu¹⁸ wymagającym schronienia matkom z małoletnimi dziećmi, dotkniętym przemocą lub inną sytuacją kryzysową. Jeden z wniosków dotyczył udzielenia schronienia w prowadzonym przez powiat łęborski Hostel¹⁹, a jeden – pokrycia kosztów pobytu w Domu Samotnej Matki „Dar Życia” w Koszalinie²⁰. Pozostałe wnioski dotyczyły udzielenia schronienia w Schronisku. Jeden wniosek, dotyczący skierowania do prowadzonego przez powiat łęborski Hostelu przy DPS nr 2 w Łęborku, został przez zainteresowaną wycofany przed udzieleniem schronienia. Z informacji uzyskanych od pięciu jednostek zlokalizowanych w miejscowościach do 130 km od Miasta, które mogłyby udzielić schronienia, wynika że poza pobytom matki z dzieckiem w Domu Samotnej Matki „Dar Życia” w Koszalinie²¹ oraz jednodniowym, incydentalnym noclegiem małoletniej w ciąży w Caritas Archidiecezji Gdańskiej, osoby z terenu Miasta nie zwracały się o schronienie w innych placówkach.

W 2018 r. w Łęborku mieszkało ogółem 35 445 osób. W latach 2016-2018 liczba dodatkowo wygospodarowanych lokali socjalnych wynosiła odpowiednio: 72 – w 2016 r.; 25 – w 2017 r.; 20 – w 2018 r. Liczba osób, którym MOPS udzielił świadczeń z pomocy społecznej w wymienionym okresie, to: 2 135 – w 2016 r., 1 836 – w 2017 r., 1 850 – w 2018 r.

(akta kontroli str. 135)

W bilansie potrzeb sporządzonym przez MOPS w ramach sprawozdania z działalności uwzględniono m.in.:

- na 2017 r. – dwie osoby potrzebujące schronienia, średnia miesięczna wysokość świadczenia 900,00 zł łącznie w okresie dwóch miesięcy, łączna kwota 5 400 zł;
- na 2018 r. – dwie osoby potrzebujące schronienia, średnia miesięczna wysokość świadczenia 900,00 zł łącznie w okresie jednego miesiąca, łączna kwota 1 800 zł;
- na 2019 r. dwie osoby potrzebujące schronienia, średnia miesięczna wysokość świadczenia 900,00 zł łącznie w okresie jednego miesiąca, łączna kwota 1 800 zł.

W latach 2016-2019 (I półrocze) udzielono schronienia:

- w 2016 r. – czterem osobom (kobieta z dzieckiem²² w Schronisku oraz kobieta w ciąży z dzieckiem²³ w Hostel przy DPS nr 2 w Łęborku);
- w 2017 r. – czterem osobom (dwie kobiety oraz dwójka dzieci do lat trzech w Schronisku);
- w 2018 r. – trzem osobom (kobieta z dwójką dzieci do lat trzech w Schronisku);
- w 2019 r. (I półrocze) – jedenastu osobom (cztery kobiety, w tym jedna w ciąży, czworo dzieci w wieku do lat trzech, dwoje w wieku lat czterech do sześciu, jedno dziecko powyżej lat sześciu w Schronisku).

(akta kontroli str. 535-536, 571-574, 609-613, 621-625)

¹⁸ W przypadku czterech kobiet wnioski składane były na więcej niż jeden okres pobytu w schronisku.

¹⁹ Wniosek złożony na pobyt w okresie 19.03.2016 do 22.03.2016, tj. przed uruchomieniem Schroniska.

