



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.07.2019

Jan Mazur
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kartuzach
ul. Hallera 1
83-300 Kartuzy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kartuzach, ul. Hallera 1, 83-300 Kartuszy (dalej: „GOPS”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Mazur, Kierownik GOPS, od 1 stycznia 2000 r.
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 30 października), 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	Witold Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/124/2019 z 9 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

GOPS był przygotowany organizacyjnie i finansowo na wypadek złożenia przez mieszkańca Gminy Kartuszy (dalej: „Gmina”) wniosku o pomoc w schronieniu osób z dziećmi i kobiet w ciąży. GOPS zatrudniał wykwalifikowanych pracowników socjalnych oraz zabezpieczył środki finansowe na ten cel w planie finansowym. Jednak GOPS działał w sytuacji braku na terenie powiatu kartuskiego (dalej: „Powiat”) domu dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży (dalej: „DMD”), a w części badanego okresu również Ośrodka Interwencji Kryzysowej, zapewniającego miejsca schronienia i wsparcie dla osób znajdujących się w sytuacjach kryzysowych. Nie pozostawiał jednak bez pomocy zwracających się do niego o schronienie matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, zabezpieczając im miejsca w schronisku dla bezdomnych prowadzonym m.in. przez Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „Prometeusz”. Warunki w tym schronisku nie były porównywalne ze standardem obowiązującym DMD³. Zawarcie umowy ze Stowarzyszeniem było każdorazowo poprzedzone postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonym zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej: „pzp”). GOPS inicjował przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, a także analizował skuteczność udzielonego wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, wyciągał wnioski oraz wdrażał działania w celu poprawy ich sytuacji.

GOPS nie informował Starosty Kartuskiego o sporadycznych, chociaż występujących corocznie, potrzebach na usługi schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, co mogło powodować, że Starosta nie widział potrzeby do podjęcia działań w celu utworzenia DMD. Nie zapewniono również łatwo

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 Określonym w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. Nr 43 poz. 418).

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

dostępnej informacji o prawie do wsparcia poprzez zapewnienie pobytu w DMD dla osób z dziećmi i kobiet w ciąży.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Analiza sprawozdań z działalności GOPS za lata 2015-2018, a także „Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kartuzy na lata 2014-2020”, „Gminnego programu wsparcia dziecka i rodziny” oraz „Gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2014-2020”, pod kątem rozpoznania i zdiagnozowania lokalnych potrzeb w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży wykazała, że w żadnym z tych dokumentów nie ma bezpośredniego odniesienia do problematyki matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (powyższe zagadnienie nie zostało zdiagnozowane i opisane jako odrębny problem społeczny, lecz zawiera się częściowo w ramach innych problemów, np. wsparcia ofiar przemocy w rodzinie).

(akta kontroli str. 3)

Kierownik GOPS wyjaśnił, że ww. dokumenty odnoszą się do zdiagnozowanych problemów społecznych występujących na terenie Gminy, w tym pośrednio do problemów społecznych, których konsekwencją może być potrzeba schronienia dla kobiet w ciąży i matek z dziećmi z różnych powodów (przemoc, uzależnienia, problemy opiekuńczo-wychowawcze, bezdomność, ubóstwo, bezrobocie). Potrzebę zapewnienia schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży zdiagnozowano na minimalnym poziomie i nie wymagała ona wskazania jako odrębny problem społeczny Gminy. GOPS na bieżąco diagnozuje skalę zapotrzebowania na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Pomoc społeczna realizowana jest w strukturze organizacyjnej z podziałem na cztery zespoły: Zespół ds. pierwszego kontaktu, Zespół ds. świadczeń przyznawanych decyzją, Zespół ds. pracy socjalnej i Zespół ds. usług socjalnych. Zespół ds. pracy socjalnej prowadzi bieżącą analizę osób w trudnej sytuacji życiowej, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet z dziećmi i kobiet w ciąży. Pomoc i wsparcie opiera się na współpracy z uwzględnieniem zasobów, możliwości kobiet w ciąży i kobiet z dziećmi (środki finansowe, rodzina, sytuacja na rynku pracy), zasobów mieszkaniowych Gminy (lokalne socjalne i komunalne), możliwości GOPS (usługi socjalne poprzez zapewnienie asystenta rodziny, wsparcie psychologiczne, prawne, poradnictwo socjalne, rodzinne i emocjonalne, szkołę dla rodziców, grupy wsparcia, warsztaty profilaktyczne, skierowanie do Klubu Integracji Społecznej – aktywizacja społeczno-zawodowa, przyznanie usług opiekuńczych i usług w ramach opieki „wytchnieniowej” oraz pomoc finansowa). Mając świadomość, iż doraźnie zachodzi potrzeba zapewnienia schronienia dla potrzebujących go matek i kobiet w ciąży, GOPS zawarł umowę ze Stowarzyszeniem Opiekuńczo Resocjalizacyjnym „Prometeusz” w Gdańsku na usługi zapewnienia schronienia dla kobiet i kobiet z dziećmi, które zapewnia im podstawowe świadczenia bytowe, gwarantując kompleksową pomoc w kierunku wychodzenia z bezdomności, poprzez szereg oddziaływań. Umowa co roku jest przedłużana na liczbę miejsc ustalaną w oparciu o bieżącą diagnozę problemu.

