



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.023.05.2019

Beata Kulesza  
Dyrektor  
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej  
w Elblągu

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu ul. Winna 9, 82-300 Elbląg, (dalej: MOPS lub jednostka kontrolowana)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Kulesza, Dyrektor od 3 października 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Mirosława Grochalska (Dyrektor od 1 września 2007 r. do 2 października 2017 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie dostępu do odpowiedniego schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, dotkniętych przemocą lub znajdujących się w innej sytuacji kryzysowej.</li><li>2. Zapewnienie w miejscu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży odpowiedniego standardu podstawowych usług.</li><li>3. Skuteczność wsparcia świadczonego w miejscu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 22 listopada 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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tomasz Marcinkowski, Doradca prawny, przeprowadzający kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o NIK.</li><li>2. Łukasz Badura, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/128/2019 z 1 października 2019 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

MOPS w latach 2016–2019 (I półrocze) podejmował działania mające na celu zabezpieczenie organizacyjne schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. W ramach tych działań MOPS wydawał decyzje administracyjne, na podstawie których kierował osoby potrzebujące wsparcia do Ośrodka Wsparcia i Interwencji Kryzysowej – Domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w Elblągu. Osoby doznające przemocy w rodzinie znajdowały schronienie w prowadzonym w strukturze MOPS Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie. W ramach pracy z osobami przebywającymi w tych placówkach MOPS opracowywał i realizował indywidualne plany usamodzielniania oraz indywidualne plany pomocy nakierowane na zażegnanie sytuacji kryzysowych, w których znalazły się osoby korzystające ze wsparcia.

MOPS zapewnił ponadto realizację wymaganych prawem standardów podstawowych usług w Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie. Świadczone usługi odpowiadały jednocześnie standardowi

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

podstawowych usług, określonych dla domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży<sup>3</sup>.

Za nieprawidłowy należy jednak uznać fakt, że w kontrolowanym okresie wypłacano zasiłki celowe na pokrycie kosztów pobytu kobiet w ciąży i matek z małoletnimi dziećmi w niepublicznych placówkach świadczących im schronienie. W ocenie NIK, zastępowanie świadczeniami pieniężnymi, świadczeń niepieniężnych polegających na zapewnieniu odpowiedniego wsparcia osobom znajdującym się w sytuacji kryzysowej było niezgodne z przepisem art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>4</sup>, który wymagał aby rodzaj i forma świadczenia odpowiadały okolicznościom uzasadniającym udzielenie pomocy. Ponadto, w Biuletynie Informacji Publicznej MOPS, niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września o dostępie do informacji publicznej<sup>5</sup>, nie zostały zamieszczone informacje dotyczące działalności i kompetencji jednostki w zakresie zapewnienia schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, w tym trybu uzyskania takiego schronienia.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> 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. W latach 2016-2019 (I półrocze) potrzeba zapewnienia schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży nie stanowiła w Elblągu istotnego problemu społecznego. Realizację zadania, wynikającego z art. 19 pkt 11 ups, polegającego na prowadzeniu domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, Miasto Elbląg (dalej: Miasto) zapewniało poprzez zlecenie Diecezji Elbląskiej (dalej: Diecezja) prowadzenia Ośrodka Wsparcia i Interwencji Kryzysowej – Domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (dalej: DMD). Zlecenie realizacji tego zadania Diecezji nastąpiło w wyniku rozstrzygnięcia konkursu przeprowadzonego na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>7</sup>. Zgodnie z zawartą umową<sup>8</sup>, Diecezja była zobowiązana do utrzymywania w gotowości 20 miejsc tymczasowego pobytu. Nadzór nad prawidłowością wykonywania zadania przez DMD, w tym nad wydatkowaniem dotacji od Miasta, sprawował Departament Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Elblągu. W umowie zawartej z Kurią Diecezji Elbląskiej, Miasto zastrzegło sobie możliwość badania dokumentów związanych z wykonywaniem zadania oraz żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień. Kontrola w DMD, przeprowadzona przez pracowników Urzędu Miejskiego w Elblągu, dotycząca

<sup>3</sup> Standard podstawowych usług został określony 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); dalej: rozporządzenie z dnia 8 marca 2005 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm., dalej: ups.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1429.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 688 ze zm.