²⁰ Dom Samotnej Matki „Dar Życia” prowadzony przez Caritas Archidiecezji Koszalińsko-Kołobrzeskiej. Matka z jednym dzieckiem skierowana do Domu Samotnej Matki „Dar Życia” przez pracownika socjalnego z terenu objętego właściwością PCPR Koszalin ze względu na jej ostatnie miejsce pobytu. Po ustaleniu (w trakcie pobytu w Domu Samotnej Matki) ostatniego adresu zameldowania, sprawę przekazano do MOPS w Łęborku. Wniosek matki o pokrycie kosztów wpłynął do MOPS w Koszalinie, następnie z dokumentacją przekazany został do MOPS w Łęborku.

²¹ Pobyt matki z dzieckiem w Koszalinie wynikał z faktu zamieszkania matki na terenie powiatu koszalińskiego przed umieszczeniem w Domu Samotnej Matki. Formalnie ostatnim adresem zameldowania było Miasto.

²² Dziecko w wieku do 3 lat.

²³ Dziecko w wieku powyżej 6 lat.

W okresie objętym kontrolą MOPS nie kierował wymagających schronienia matek z małoletnimi dziećmi lub kobiet w ciąży do placówek innych niż Schronisko. Schronisko posiadało pięć segmentów²⁴, w których znajdowały się 34 pokoje (jedno i dwuosobowe) dla 56 osób. Jeden z segmentów przeznaczony był na pomoc w ramach interwencji kryzysowej. W jednym przypadku MOPS opłacił pobyt matki z dzieckiem w Hostelu przy DPS nr 2 w Lęborku²⁵ (jednostka powiatu lęborskiego) oraz w jednym przypadku – pobyt matki z dzieckiem w Domu Samotnej Matki „Dar Życia” w Koszalinie. W okresie objętym kontrolą matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży udzielono (także po opuszczeniu miejsca schronienia) wsparcia w formie:

- pomocy finansowej (zasiłku stałego dla dwóch osób, zasiłku okresowego dla dwóch osób, zasiłku celowego dla czterech osób).
- pracy socjalnej świadczonej na rzecz sześciu klientek, w tym wsparcia Asystenta Rodziny dla trzech klientek, wsparcia rodziny prowadzonego w ramach niebieskiej karty dla trzech klientek.

(akta kontroli str. 177, 217, 278, 452-469, 559-564)

6. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia. W jednym przypadku zainteresowana wycofała wniosek²⁶.

(akta kontroli str. 571-574)

7. MOPS zatrudniał²⁷ siedemnastu pracowników socjalnych, w tym: dwie osoby na stanowisku pracownik socjalny (z tego jedna osoba od 01.10.2018 r. zmieniła stanowisko na specjalistę pracy socjalnej), trzynastu osób na stanowisku specjalista pracy socjalnej (z tego jedna osoba od 01.10.2018 r. zmieniła stanowisko na starszy specjalista pracy socjalnej), trzy osoby na stanowisku starszy specjalista pracy socjalnej, jedną osobę na stanowisku starszy specjalista pracy socjalnej – koordynator.

(akta kontroli str. 315)

8. Sprawozdania opisowe z działalności MOPS zawierają m.in. zestawienie pn. „Bilans potrzeb na rok następny”. W pozycji „schronienie” tego zestawienia podane są: liczby osób, średnia wysokość świadczenia, liczba miesięcy oraz kwota łączna dotyczące potrzeb w zakresie schronienia dla matek z dziećmi, kobiet w ciąży lub rodzin z dziećmi. Na kolejne lata okresu 2017-2019 przewidywano możliwość poniesienia kosztów udzielenia schronienia dla dwóch osób w okresie miesiąca oraz wynikający z tego koszt 1 800,00 zł. Kierownik wyjaśniła, że planowane koszty byłyby poniesione w przypadku udzielenia schronienia w miejscu innym niż Schronisko.