(akta kontroli str. 4-7)

W 2016 r. na 32.748 mieszkańców Gminy z pomocy społecznej korzystało 1.178 rodzin (3.205 osób). Ze schroniska skorzystało 35 osób, w tym 3 bezdomne kobiety z dziećmi. W 2017 r. na 32.739 mieszkańców Gminy z pomocy społecznej korzystało 1.239 rodzin (3.087 osób). Ze schroniska skorzystało 19 osób, w tym 2 bezdomne kobiety z dziećmi. W 2018 r. na 32.765 mieszkańców Gminy z pomocy społecznej korzystało 1.079 rodzin (2.531 osób). Ze schroniska skorzystało 28 osób,

w tym 2 bezdomne kobiety z dziećmi. W 2019 r. (I półrocze) na 32.786 mieszkańców Gminy z pomocy społecznej korzystało 793 rodziny (1.670 osób). Ze schroniska skorzystało 19 osób, w tym 2 bezdomne kobiety z dziećmi.

W latach 2016-2019 (I półrocze) co roku dwie osoby składały wnioski o umieszczenie w schronisku dla bezdomnych – Domu Samotnej Matki w Gdańsku prowadzonym przez Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „Prometeusz”, tj. placówce niepublicznej, która została wyłoniona w wyniku postępowania przetargowego (opis w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). Wnioski składały osoby bezdomne, bez środków do życia, ale nie były to kobiety będące ofiarami przemocy lub znajdujące się w innej sytuacji kryzysowej. Ponadto w 2016 r. jedna kobieta z dwójką dzieci została umieszczona w Schronisku dla Kobiet i Kobiet z dziećmi w Kartuzach prowadzonym przez Stowarzyszenie Abstynenckie „Kaszuby”⁵. Nie było żadnych innych wniosków, a złożone wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Ocena zasadności i adekwatności udzielenia takiej pomocy została dokonana przez pracowników socjalnych podczas diagnoz rodzin/osób w trakcie wywiadów w środowisku beneficjentów udzielonej pomocy. W 2016 r. jedna z trzech kobiet była w ciąży, wszystkie trzy posiadały dzieci w wieku do lat 3, a jedna z nich dodatkowo dziecko w wieku 4-6 lat. W 2017 r. dwie ciężarne kobiety były z dziećmi do lat 3. W latach 2018-2019 (I półrocze) dwie kobiety miały dzieci do lat 3, a jedna dziecko w wieku 4-6 lat. Ogółem w 2016 r. schronienie w wyżej wymienionych ośrodkach znalazło osiem osób (3 kobiety i 5 dzieci), w 2017 r. pięć osób (2 kobiety i 3 dzieci), a w 2018 i 2019 r. po siedem osób (2 kobiety i 5 dzieci).

Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od trzech placówek wsparcia (znanych pracownikom GOPS) wynika, że dwóm placówkom nie była znana skala zapotrzebowania w Gminie na schronienie dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, a trzeciej – iż skala ta była niewielka.