<sup>8</sup> Umowa nr RZiSS 35/2016 z 29 grudnia 2016 r. dotycząca prowadzenia w latach 2017-2020 ośrodka wsparcia – domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, realizującego również zadania z zakresu interwencji kryzysowej oraz poprzedzająca ją umowa nr DSP 54/2013, obowiązująca w latach 2014-2016.

funkcjonowania tej placówki, jakości świadczonych usług, spełniania standardów określonych w przepisach prawa, w tym rozporządzenia w sprawie DMD oraz realizacji zadania publicznego, nie wykazała nieprawidłowości.

Ponadto w ramach struktury MOPS funkcjonował Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie (dalej: SOW), który zapewniał schronienie osobom doświadczającym przemocy. Placówka zapewniała 15 miejsc noclegowych.

(akta kontroli str. 71-72, 99-122, 181-182)

W odpowiedzi na pismo Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 13 września 2018 r.<sup>9</sup>, informujące o możliwości wsparcia finansowego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej tworzenia domów dla matek z małoletnimi dziećmi, Dyrektor Departamentu Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Elblągu wyjaśniła<sup>10</sup>, że funkcjonujący w Elblągu DMD, dysponujący 20 miejscami, w pełni zabezpiecza potrzeby Miasta w zakresie wsparcia kobiet w ciąży i rodziny.

W jednej placówce spoza Elbląga<sup>11</sup>, spośród pięciu<sup>12</sup>, do których wystąpiono w toku kontroli NIK z zapytaniem o wsparcie w postaci schronienia udzielone mieszkańcom Elbląga, udzielono takiego schronienia mieszkance Elbląga z dzieckiem. Do pozostałych nie zgłosiła się żadna mieszkanka, ani mieszkaniec Elbląga.

(akta kontroli str. 5-18, 26-30)

MOPS diagnozował skalę zapotrzebowania na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży poprzez analizę potrzeb i celów realizowanych zadań w tym zakresie oraz analizę dotyczącą osób przebywających w DMD. Podstawą analizy była dokumentacja osób korzystających ze wsparcia w postaci schronienia w DMD, system informatyczny POMOST, w którym gromadzone są dane dotyczące osób korzystających z pomocy społecznej oraz wystawiane decyzje administracyjne. Analizy dotyczące osób korzystających ze wsparcia były przeprowadzane również w SOW. Dotyczyły one liczby osób korzystających ze wsparcia SOW, efektywności oddziaływań pomocowych podejmowanych przez specjalistów SOW wobec mieszkańców ośrodka, a także ewaluacji działalności SOW w latach 2017-2018 w celu dostosowania zakresu pomocy do sytuacji oraz potrzeb osób doznających przemocy w rodzinie, korzystających z usług SOW.

(akta kontroli str. 180, 213, 319-321)

**1.2.** W latach 2016-2019 (I półrocze) do MOPS zostały złożone 93 wnioski matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży o zapewnienie schronienia, tj.:

- w 2016 r. 21 wniosków, w tym 20 złożonych przez kobiety z dziećmi<sup>13</sup> oraz jeden przez kobietę w ciąży;
- w 2017 r. i 2018 r. po 27 wniosków, w tym 24 wnioski od kobiet z dziećmi<sup>14</sup> oraz po 3 przez kobiety w ciąży;
- w I półroczu 2019 r. 18 wniosków, w tym 14 złożonych przez kobiety z dziećmi<sup>15</sup> i jeden przez kobietę w ciąży.

<sup>9</sup> Sygnatura pisma PS-946.20.27.2018.

<sup>10</sup> Pismo z 24 września 2018 r., sygn. RZISS.8120.64.2018.MBF.

<sup>11</sup> Caritas Archidiecezji Warmińskiej.

<sup>12</sup> W toku kontroli NIK wystąpiono z zapytaniem do: Stowarzyszenia Junona z/s w Kwidzynie, do Caritas Archidiecezji Warmińskiej, do Stowarzyszenia Opiekuńczo-Resocjalizacyjnego „Prometeusz” z Gdańska, do Schroniska dla Osób Bezdomnych w Marwałdzie oraz do Pomorskiego Centrum Pomocy Bliźniemu MONAR-MARKOT w Gdańsku.

<sup>13</sup> W tym 12 wniosków złożyły kobiety z dziećmi w wieku do 3 lat, a 6 z dziećmi w wieku od 4 do 6 lat.