W kwestii diagnozy zapotrzebowania na usługi w formie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi Kierownik wyjaśniła, że skala zapotrzebowania na świadczenia z pomocy społecznej w tym zakresie nie jest w pełni zdiagnozowana. MOPS nie posiada żadnych danych statystycznych dotyczących skali występowania tego problemu na terenie Miasta. MOPS na bieżąco zajmuje się schronieniem dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, w miarę pojawiania się takiej potrzeby. Koszty pobytu matek z dziećmi, kobiet w ciąży lub rodzin z dziećmi w Schronisku MOPS były ujmowane w pozycji kosztów rodzajowych w rozdziale 85295 – Pozostała działalność (w dziale 852 – Pomoc społeczna) łącznie dla kosztów funkcjonowania całego Schroniska.

²⁴ W każdym z segmentów była wspólna kuchnia, łazienka, sanitariaty.

²⁵ W kwocie 117,55 zł w 2016 r.

²⁶ Wniosek z 24.08.2018 r., pismem rezygnacja z ubiegania się o udzielenie schronienia w Hostelu z 07.09.2018 r. Decyzja umarzająca postępowanie z dnia 14.09.2018 r. (nr MOPS.SS-OŚ.46.214x.03.003.518.2018).

²⁷ W okresie 2016 – 2019 I półrocze.

W latach 2016-2019 (I półrocze) wpłynęło łącznie 11 wniosków o udzielenie pomocy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Na ich podstawie udzielono schronienia po rozpatrzeniu:

- w 2016 r. – wniosków o schronienie dla dwóch kobiet (w tym jednej kobiety w ciąży) oraz jednego dziecka w wieku do 3 lat, w tym dwóch ofiar przemocy;
- w 2017 r. – wniosku o schronienie dla jednej kobiety z dzieckiem do 3 lat, będących ofiarami przemocy;
- w 2018 r. – wniosków o schronienie dla kobiety z dwójką dzieci do lat 3, będących ofiarami przemocy;
- w 2019 r. (I półrocze) – wniosków o schronienie²⁸ dla trzech kobiet (w tym jednej kobiety w ciąży) wraz z jednym dzieckiem do lat 3, trójką dzieci w wieku od 4 do 6 lat. W przypadku trzech osób schronienia udzielono ofiarom przemocy.

(akta kontroli str. 559-564)

9. W latach 2016-2019 (I półrocze) MOPS nie przekazywał do PCPR w Lęborku wniosków o udzielenie schronienia osobom z terenu Miasta. Do MOPS w wymienionym okresie wpłynął jeden wniosek o udzielenie schronienia w placówce prowadzonej przez powiat lęborski (o schronienie od dnia 21.09.2018 r. – złożony 24.08.2018 r.). Wniosek został wycofany w dniu 07.09.2018 r. przez zainteresowaną w związku z deklaracją wyjazdu do miejscowości wcześniejszego pobytu w innym województwie.

(akta kontroli str. 319-323, 559-564)

Wydanie decyzji o udzieleniu schronienia w Schronisku w każdym przypadku było poprzedzone przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Wywiady środowiskowe zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad wynikających z ups oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego²⁹, w szczególności:

- wywiady przeprowadzali pracownicy (sześć osób) zatrudnieni na stanowiskach specjalista pracy socjalnej (cztery osoby), starszy specjalista pracy socjalnej (jedna osoba), pracownik socjalny jedna osoba);
- wywiady przeprowadzono z zachowaniem wymaganego terminu;
- wywiady zawierały informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej;
- ustalono sytuację dochodową i majątkową osoby ubiegającej się o wsparcie;
- sporządzono plan działań na rzecz rodziny.

(akta kontroli str. 492-495)

W kwestii identyfikacji obszarów wymagających zmian Kierownik wyjaśniła, że zapewnienie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży ustawowo jest zadaniem powiatu. Działania MOPS w tej dziedzinie są wspomagane udzielaniem schronienia w Schronisku. Warunki, jakie panują w schronisku, są dobre i zabezpieczają potrzeby tej grupy osób. Nie zidentyfikowano obszarów, które wymagałyby zmian.