(akta kontroli str. 17-22, 25-26, 52-61, 86, 132)

Kierownik Centrum Usług Społecznych w GOPS wyjaśniła, że pracownicy socjalni, którzy zajmowali się wsparciem dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, po rozpoznaniu sytuacji indywidualnych kobiet, kierowali się ich indywidualnymi potrzebami, możliwościami tych osób oraz szeroko rozumianym ich dobrem. Nie wszystkie ośrodki, np. ze względów światopoglądowych (taką placówką jest placówka w Matemblewie prowadzona przez „Caritas”) lub dodatkową treść kojarzącą się z nazwą MONAR, odpowiadają kobietom. Ponadto standard usług świadczony przez Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „Prometeusz” w Gdańsku, z którym zawarto umowę na zapewnienie schronienia dla kobiet i kobiet z dziećmi, zdaniem Kierownik, nie odbiegał znacząco od standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie DMD. Zawarta umowa była ogólnie dostępna w GOPS, w tym dla pracowników socjalnych, proponujących formy wsparcia zainteresowanym. Zdaniem Kierownik, pracownicy socjalni dokonali wyboru najlepszego wsparcia osób potrzebujących pomocy.

(akta kontroli str. 131)

Pięcioro pracowników GOPS (trzech losowo wybranych pracowników socjalnych pracujących w terenie oraz dwie osoby z kierownictwa komórek organizacyjnych GOPS) nie posiadały informacji, jakie najbliższe jednostki samorządu terytorialnego prowadzą lub zlecają prowadzenie domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, którego podstawą funkcjonowania są przepisy art. 47 ust. 4 upś⁶ i rozporządzenia w sprawie DMD oraz gdzie one się znajdują. Znały za to inne ośrodki, do których można skierować wymagające schronienia i wsparcia matki

⁵ W GOPS nie odnaleziono do zakończenia kontroli NIK dokumentacji dot. tej osoby.

⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.).

z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży oraz zasady odpłatności za to schronienie. Były to: Dom Samotnej Matki w Gdańsku prowadzony przez Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „Prometeusz”, z którym GOPS w Kartuzach współpracuje i który został wyłoniony do tej współpracy w drodze przetargu (znane były zasady odpłatności), Dom dla kobiet w ciąży i samotnych matek w Gdańsku Matemblewie oraz Schronisko dla kobiet i kobiet z dziećmi Monar w Gdańsku (nie znano kosztów pobytu w tych placówkach). Dwie osoby dodały, że nie było potrzeby znać innych ośrodków, gdyż zawsze w razie potrzeby można taki ośrodek wyszukać w Internecie. Dwa z nich, tj. schronisko w Matemblewie i Monar w Gdańsku, obecnie są domami dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

(akta kontroli str. 17-21)

W planie finansowym GOPS na 2016 r. w rozdziale 85214 „Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe”, § 3110 „Świadczenia społeczne” przewidziane były środki w wysokości 1.125.040 zł, w tym na pokrycie ewentualnych kosztów schronienia dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży dla 10 osób⁷ w wysokości 86.400 zł. Zrealizowane wydatki na ten cel wyniosły 26.068 zł. W 2017 r. planowane środki na schronienie dla 10 osób wyniosły 86.400 zł (wydatki 19.812 zł), w 2018 r. – 88.800 zł (wydatki 67.010 zł), a w 2019 r. – 96.000 zł (wydatki zrealizowane do 30 czerwca wyniosły 33.108 zł).

(akta kontroli str. 22)

W GOPS w poszczególnych latach objętych kontrolą było zatrudnionych przeciętnie 17 pracowników socjalnych, w tym: w 2016 r. – 3 specjalistów pracy socjalnej, 3 starszych pracowników socjalnych i 11 pracowników socjalnych, w 2017 r. – 2 specjalistów pracy socjalnej, 6 starszych pracowników socjalnych i 10 pracowników socjalnych, w 2018 r. i 2019 r. – 3 specjalistów pracy socjalnej, 7 starszych pracowników socjalnych i 7 pracowników socjalnych. Jedna osoba w okresie objętym kontrolą przebywała na urlopie macierzyńskim/wychowawczym.