<sup>14</sup> W tym w 2017 r. 15 wniosków złożyły kobiety z dziećmi w wieku do 3 lat, a trzy z dziećmi w wieku od 4 do 6 lat, natomiast w 2018 r. we wskazanych przedziałach wiekowych złożono po 11 wniosków.

Przyczyną wnioskowania o zapewnienie schronienia był brak własnego mieszkania i nieodpowiednie warunki mieszkaniowe przy jednoczesnym braku możliwości finansowych wynajęcia mieszkania.

Wnioski o udzielenie pomocy w związku z doświadczaniem przemocy dotyczyły 40 osób w 2016 r., 38 osób w 2017 r., 58 w 2018 r. i 35 w I półroczu 2019 r. Wszystkie wnioski zostały złożone przez kobiety.

W stosunku do liczby mieszkańców miasta<sup>16</sup>, matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży potrzebujące schronienia stanowiły w 2016 r. - 0,017%, w 2017 r. i w 2018 r. - 0,022% oraz w I półroczu 2019 r. - 0,015%. Z kolei w porównaniu do liczby osób korzystających rocznie z pomocy społecznej w mieście<sup>17</sup> wartości te kształtowały się następująco: w 2016 r. - 0,24%, w 2017 r. - 0,33% i w 2018 r. - 0,36%.

(akta kontroli str. 61-65, 178, 306-314, 373)

**1.3.** MOPS pomagał wymagającym schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży poprzez zabezpieczenie schronienia w:

- DMD (dla 12 osób w 2016 r., 19 w 2017 r., 20 w 2018 r. i 19 osób w I półroczu 2019 r.),
- Ośrodka Interwencji Kryzysowej dla Kobiet i ich Dzieci Ofiar Przemocy w Rodzinie „Caritas” w Olsztynie, prowadzonym przez Caritas Archidiecezji Warmińskiej (trzy osoby w 2016 i 2017 roku),
- SOW (40 osób w 2016 r., 38 w 2017 r., 59 w 2018 r. i 35 w I półroczu 2019 r.),
- Schronisku prowadzonym przez Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu „MAR-KOT” w Ożarowie Mazowieckim (dwie osoby w roku 2016, 2017 i 2018),
- Placówce opiekuńczo-wychowawczej w Elblągu (trzy osoby w 2016 r., dwie osoby w 2017 r. i jedna osoba w 2018 r.).

Zapewnienie przez MOPS matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży schronienia w placówkach innych niż DMD było adekwatne do sytuacji tych osób i zostało poprzedzone sporządzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego przez pracowników socjalnych MOPS.

MOPS udzielił pomocy wszystkim wymagającym schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży. Nie wystąpiły przypadki odmownego załatwienia wniosków, pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia, ani wycofania wniosków. Nie wystąpiła również sytuacja braku miejsc w DMD (ani w SOW), która skutkowałaby koniecznością przekierowania wymagających schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży do placówek poza Elblągiem.

(akta kontroli str. 14-18, 26-30, 61-65, 73, 220-222)

MOPS był przygotowany do realizacji zadań związanych z zapewnieniem dostępu do odpowiedniego schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. W okresie objętym kontrolą MOPS zatrudniał kilkudziesięciu pracowników socjalnych (60 w 2016 r.<sup>18</sup>, 57 w 2017 r.<sup>19</sup>, 56 w 2018 r.<sup>20</sup> i 54 w 2019 r.<sup>21</sup>).

<sup>15</sup> W tym 10 wniosków złożyły kobiety z dziećmi w wieku do 3 lat, a pięć z dziećmi w wieku od 4 do 6 lat.

<sup>16</sup> Liczba mieszkańców Elbląga wynosiła (stan na 30 czerwca) w 2016 r.: 121,9 tys., w 2017 r.: 121,4 tys., w 2018 r.: 121 tys. i w 2019 r.: 120,5 tys. Źródło: Rocznik demograficzny dostępny na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/>).

<sup>17</sup> Z pomocy społecznej w mieście korzystało: w 2016 r. 8.765 osób, w 2017 r. 8.123 osoby i w 2018 r. 7.492 osoby. Źródło: Sprawozdania z działalności MOPS za rok 2016, za rok 2017 i za rok 2018.

<sup>18</sup> Wg stanu na 1 stycznia 2016 r.: 20 pracowników socjalnych w kategorii zaszeregowania XII-XIV, 27 starszych pracowników socjalnych w kat. zaszereg. XIII-XV, 12 specjalistów pracy socjalnej w kat. zaszereg. XIV-XV i jednego starszego specjalistę pracy socjalnej w kat. zaszereg. XIV-XVII.