(akta kontroli str. 559-564)

10. MOPS nie prowadził własnej strony BIP. O możliwości uzyskania wsparcia w postaci schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży będących ofiarami przemocy lub znajdujących się w innej sytuacji kryzysowej MOPS informował na stronie internetowej MOPS³⁰, w zakładce „Pomoc Interdyscyplinarna”,

²⁸ Nie ujęto w tej liczbie wniosków o schronienie złożonych na rok 2019 w roku 2018.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1788.

³⁰ <https://mopsleborg.pl/komu-pomagamy/> (dostęp: 14 listopada 2019 r.)

w odnośniku „Specjalista ds. przemocy”, działającym w Punkcie Informacyjno-Konsultacyjnym dla Osób Doznających Przemocy w Rodzinie, będącym w strukturach organizacyjnych tut. Ośrodka.

W zakładce „Bezdomni” znajdował się regulamin Schroniska. Informacji udzielali także pracownicy socjalni pracujący w terenie.

Kierownik wyjaśniła, że informacje ze strony internetowej są wykorzystywane przez klientów przede wszystkim pod kątem odszukania informacji o możliwości kontaktu telefonicznego. Podczas rozmów telefonicznych pracownicy socjalni informują o możliwościach i trybie uzyskania pomocy w zakresie zabezpieczenia schronienia. W przypadkach interwencyjnych – poza godzinami pracy MOPS, jeżeli uczestniczy w nich Policja, to Policja posiada wiedzę o sposobach zapewnienia schronienia osobom pomagającym schronienia.

Na stronie internetowej MOPS, w zakładce „Komu pomagamy?”, wymieniono powody, dla których udziela się pomocy społecznej (art. 7 ups), w tym m.in. powody, które są przyczyną udzielania schronienia w Schronisku lub skierowania do DMD. W zakładce zamieszczono jednocześnie zapis: *„Prawo do świadczeń przysługuje osobom i rodzinom, których posiadane dochody nie przekraczają kryteriów dochodowych ustalonych w oparciu o próg interwencji socjalnej, przy jednoczesnym wystąpieniu, co najmniej jednej z w/w okoliczności”*. Taki zapis mógł sugerować, że pomoc w postaci schronienia dla matki z dzieckiem nie zostanie udzielona w przypadku przekroczenia wymienionego progu dochodowego i MOPS nie jest właściwą jednostką do udzielenia takiej pomocy.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że jest to nieścisłość, która zostanie zmieniona tak, żeby nie było wątpliwości, że pomoc w postaci schronienia może zostać udzielona każdej osobie.

Zapis został sprostowany do dnia zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 559-564, 631-633)

W sprawie innych sposobów informowania o możliwości zapewnienia schronienia, Kierownik wyjaśniła m.in., że MOPS w okresie jesienno-zimowym od wielu lat rozwiesza w miejscach użyteczności publicznej (ośrodkach zdrowia, instytucjach, na dworcach kolejowych) apele dotyczące możliwości udzielenia schronienia dla osób bezdomnych. Ulotki te zawierają m.in. informacje o miejscu – Schronisko dla Osób Bezdomnych i Noclegowania – wraz z adresem, telefonach kontaktowych. Apele takie były również umieszczane w telewizji kablowej (Kanał 6) – do czasu jej funkcjonowania na terenie Łęborka.

Kierownik wyjaśniła też, że pracownicy mają wiedzę na temat możliwości kierowania matek wymagających schronienia do innych ośrodków wsparcia. Pobyt w Schronisku był propozycją, z której w okresie 2016-2019 (I półrocze) skorzystały wszystkie matki zwracające się o pomoc do MOPS³¹.

(akta kontroli str. 603-605)

11. Potrzebującym schronienia matkom z dziećmi i kobietom w ciąży MOPS proponował pobyt w prowadzonym w ramach swojej struktury Schronisku dla Osób Bezdomnych w Łęborku (Schronisko uruchomiono w 2016 r.). Budynek Schroniska posiadał pięć wydzielonych funkcjonalnie segmentów, w których znajdowały się 34 pokoje mieszkalne (jedno i dwuosobowe), zapewniające miejsce dla 56 osób.