(akta kontroli str. 23)

Badanie kontrolne NIK wykazało, że rodzinne wywiady środowiskowe przeprowadzali tylko pracownicy socjalni, którzy posiadali wymagane kwalifikacje do pracy socjalnej, tj. posiadali dyplomy ukończenia kolegium pracowników służb społecznych; ukończyli studia wyższe na kierunku praca socjalna lub ukończyli studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego w wymaganym terminie. Posiadane kwalifikacje pracowników spełniały wymagania określone w art. 116 ups.

(akta kontroli str. 8-16)

Wywiady środowiskowe były przeprowadzone zgodnie z zasadami wynikającymi z ups oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁸, w szczególności: wywiady przeprowadzono z zachowaniem wymaganego terminu, a w przypadku pobytu dłuższego niż 6 miesięcy były powtarzane przed udzieleniem dalszej pomocy. Wywiady zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej i zdrowotnej; prawidłowo ustalono sytuację dochodową i majątkową osób ubiegających się o wsparcie. Wszystkie osoby były skierowane do ww. schronisk bezpłatnie.

(akta kontroli str. 62-63)

Kierownik GOPS wyjaśnił, że „GOPS w Kartuzach w roku 2015 współpracował z placówką Dom Samotnej Matki świadczącą pomoc kobietom w ciąży i matkom

⁷ Osób dorosłych z dziećmi i kobiet w ciąży

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1788.

z małoletnimi dziećmi w Gdańsku Matemblewie. Od roku 2015 do dnia dzisiejszego nie wpłynął wniosek o skierowanie do domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Nie zdiagnozowano również takiej potrzeby podczas diagnoz rodzin/osób podczas wywiadów w środowisku. Na terenie powiatu kartuskiego tego typu placówka nie funkcjonuje ani też w powiatach sąsiednich. Nie mamy wiedzy, aby taka placówka funkcjonowała na terenie województwa pomorskiego. Poszukiwaniem domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w dalekiej odległości od miejsca stałego pobytu, kobiety nie są zainteresowane, z uwagi na pogorszenie szans na mieszkanie z zasobów mieszkaniowych Gminy, utratę kontaktu z rodziną, środowiskiem lokalnym, zmianą pracownika socjalnego, psychologa, lekarza rodzinnego itp. Dla kobiet w trudnej sytuacji życiowej każda dodatkowa zmiana wpływa na pogorszenia stanu psychicznego. Mając na uwadze sporadyczne przypadki kobiet (obecnie jedna kobieta z dwójką dzieci), które czasowo wymagają wsparcia w formie schronienia korzystamy ze schroniska dla bezdomnych kobiet i kobiet z dziećmi „Prometeusz” w Gdańsku. Schronisko spełnia standardy wynikające z Rozporządzenia MRPIPS w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (ogłoszone – przypis NIK) dnia 14.05.2018 r. GOPS nie uważa, aby w tym obszarze były wymagane zmiany z uwagi na znikomy problem w Gminie. Prawdopodobnie gdyby taka placówka istniała na terenie powiatu kartuskiego byłoby zainteresowanie”.

(akta kontroli str. 64-65)

Burmistrz Kartuz, zapytany w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit f ustawy o NIK o formę i warunki, na jakich w Gminie zabezpieczono w latach 2016-2019 (I półrocze) we własnym zakresie realizację zadań wynikającą z rozeznaczonych lokalnych potrzeb społecznych dotyczących zapewnienia schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży wyjaśnił, że „Gmina Kartuzy zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej jako zadanie własne o charakterze obowiązkowym udziela schronienia, zapewnia posiłek oraz niezbędne ubrania osobom tego pozbawionym. Na realizację tego zadania każdego roku w budżecie Gminy planowane są środki finansowe. Uchwałą nr XII/159/2015 Rady Miejskiej w Kartuzach z dnia 27.11.2015 r. przyjęto „Program wychodzenia i przeciwdziałania bezdomności dla Gminy Kartuzy na lata 2015-2020”. Głównymi celami programu jest:

1. Zapewnienie osobom zagrożonym bezdomnością i bezdomnym bezpieczeństwa socjalnego.
2. Aktywizacja osób bezdomnych i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do podejmowania użytecznych ról i funkcji społeczno-zawodowych.
3. Podejmowanie systematycznych działań w zakresie profilaktyki bezdomności i wczesnej interwencji.