<sup>19</sup> Wg stanu na 1 stycznia 2017 r.: 16 pracowników socjalnych w kategorii zaszeregowania XII-XIV, 28 starszych pracowników socjalnych w kat. zaszereg. XIII-XV, 12 specjalistów pracy socjalnej w kat. zaszereg. XIV-XV i jednego starszego specjalistę pracy socjalnej w kat. zaszereg. XIV-XVII.

Kierownictwo i pracownicy MOPS posiadali rozeznanie, co do funkcjonującego w mieście DMD. Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora MOPS zostali upoważnieni przez Prezydenta Miasta do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Miasta. Procedura skierowania do DMD w całości była realizowana w MOPS. W jednostce kontrolowanej były wyznaczone komórki organizacyjne oraz pracownicy odpowiedzialni za procedowanie w sprawach związanych z wydawaniem decyzji kierujących do DMD. Obejmowało ono m.in. przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, prowadzenie postępowania dowodowego oraz przygotowywanie decyzji. Pracownicy odpowiedzialni za procedowanie posiadali niezbędne kompetencje zawodowe, potwierdzone wykształceniem oraz zrealizowanymi szkoleniami zawodowymi.

W budżecie MOPS nie przewidziano środków na pokrycie kosztów pobytu w DMD. Zostały one zaplanowane w budżecie Miasta, w dziale 851, rozdziale 85154. Kwota zaplanowanych środków stanowiła równowartość dotacji, przewidzianej w umowie na prowadzenie DMD, zawartej pomiędzy Miastem, a Diecezją. Wynosiła ona w roku 2016: 200 tys. zł, a w latach 2017 - 2019: 210 tys. w każdym roku.

W przypadku SOW przyjęcia następowały w trybie interwencyjnym bez wydawania decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 21-24, 26-30, 68, 74-81, 161-176, 183, 190)

Analiza 15 spraw osób, które wnioskowały o udzielenie schronienia w DMD wykazała, że:

- we wszystkich sprawach MOPS był organem właściwym miejscowo do wydania decyzji o skierowaniu do DMD,
- dokumenty stanowiące podstawę skierowania do DMD zostały zebrane terminowo i w każdej ze spraw wystąpiły przesłanki do skierowania do DMD,
- rodzinne wywiady środowiskowe zostały przeprowadzone przez pracowników MOPS posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. W każdym przypadku wywiady 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 środowiskowego<sup>22</sup>. Wywiady przeprowadzono z zachowaniem terminu wymaganego ww. przepisami. Zawierały one wymagane informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej i zdrowotnej. Prawidłowo ustalano sytuację dochodową i majątkową osób ubiegających się o wsparcie w postaci schronienia,
- decyzje zostały wydane przez osoby do tego upoważnione i w oparciu o kompletną dokumentację. Odpowiadały one wymogom określonym w art. 107 k.p.a.<sup>23</sup> Prawidłowo określono w nich również zasady odpłatności za pobyt.

(akta kontroli str. 371-404)

---

<sup>20</sup> Wg stanu na 1 stycznia 2018 r.: 22 pracowników socjalnych w kategorii zaszeregowania XII-XIV, 22 starszych pracowników socjalnych w kat. zaszereg. XIII-XV i 12 specjalistów pracy socjalnej w kat. zaszereg. XIV-XV.

<sup>21</sup> Wg stanu na 1 stycznia 2019 r.: 18 pracowników socjalnych w kategorii zaszeregowania XII-XIV, 25 starszych pracowników socjalnych w kat. zaszereg. XIII-XV i 11 specjalistów pracy socjalnej w kat. zaszereg. XIV-XV.

<sup>22</sup> Wcześniej rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 712).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

1.4. SOW, funkcjonujący w strukturze MOPS, mieści się na drugim piętrze budynku<sup>24</sup> położonego przy ul. Związku Jaszczurczego 17 w Elblągu. Na podstawie decyzji Prezydenta Elbląga<sup>25</sup> część budynku (udział do 0,11 części nieruchomości gruntowej) została przekazana MOPS w trwały zarząd. Administrator budynku - Zarząd Budynków Komunalnych w Elblągu – przeprowadzał wymagane prawem budowlanym roczne i pięcioletnie kontrole stanu technicznego budynku<sup>26</sup>.