Jeden z segmentów (posiadający oddzielne wejście zabezpieczone domofonem) był przygotowany na przyjęcie osób w ramach interwencji kryzysowej lub udzielenie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży dotkniętych przemocą

³¹ W jednym przypadku osoba zwracająca się o schronienie wyjechała poza teren województwa pomorskiego i umorzono postępowanie w tej sprawie.

lub inną sytuacją kryzysową. Segment przeznaczony był dla nie więcej niż ośmiu osób (sześć pokoi sypialnych), posiadał odrębną, wyposażoną w niezbędne sprzęty i urządzenia kuchnię wraz z miejscem do spożywania posiłków. W obrębie segmentu zlokalizowana była obszerna łazienka³², wyposażona m.in. w kabinę prysznicową, pralkę automatyczną, grzejnik łazienkowy w formie suszarki, suszarkę wolnostojącą. Wszystkie pomieszczenia mieszkalne i sanitarne były czyste, sprzęt nie nosił śladów zużycia. W trakcie oględzin pokoje wymienionego segmentu nie były zamieszkałe.

MOPS, w ramach własnych struktur, prowadził m.in. Centrum Wsparcia Osób w Kryzysie, które – także na potrzeby osób przebywających w Schronisku – realizowało zadania takie jak:

- prowadzenie działań terapeutycznych dla osób dotkniętych przemocą;
- udzielanie wsparcia rodzinom dotkniętym przemocą i przeżywającym kryzysy;
- organizowanie pomocy pedagogicznej, psychologicznej, prawnej;
- informowanie o instytucjach i podmiotach świadczących pomoc długoterminową;
- prowadzenie działalności profilaktycznej, informacyjnej nakierowanej na pomoc najmłodszym: dzieciom i młodzieży;
- udzielanie wsparcia w radzeniu sobie z aktualnym kryzysem i budowaniu motywacji do pozytywnych zmian;
- współpraca z placówkami pomagającymi w rozwiązywaniu problemowych sytuacji.

W sprawie dostępności do miejsc w DMD spełniających standardy wnikające z rozporządzenia w sprawie DMD, Kierownik poinformowała m.in., że według jej wiedzy Hostel prowadzony przez powiat łębski, do którego byłyby kierowane matki z dziećmi, nie jest DMD spełniającym wymogi wynikające z rozporządzenia w sprawie DMD. Wyjaśniła, że nie ma też wiedzy, gdzie powiat łębski skierowałby matki z dziećmi w przypadku, gdyby zachodziła potrzeba zapewnienia im pobytu w DMD spełniającym wymogi rozporządzenia w sprawie DMD. Zdaniem Kierownik, pobyt w Schronisku jest optymalnym rozwiązaniem dla zabezpieczenia potrzeb matek poszukujących schronienia. Schronisko, co prawda formalnie nie spełnia wszystkich standardów wymaganych przez rozporządzenie w sprawie DMD, jednakże organizacyjnie i logistycznie MOPS jest w stanie zapewnić matkom przebywającym w Schronisku dostęp do takiej pomocy poprzez służby własne, albo poprzez kierowanie ich np. do odpowiednich placówek służby zdrowia. Przebywająca w Schronisku matka, w przypadku, gdy nie jest objęta ubezpieczeniem zdrowotnym, jest obejmowana ubezpieczeniem na podstawie art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³³. Kierownik zaznaczyła także, że pobyt w Schronisku w Łęborku ma ten dodatkowy atut, że pozostawia matkę z dziećmi w jej centrum życiowym (nie odrywa dzieci od rodziny, szkoły, prowadzącego lekarza).