Cele realizowane są poprzez następujące kierunki działań:

1. Działania o charakterze profilaktycznym - zapobieganie poszerzaniu się zjawiska bezdomności, uwzględniające szczegółową identyfikację problemu i analizę towarzyszących bezdomności zagrożeń społecznych w środowisku lokalnym.
2. Działania o charakterze osłonowym - zapobieganie wykluczeniu społecznemu z zastosowaniem standardowych rodzajów i form świadczeń pomocy społecznej z wykorzystaniem dostępnych środków oraz pracy socjalnej.
3. Działania o charakterze aktywizującym - doprowadzające do wyprowadzenia z bezdomności konkretnych osób i grup społecznych, rokujących perspektywę przezwyciężania tej sytuacji.

Program realizowany jest przez GOPS i Straż Miejską w Kartuzach oraz Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Kartuzach przy współpracy z Powiatową Komendą Policji, Powiatowym Urzędem Pracy w Kartuzach, Komendą Powiatową Straży

Pożarnej i organizacjami pozarządowymi. Szczególnym wsparciem objęte są kobiety, kobiety z dziećmi i kobiety w ciąży.(....)”

(akta kontroli str. 66-85)

Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „Prometeusz”, świadczeniodawca usług zapewnienia schronienia dla kobiet samotnych oraz kobiet z dziećmi z terenu Gminy, corocznie był wylaniany w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Przedmiot zamówienia wynikał z obowiązków ustawowych GOPS. Zleceniobiorca zobowiązany był zapewnić całodienne wyżywienie, a także prowadzić pracę socjalną mającą na celu pomoc w załatwianiu podstawowych spraw życiowych, rozwijać lub wzmacniać aktywność i samodzielność oraz zapewniać niezbędne warunki socjalne, a także podejmować działania w zakresie terapii uzależnień. Schronisko powinno zapewnić odpowiednie warunki socjalne do możliwości pobytu z dzieckiem

W 2016 r. zastosowano procedurę wyłonienia zleceniobiorcy, o której mowa w art. 39 ustawy pzp, tj. przetarg nieograniczony, a w latach następnych zleceniobiorcę wybrano na podstawie art. 138o ust. 1 ustawy pzp, tj. udzielając zamówienia na usługi społeczne. Ogłoszenie o wszczęciu postępowania oraz ogłoszenie o udzieleniu zamówienia były zamieszczane w 2016 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w latach następnych na stronie internetowej GOPS. Postępowania przeprowadzono zgodnie z ustawą pzp, a Kierownik GOPS posiadał stosowne pełnomocnictwa do zawarcia takich umów.

(akta kontroli str. 90-115)

GOPS w zawartych umowach określił standardy, jakie powinien zapewnić wykonawca świadczący usługi schronienia kobiet. Schronisko „Prometeusz” zobowiązane było do zapewnienia całodobowego przebywania w schronisku (maksymalnie dla 80 osób), w tym zapewnienie miejsca do spania w ogrzewanym pomieszczeniu, którego temperatura nie jest niższa niż 20°C. Zakres usług obejmował m.in.:

- możliwość spożycia posiłku oraz dostęp do pomieszczenia kuchennego umożliwiającego samodzielne przygotowanie posiłku i gorącego napoju,
- umożliwienie skorzystania z prysznica, wymiany odzieży,
- umożliwienie prania i suszenia odzieży,
- zapewnienie dezynfekcji i dezynsekcji odzieży, w przypadku braku możliwości jej wymiany,
- zapewnienie informacji o dostępnych formach pomocy, a w razie potrzeby pomoc w jej zorganizowaniu,
- zapewnienie usług aktywizacyjnych ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, uzyskanie samodzielności życiowej i wyjście z bezdomności,
- wzmacnianie aktywności społecznej realizowane m.in. przez:
 - trening umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych,
 - trening umiejętności interpersonalnych i umiejętności rozwiązywania problemów, uczestnictwo w grupach wsparcia,
- uzyskanie samodzielności życiowej i wyjście z bezdomności realizowane m.in. przez:
 - zajęcia przygotowujące do podjęcia zatrudnienia,
 - trening gospodarowania własnym budżetem,
 - trening prowadzenia gospodarstwa domowego, uczestnictwo w zajęciach centrum lub klubu integracji społecznej,

- zapewnienie opieki przez co najmniej jednego opiekuna na nie więcej niż 40 osób przebywających w schronisku.