Pomieszczenia SOW nie były przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że w rozporządzeniu w sprawie standardu usług świadczonych przez SOW<sup>27</sup> nie ma wymogu aby budynek i pomieszczenia SOW spełniały odpowiednie warunki dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Ponadto od chwili utworzenia SOW nie wystąpiły przypadki ubiegania się osób niepełnosprawnych o udzielenie schronienia.

Prowadzony przez Diecezję Elbląską DMD, do którego MOPS kierował matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży wymagające schronienia był poddawany ww. kontrolom stanu technicznego budynku. Do budynków, w których mieściły się DMD oraz SOW nie miały zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 276-293)

1.5. W latach 2016-2019 MOPS czterokrotnie przyznał zasiłki pieniężne wymagającym schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży na pokrycie kosztu pobytu w niepublicznych placówkach udzielających schronienia znajdujących się poza Elblągiem. W pierwszym przypadku dotyczyło to kobiety z małoletnim dzieckiem, której MOPS na jej wniosek, z uwagi na brak odpowiednich warunków mieszkaniowych, przyznał zasiłek na pokrycie kosztów pobytu w Domu Samotnej Matki w Elku<sup>29</sup>. W trakcie pobytu w tej placówce MOPS skierował tę kobietę do Ośrodka Interwencji Kryzysowej dla Kobiet i ich Dzieci Ofiar Przemocy w Rodzinie „Caritas” w Olsztynie i w związku z tym przyznał jej zasiłek pieniężny na pokrycie kosztów pobytu<sup>30</sup>. Przyznanie zasiłku nastąpiło na wniosek kobiety z uwagi na zagrożoną ciążę i potrzebę zapewnienia opieki ze strony poradni patologii ciąży, której Szpital w Elku nie mógł zapewnić. W trzecim przypadku zasiłek pieniężny został przyznany kobiecie na pokrycie kosztów pobytu w Domu Samotnej Matki w Chyliczkach<sup>31</sup>. Zasiłek został przyznany na wniosek kobiety z uwagi na potrzebę korzystania w Warszawie z poradni patologii ciąży, z poradni specjalistycznych oraz kontynuowania terapii uzależnień w Monarze. W czwartym przypadku MOPS przyznał zasiłek pieniężny na pokrycie kosztów pobytu kobiety z synem w schronisku dla osób bezdomnych prowadzonym przez Stowarzyszenie pomocy

<sup>24</sup> Budowa tego budynku została zakończona w 1979 r.

<sup>25</sup> Decyzja z 31 października 2011 r., sygn. DMKiSM-RZMK.6844.10.2011.PS.

<sup>26</sup> Art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne (Dz. U. z 2011 r., Nr 50, poz. 259); dalej: rozporządzenie z 22 lutego 2011 r.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1065.

<sup>29</sup> Zasiłek został przyznany na okres od 1 czerwca 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. (łącznie kwota 3 750 zł).

<sup>30</sup> Zasiłek został przyznany na okres od 3 października 2016 r. do 31 marca 2017 r. (łącznie kwota 3 544,60 zł).

<sup>31</sup> Zasiłek został przyznany na okres od stycznia do kwietnia 2018 r. (łącznie kwota 600 zł).

bliźniemu MAR-KOT w Ożarowie Mazowieckim<sup>32</sup>. Zasiłek został przyznany na wniosek kobiety, której syn realizował obowiązek szkolny w Ożarowie Mazowieckim. We wszystkich powyższych przypadkach świadczenie było przekazywane na rachunek bankowy placówki udzielającej schronienia na podstawie noty księgowej.

(akta kontroli str. 97, 417-428)

**1.6.** W okresie objętym kontrolą na stronie internetowej MOPS zamieszczano informacje o usługach z zakresu pomocy społecznej polegających na zapewnieniu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Informacja na stronie internetowej wskazywała przepisy prawne regulujące problematykę DMD, zadania Ośrodka Wsparcia i Interwencji Kryzysowej, tryb kierowania do DMD oraz dokumenty stanowiące podstawę skierowania do DMD. Poza informacją na stronie internetowej, pracownicy MOPS na bieżąco informowali osoby zainteresowane o możliwości wsparcia w postaci zapewnienia schronienia. Miało to miejsce podczas wizyt osób zainteresowanych w MOPS, w toku rozmów telefonicznych, a także podczas wizyt pracowników w środowisku. Podejmując interwencje pracownicy socjalni informowali o możliwości skorzystania z takiej formy wsparcia.