(akta kontroli str. 559-564)

12. Okresy korzystania przez matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży ze schronienia zapewnianego przez MOPS w Schronisku wynosiły od 39 do 150 dni, w tym:

- matka z dzieckiem – w trakcie jednego pobytu o długości 65 dni na podstawie dwóch decyzji (66 dni w 2016 r. i 29 dni w 2017 r.);

³² W tym zakresie standard usług w zakresie bytowym segmentu przeznaczonego dla osób w ramach interwencji kryzysowej lub udzielenie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży nie był porównywalny ze standardem obowiązującym DMD, gdyż nie zapewniono jednej łazienki na pięć osób.

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1373, ze zm.

- matka z dzieckiem – w trakcie dwóch pobytów o łącznej długości 116 dni (46 dni w 2017 r. oraz 70 dni w 2019 r.);
- matka z dwójką dzieci – w trakcie jednego pobytu o długości 39 dni w 2019 r.;
- matka z dwójką dzieci – w trakcie jednego pobytu o długości 149 dni w latach 2018/2019 (na podstawie trzech decyzji);
- matka z dzieckiem – w trakcie jednego pobytu o długości 101 dni na podstawie jednej decyzji).

Pobyt w placówce innej niż Schronisko dotyczył matki w ciąży oraz jej dziecka przebywających przez 4 dni w Hostelu w Lęborku w 2016 r.

Żadna z decyzji o udzieleniu schronienia nie była wydana na okres dłuższy niż 180 dni. Każdą decyzję poprzedzało sporządzenie rzetelnego wywiadu środowiskowego.
(akta kontroli str. 319- 519)

13. W kwestii analizy skuteczności udzielonego wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży Kierownik wyjaśniła, że analizy tego zjawiska, jako wydzielonego tematu, nie były prowadzone. Były one ujmowane w tematach szerszych, jak np. problem bezdomności czy przemoc w rodzinie. Utworzenie w 2016 r. Schroniska było m.in. wynikiem tych analiz, które wskazały na potrzebę zabezpieczenia schronienia dla osób bezdomnych, w tym schronienia dla rodzin z dziećmi w wydzielonym segmencie Schroniska.

(akta kontroli str. 559-605)

14. Średni miesięczny koszt pobytu w Schronisku wnosił w okresie 2016-2019 (I półrocze): 767,95 zł w 2016 r.; 741,60 zł w 2017 r.; 785,21 zł w 2018 r., 767,93 zł w I półroczu 2019 r.

Odpłatność za pobyt w Schronisku określano na zasadach ustalonych uchwałami Rady Miejskiej w Lęborku³⁴. Uchwały zwalniały z odpłatności osoby, których dochód rzeczywisty jest niższy niż kryterium dochodowe ustalone w art. 8 ups.

Odpłatność ustalono w przypadku:

- matki z dzieckiem skierowanej do Schroniska od dnia 29.01.2019 r., odpłatność ustalono w wysokości 10% udzielonej pomocy, jednocześnie odstąpiono od żądania zwrotu tej kwoty (na podstawie art. 104 ust. 4 ups);
- matki z dwójką dzieci skierowanej do Schroniska od dnia 02.04.2019 r., odpłatność ustalono w wysokości 10% udzielonej pomocy (dochód na osobę w rodzinie wynosił 185% kwoty przyjętej jako kryterium dochodowe).

W dwóch przypadkach przyznany został zasiłek celowy – opłata gminy za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży – w Domu Samotnej Matki w Koszalinie oraz Hostelu przy DPS w Lęborku³⁵), odpowiednio w kwocie 300 zł oraz 117,55 zł.

(akta kontroli str. 324-355, 381- 413, 452-469)

15. MOPS udzielał wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży także po opuszczeniu Schroniska. Wsparcie pieniężne udzielone zostało m.in. w formie zasiłków celowych na: zakup odzieży; zakup opału; pokrycie kosztów remontu mieszkania, opłatę rachunków za gaz, zakup środków higienicznych, opłaty mieszkaniowe.