Ponadto GOPS określił kwalifikacje osób świadczących usługi opieki na wykształcenie co najmniej średnie oraz ukończone szkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, a pracownika socjalnego – wykształcenie zgodne z art. 116 ups.

W standardzie obiektu określono m.in. powierzchnię przypadającą na osobę w pomieszczeniu mieszkalnym na nie mniej niż 4 m²/osobę, a w pomieszczeniach z łózkami piętrowymi na nie mniej niż 3 m²/osobę. Pomieszczenia mieszkalne miały mieć co najmniej jedno okno oraz zapewniać swobodny dostęp do łóżek wyposażonych w materac, komplet pościeli (poduszkę, koc, prześcieradło i pokrycie na koc) oraz dostęp do szaf osobistych. Schronisko powinno posiadać odpowiednią, określoną liczbę urządzeń natryskowych, misek ustępowych, umywalek dla mieszkańców, pomieszczenia sanitariatów zapewniające stały dostęp do bieżącej ciepłej i zimnej wody oraz gwarantujące możliwość przeprowadzenia zabiegów higienicznych, a także kuchnię do sporządzania indywidualnych posiłków (co najmniej jedną kuchenkę i lodówkę oraz szafki kuchenne), pomieszczenie do spożywania posiłków, pralnię i suszarnię, wyposażone w odpowiednią liczbę pralek, pokój spotkań indywidualnych (wydzielone pomieszczenie do spotkań indywidualnych) i pracownię komputerową – wydzielone pomieszczenie lub jego część, wyposażone w komputer z dostępem do internetu.

Warunki określone w umowie ze schroniskiem „Prometeusz” nie były porównywalne ze standardem obowiązującym w DMD, w szczególności w zakresie:

- zapewnienia odrębnego pomieszczenia do spania oraz wspólnego pomieszczenia do pobytu dziennego dla mieszkańców z dziećmi,
- zapewnienia pokoi dla mieszkanki w ciąży przeznaczonych maksymalnie dla trzech osób oraz wspólnego pomieszczenia do pobytu dziennego,
- zapewnienia ogólnodostępnych łazienek, wyposażonych w sposób umożliwiający sprawne korzystanie zarówno przez mieszkańców, jak i dzieci, proporcjonalnie do liczby mieszkańców, odpowiednio jedna łazienka na pięć osób,
- zapewnienia usług interwencyjnych, w tym zapewnienia izolacji od ewentualnego sprawcy przemocy;
- zapewnienia podstawowej pielęgnacji mieszkańca w czasie choroby oraz opieki nad dzieckiem w czasie choroby opiekuna dziecka,
- indywidualnie uzgadnianych i dokumentowanych działań podejmowanych w ramach programów usamodzielnienia.

(akta kontroli str. 116-130)

W kontrolowanym okresie GOPS wymagającym schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży nie przyznawał zasiłków pieniężnych na pokrycie kosztów pobytu w tych placówkach.

(akta kontroli str. 87)

Realizacja wyżej opisanych umów na schronienie dla kobiet ze Schroniskiem „Prometeusz” podlegała kontroli i monitorowaniu. Zarządzeniem Kierownika GOPS⁹ zostały powołane zespoły monitorujące warunki w placówkach, w których Gmina organizowała schronienie oraz wzory protokołów z monitoringu (check listy), które również obejmowały kontrolę pracy wykonywanej z podopiecznym, tj. realizację kontraktów socjalnych, uczestnictwo w programach i wykonaną pracę socjalną. Kontrola przeprowadzona przez GOPS w maju 2019 r. wykazała spełnianie

⁹ Zarządzenie nr 2/2019 z 01.02.2019 r. w sprawie powołania Zespołów Monitorujących oraz przeprowadzenia monitoringu w placówkach udzielających schronienie bezdomnym z gminy Kartuzy.