NIK wskazuje jednak, że zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, podmioty wykonujące zadania publiczne są obowiązane udostępniać m.in. informacje o przedmiocie działalności i kompetencjach oraz o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)<sup>33</sup>. Tymczasem w MOPS informacje o sposobie wykonywania i załatwiania spraw dotyczących zadania wynikającego z art. 19 pkt 11 w zw. z art. 47 ust. 4 ups, w zakresie dotyczącym zapewnienia schronienia w DMD, zostały zamieszczone nie w BIP, lecz na stronie internetowej.

W wyniku oględzin zawartości strony Biuletynu Informacji Publicznej MOPS stwierdzono, że znajdowały się tam dane teleadresowe, a także dane dotyczące struktury organizacyjnej, statusu prawnego, zadań i jednostek pomocy społecznej oraz ogłoszenia. W zawartych w BIP artykułach, poza wskazaniem danych teleadresowych DMD, nie podano informacji o tym, że w zakresie kompetencji MOPS znajduje się interwencja kryzysowa, w tym udzielanie schronienia w DMD. W BIP nie podano informacji na temat trybu przyjmowania do DMD i sposobie załatwienia takiej sprawy.

(akta kontroli str. 91-93, 98, 322, 448-456)

**1.7.** Zasady odpłatności za pobyt w DMD zostały określone w uchwale nr VII/105/2007 Rady Miejskiej w Elblągu z 24 maja 2007 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Ośrodku Wsparcia – Domu dla Matek z Małoletnimi Dziećmi i Kobiet w Cięży w Elblągu<sup>34</sup>. Prezydent Elbląga wydawał również w latach 2016-2019 zarządzenia w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania jednego mieszkańca w Ośrodku Wsparcia i Interwencji Kryzysowej - Domu dla Matek z Małoletnimi Dziećmi i Kobiet w Cięży<sup>35</sup>. Koszt ten wyniósł w 2016 r. - 1 063 zł, w 2017 r. - 1 100 zł, w 2018 r. -

---

<sup>32</sup> Zasiłek został przyznany na okres od 1 stycznia 2016 r. do 29 lutego 2016 r., od 1 marca 2016 r. do 30 czerwca 2016 r., od 17 sierpnia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. oraz od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. (łącznie kwota zasiłku wyniosła 16 729,50 zł).

<sup>33</sup> Por. art. 4, art. 6 i art. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

<sup>34</sup> Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2007 r. Nr 98, poz. 1430.

<sup>35</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Elbląg: nr 71/2016 z 24 lutego 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2016 r., poz. 1151.), nr 101/2017 z 8 marca 2017 r. (Dz. Urz. z 2017 r., poz. 1200), nr 75/2018 z 6 marca 2018 r. (Dz. Urz. z 2018 r., poz. 1135) oraz nr 85/2019 z 28 lutego 2019 r. (Dz. Urz. z 2019 r., poz. 1214).

1 130 zł oraz w 2019 r. - 1 200 zł. Prezydent wydał również zarządzenia<sup>36</sup> ustalające średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka w czterech placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie miasta Elbląg<sup>37</sup>. Wysokość opłat za pobyt w DMD wyniosła w 2017 r.: 1 194,40 zł (opłatę poniosła jedna osoba), a w 2018 r.: 358,32 zł (opłatę poniosła jedna osoba). W 2016 r. oraz w I półroczu 2019 r. żadnej z osób, skierowanych przez MOPS do DMD, nie naliczono opłaty z tytułu pobytu w tej placówce. MOPS nie ponosił wydatków związanych z prowadzeniem DMD. Wydatki te ponosił DMD.

W przypadku SOW pobyt był bezpłatny. Nie został również określony średni miesięczny koszt pobytu osoby w tej placówce<sup>38</sup>. Środki na działalność SOW podchodziły z dotacji przyznawanej na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 76 z 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020<sup>39</sup>.