W sprawie wsparcia udzielanego w badanym okresie przez MOPS Kierownik wyjaśniła m.in., że jeżeli osoby otrzymujące schronienie nie wyprowadziły się z Lęborka i kwalifikowały się do udzielenia wsparcia (w formie pieniężnej i niepieniężnej), to praca socjalna z tą rodziną, jeżeli była wymagana, była

³⁴ Uchwała nr XVIII-266/2016 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 09.06.2016 r., Uchwała nr XVII-231/2016 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 31.03.2016 r. oraz Uchwała Nr XX-301/2016 Rady Miejskiej w Lęborku z dnia 9 września 2016 r., w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

³⁵ Od 19.03.2016 r. do 22.03.2016 r.

prowadzona nadal. Z rodziną współpracował asystent rodziny, pracownik socjalny. W przypadkach kwalifikujących się do wsparcia pieniężnego, pomoc tego rodzaju była udzielana.

(akt kontroli str.559-564)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MOPS nie utworzył własnej strony Biuletynu Informacji Publicznej³⁶, a na stronie internetowej MOPS³⁷ nie zamieszczono informacji o możliwości złożenia do MOPS wniosku o skierowanie do DMD, która wynika z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie DMD. Tym samym MOPS nie udostępnił informacji wymaganych przepisami art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d u.dip. Stosownie do tych przepisów MOPS, jako jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego, był zobowiązany, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 4 i art. 7 ust. 1 pkt 1 u.dip, do udostępniania w BIP informacji publicznej o przedmiocie działalności i kompetencjach oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw. Zakres tych informacji powinien więc obejmować także tryb kierowania przez MOPS osób zainteresowanych do ww. placówek.

Kierownik wyjaśniła m.in., że informacje ze strony internetowej są wykorzystywane przez klientów przede wszystkim pod kątem odszukania informacji o możliwości kontaktu telefonicznego. Podczas rozmów telefonicznych pracownicy socjalni informują o możliwościach i trybie uzyskania pomocy w zakresie zabezpieczenia schronienia.

(akta kontroli str. 599-602)

NIK zauważa, że w BIP powinny znajdować się informacje na temat wszystkich możliwych form wsparcia i sposobu jego uzyskania, przysługujących mieszkańcom Miasta, w tym wynikających z art. 19 pkt 11 w zw. z art. 47 ust. 4 ups. Przekazywanie podczas rozmów telefonicznych informacji o możliwościach i trybie uzyskania pomocy w zakresie zabezpieczenia schronienia nie zwalnia MOPS z obowiązku ich zamieszczania w BIP.

2. W 2016 r. MOPS przyznał wymagającej schronienia matce z dzieckiem będącej w ciąży zasiłek celowy (117,55 zł) na pokrycie kosztów pobytu w Hostelu w Lęborku³⁸, a drugiej matce z dzieckiem – zasiłek (300,00 zł) na opłacenie pobytu w Domu Samotnej Matki „Dar Życia” w Koszalinie³⁹, mimo iż z art. 39 ust. 1 i 2 ups wynika, że zasiłek celowy może być przyznany na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków, leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.

Kierownik MOPS wyjaśniła m.in. że:

- wniosek o zasiłek celowy na opłatę pobytu w domu samotnej matki Dar Życia w Koszalinie złożyła osoba, która przebywała na terenie gminy Manowo, skąd trafiła do Domu Samotnej Matki w Koszalinie. Dokumentację w związku z pobytem w Domu Samotnej Matki w Koszalinie, zgromadził pierwotnie MOPS w Koszalinie, następnie ustalono właściwość miejscową MOPS

³⁶ Dalej: „BIP”.

³⁷ <https://mopsleborg.pl/> (dostęp: 14 listopada 2019 r.).