warunków umowy przez świadczeniodawcę, z wyjątkiem odpowiedniego dostępu do urzędzeń sanitarnych i liczby opiekunów w Schronisku¹⁰. Uchybienia zostały usunięte.
(akta kontroli str. 26, 47-51)

We wszystkich badanych przez NIK sprawach, matki z dziećmi i kobiety w ciąży były umieszczane zgodnie z ich wnioskami (wynikającymi z bezdomności – popartymi opiniami pracowników GOPS) w ww. Schronisku dla kobiet „Prometeusz”, tj. w innym ośrodku, niż placówka o której mowa w art. 47 ust. 4 ups i była uzasadniona sytuacją osoby potrzebującej schronienia. Udzielenie schronienia było poprzedzone sporządzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje.

(akta kontroli str. 8-16, 62-63)

Jedna z osób korzystających ze schronienia przebywała w Schronisku przez 11 miesięcy, druga przebywała w Schronisku od grudnia 2017 r. do czasu zakończenia kontroli NIK (drugi rok pobytu). Trzecia osoba korzystała ze schronienia w okresie 12.03-14.10.2016 r. (ok. 7 miesięcy), potem w okresie 20.01-15.03.2017 r. (ok. 2 miesiące), po czym dobrowolnie opuściła ośrodek¹¹ i następnie w okresie od 22.03.2017 r. do 20.03.2019 r. (łącznie 3 lata), po czym samowolnie opuściła Schronisko „Prometeusz”. Natomiast czwarta osoba przebywała w Schronisku w okresie 12.08-31.12.2016 r. (ok. 5 miesięcy).

(akta kontroli str. 62-63, 87-89, 132)

W przypadku pobytu matek z małoletnimi dziećmi/kobiet w ciąży w Schronisku przez okres dłuższy niż sześć miesięcy GOPS inicjował powtórne przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, tj. postępował zgodnie z art. 107 ust. 4 zdanie drugie¹² ups. Analizował także skuteczność udzielonego wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, wyciągał wnioski oraz wdrażał działania w celu poprawy m.in. poprzez umieszczanie stosownych informacji w wywiadach środowiskowych z realizacji programów wychodzenia z bezdomności, realizacji kontraktów socjalnych w celu rozwiązywania problemów życiowych podopiecznych.

(akta kontroli str. 63)

W Gminie nie określono wysokości średniego miesięcznego kosztu pobytu w placówce dla matek, ojców, opiekunów z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Kartuzach¹³, dobowy koszt utrzymania bezdomnego oraz zasady regulowania odpłatności miały być ustalane w umowie pomiędzy Kierownikiem GOPS a wybranymi w drodze przetargu wykonawcami. Koszt osobodnia określony umowami w 2017 r. wynosił 26 zł, w 2018 r. – 30 zł i w 2019 r. – 34 zł brutto. Wyżej wymienione trzy osoby ze względu na sytuację materialną przebywały wraz z dziećmi w schronisku bezpłatnie.

(akta kontroli str. 87-89, 118, 123, 128)

GOPS nie udzielał wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży po opuszczeniu placówek, w których znalazły one schronienie, ponieważ dwie z nich, które opuściły schronisko w 2016 r., już nie zwracały się o jakąkolwiek pomoc, a miejsce pobytu trzeciej, po samowolnym opuszczeniu schroniska, jest nieznane. Czwarta przebywała w nim nadal.

(akta kontroli str. 63)

¹⁰ Struktura budynku nie pozwalała na zapewnienie jednego natrysku na 15 osób, jednej miski ustępowej na 10 kobiet i jednej umywalki na 5 osób. Zmieniono miejsce zakwaterowania kobiet - w części budynku spełniającej wymagania. Nie było również odpowiedniej liczby opiekunów, tj. 1 opiekun na nie więcej niż 40 osób.

¹¹ Był to Ośrodek w Ostrowie Wielkopolskim, do którego kobieta zgłosiła się sama.

¹² W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację rodzinnego wywiadu środowiskowego sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych.

¹³ Uchwała nr XXVI/330/2016 z 30.11.2016 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla bezdomnych.

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

1. GOPS nie przekazywał Staroście Kartuskiemu ani PCPR w Kartuzach informacji dotyczących potrzeb na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży pomimo faktu, że w badanym okresie corocznie wpływały do niego wnioski o udzielenie schronienia od ww. osób i GOPS miejsca te organizował we własnym zakresie.

(akta kontroli str. 24-26)

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ups organizacja pomocy społecznej jest obowiązkiem organów administracji rządowej i samorządowej. Ich realizacja wymaga współpracy z innymi podmiotami, tak aby jak najlepiej wypełnić dyspozycję art. 3 ust. 3 ups zawierającą wymóg, żeby rodzaj, forma i rozmiar świadczenia były odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

Kierownik GOPS wyjaśnił, że nie przekazywał takich informacji, ponieważ w okresie objętym kontrolą nie wpłynął do GOPS wniosek o skierowanie do takiego domu. Nie zdiagnozowano również takiej potrzeby podczas diagnoz rodzin/osób w trakcie wywiadów w środowisku potencjalnych beneficjentów, a sporadycznie udzielaną pomoc realizowano poprzez zapewnienie schronienia w wyżej opisanym ośrodku „Prometeusz”.

(akta kontroli str. 25-26)

Zdaniem NIK, niepoinformowanie Starosty o występujących przypadkach udzielania takim kobietom pomocy, może wywoływać przekonanie o „braku potrzeb” w ww. zakresie, a tym samym brak działania ze strony Powiatu w celu zabezpieczenia realizacji zadań własnych Powiatu wynikających z art. 47 ust. 3 i 4 w zw. z art. 19 pkt 11 i 12 ups.

2. GOPS nie realizował w badanym okresie obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁴ (dalej: „udip”), dotyczących umieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej (prowadzonym wspólnie z BIP Miasta Kartuszy) informacji o swoich kompetencjach w zakresie kierowania do DMD oraz o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw z tego zakresu. Takich informacji nie zamieszczono również na stronie internetowej GOPS.

(akta kontroli str. 3)

Stosownie do art. 8 ust. 3 udip, ośrodki pomocy społecznej obowiązane są do udostępniania w BIP informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5 udip, tj. m.in. informacji o przedmiocie działalności i kompetencjach (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c udip) oraz sposobach przyjmowania i załatwiania spraw (art. 6 pkt 3 lit. d udip).

Kierownik GOPS wyjaśnił, że „strona internetowa GOPS udostępnia podstawowe informacje publiczne, o których mowa wyżej. Strona zawiera podstawowe informacje „o zasadach przyznawania świadczeń z pomocy społecznej” wynikające z ups, w tym cel pomocy społecznej, zadania pomocy społecznej, procedurę udzielania świadczeń i wydania decyzji administracyjnej i odwołania się od decyzji administracyjnej oraz powody udzielania pomocy osobom i rodzinom. (...)”

Szczegółowych informacji o planie pracy z rodziną w tym potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży udzielają pracownicy

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429.

socjalni po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego. (...). Forma zapewnienia schronienia jest informacją od pracownika socjalnego". (akta kontroli str. 7)

Zdaniem NIK, nieumieszczenie na stronie BIP GOPS-u informacji o sposobie wnioskowania i procedurze postępowania o umieszczenie w DMD ogranicza obywateli w korzystaniu z przysługujących im praw oraz pozbawia możliwości zapewnienia im właściwej pomocy w trudnych sytuacjach życiowych.

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. Informowanie Starosty Kartuskiego o skali zapotrzebowania w Gminie na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.
2. Umieszczenie na stronie BIP informacji o możliwości złożenia wniosku o skierowanie do DMD.

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 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

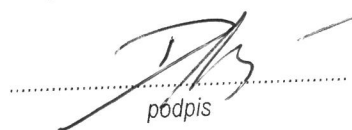
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 21 listopada 2019 r.

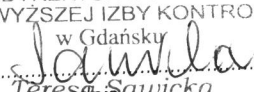
Kontroler
Witold Dąbrowski

Główny specjalista kontroli państwowej


pódpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

z up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Teresa Sawicka
pódpis