³⁸ Decyzja nr MOPS.OS.46.214x30.01.002370.2016 z dnia 11.05.2016 r. W decyzji: przyznano zasiłek celowy – opłata gminy za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży od dnia 19.03.2016 r. do 22.03.2016 r. w kwocie 117,55 zł; orzeczono o przekazaniu ww. zasiłku na konto Hostelu zgodnie z otrzymanym rachunkiem.

³⁹ Decyzja nr MOPS.OS.46.201000.01.001196.2016 z dnia 26.02.2016 r. W decyzji: przyznano zasiłek celowy na opłatę pobytu w Domu Samotnej Matki „Dar Życia” w Koszalinie od dnia 01.01.2016 r. do 31.01.2019 r. w kwocie 300,00 zł; orzeczono o przekazaniu przyznanego zasiłku na konto ośrodka zgodnie z otrzymaną notą księgową.

w Lęborku. Płatność (w tym ustalenie właściwości miejscowej) za pobyt osoby wymagającej schronienia została określona już po rozpoczęciu udzielenia schronienia. MOPS w Lęborku nie miał możliwości innego sposobu realizacji obowiązku udzielenia schronienia, niż dokonanie opłaty już po fakcie udzielenia tego schronienia przez DOM Samotnej Matki w Koszalinie. Pobyt mieszkańców gminy w ośrodkach prowadzonych przez powiat jest także pobytem odpłatnym na podstawie art. 97 ups, koszty ponosi gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby przebywającej w domu,

- pobyt matki z dzieckiem (mającej ostatnie stałe miejsce zameldowania na terenie Nowej Wsi Lęborskiej) w Hostelu w Lęborku nie został poprzedzony skierowaniem. Kobieta zgłosiła się do Hostelu w sobotę wieczorem i po tym fakcie poinformowała asystenta rodziny MOPS (przebywała w Hostelu w dniach 19-22.03.2016 r.). PCPR w Lęborku wydał decyzję kierującą do Hostelu, w uzasadnieniu decyzji podano m.in., że MOPS pokryje koszty pobytu,
- ostatecznym dokumentem do rozpatrzenia wniosku o udzielenie pomocy w formie świadczenia z pomocy społecznej jest wydanie decyzji administracyjnej (art. 106 ust.1 ups). Z tego powodu MOPS wydał decyzję na wnioskodawcę, a środki przekazał przelewem na konto placówki, w której wnioskodawca przebywał.

(dowód: akta kontroli str. 626-629)

Powyższe wyjaśnienie nie może być uwzględnione, gdyż zasiłek celowy jest świadczeniem pieniężnym, które – jak wynika z nazwy zasiłku – przyznawane jest na określony cel. Jednak tym celem nie może być pokrywanie kosztów pobytu osoby, której przyznawana jest pomoc, np. w Hostelu, gdyż wówczas zmienia się pieniężny charakter tego zasiłku na świadczenie niepieniężne. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w art. 36 pkt 2 ups wśród świadczeń niepieniężnych ustawodawca wprost wymienił takie formy pomocy, jak: usługi opiekuńcze w ośrodkach wsparcia oraz rodzinnych domach pomocy, interwencję kryzysową, schronienie, mieszkanie chronione, czy pobyt i usługi w domu pomocy społecznej. Wskazane w tym przepisie świadczenia pomocy społecznej – poza tym, że mają charakter niepieniężny, co wynika wprost z ups – stanowią odrębne świadczenia pomocy społecznej i wobec tego nie mogą być zastępowane przyznawaniem zasiłków celowych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Przyznawanie zasiłków celowych zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w art. 39 ust. 2 ups.
2. Umieszczenie na stronie internetowej BIP MOPS informacji o możliwości złożenia do MOPS wniosku o skierowanie do DMD, o którym mowa w art. 47 ust. 4-5 ups.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Gdańsk, dnia 25 listopada 2019 r.

Kontroler

Katarzyna Juchniewicz

Specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

n up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w Gdańsku

Teresa Sawicka