Wydatki na funkcjonowanie SOW wyniosły:

- w 2016 r.: 358,9 tys. zł (w tym m.in. z tytułu zatrudnienia personelu: 241,4 tys. zł, na wyżywienie: 9,4 tys. zł, na media: 16,5 tys. zł, na konserwację, naprawy i remonty: 11,1 tys. zł oraz na ochronę: 29,4 tys. zł),
- w 2017 r. 397,5 tys. zł (w tym odpowiednio: 266,9 tys. zł, 12,5 tys. zł, 17,4 tys. zł, 0 zł, oraz 47,8 tys. zł),
- w 2018 r.: 416 tys. zł (w tym odpowiednio: 297,4 tys. zł, 11,1 tys. zł, 20,8 tys. zł, 0,1 tys. zł oraz 29,5 tys. zł),
- w I półroczu 2019 r.: 197,2 tys. zł (w tym odpowiednio: 156,2 tys. zł, 1,8 tys. zł, 9,5 tys. zł, 0 zł oraz 12,9 tys. zł).

Dyrektor MOPS wskazała, że środki te są niewystarczające, dlatego placówka corocznie występuje o dodatkowe środki z rezerw budżetowych.

(akta kontroli str. 66, 82-90, 194, 354-355, 446)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przyznanie zasiłków celowych na pokrycie kosztów pobytu kobiet w ciąży i matek z małoletnimi dziećmi w niepublicznych placówkach świadczących im schronienie, było niezgodne z przepisem art. 3 ust. 3 ups, który wymagał aby rodzaj i forma świadczenia były odpowiednie do okoliczności uzasadniających przyznanie pomocy. Przepisy tej ustawy, w tym art. 39 ust. 1 i art. 47 ust. 1 - 4 nie przewidują bowiem możliwości zastępowania świadczeń niepieniężnych przysługujących osobie znajdującej w sytuacji kryzysowej, świadczeniami o charakterze pieniężnym.

Dyrektor MOPS w wyjaśnieniu udzielonym w powyższej kwestii powołała się na sytuację życiową osób, którym udzielono zasiłków celowych oraz opinię radcy prawnego MOPS z 12 lutego 2018 r. Z opinii tej wynikało m.in., że zasiłek celowy

<sup>36</sup> Były to zarządzenia: nr 87/2016 z 29 lutego 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2016 r., poz. 1153), nr 102/2017 z 8 marca 2017 r. (Dz. Urz. z 2017 r., poz. 1201), nr 56/2018 z 19 lutego 2018 r. (Dz. Urz. z 2018 r., poz. 1242) oraz nr 84/2019 z 28 lutego 2019 r. (Dz. Urz. z 2019 r., poz. 1242).

<sup>37</sup> Wydatki te były różne dla czterech placówek i wynosiły w 2016 r.: od 3 063 zł do 5 857 zł, w 2017 r.: od 4 044 zł do 5 615 zł, w 2018 r.: od 4 306 zł do 5 210 zł oraz w 2019 r.: od 4 767 zł do 5 854 zł.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390 ze zm.), stanowiąca podstawę dla tworzenia Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie nie przewiduje określania przez uprawnione organy administracji publicznej średniego miesięcznego kosztu pobytu w tych placówkach.

<sup>39</sup> M.P. z 2014 r., poz. 445. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do tej uchwały zostały przewidziane stałe miesięczne nakłady z budżetu państwa na bieżące utrzymanie specjalistycznych ośrodków wsparcia ofiar przemocy w rodzinie. Zostały one określone w kwotach: w 2016 r. – 29 tys. zł, w 2017 i 2018 r. – 32 tys. zł oraz w 2019 i 2020 r. – 35 tys. zł.

może być przyznawany również na zaspokojenie innych potrzeb, niż wymienione wprost w tym przepisie. Natomiast rozpoznanie tych potrzeb powinno nastąpić w ramach indywidualnego postępowania administracyjnego, po dokładnym rozeznaniu okoliczności sprawy. Decyzja wydana w wyniku takiego postępowania następuje w ramach uznania administracyjnego, uwzględniającego zasady określone w art. 39 oraz w art. 3 ust. 3 i 4 ups. W przypadku sprawy o przyznanie zasiłku dla osoby bezdomnej na pokrycie kosztów jej pobytu w stosownej placówce, zastosowanie mieć będzie również art. 3 ust. 1 stanowiący, że pomoc społeczna winna wspierać osoby bezdomne w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwiać im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zapewnienie schronienia jest jedną z najniezbędniejszych potrzeb człowieka, a biorąc pod uwagę zasadę subsydiarności pomocy społecznej, przyznanie świadczenia pieniężnego wspiera próby usamodzielnienia osób bezdomnych lepiej, niż przyznanie świadczenia niepieniężnego (schronienie w schronisku, noclegowni lub ogrzewalni). Natomiast decyzja co do sposobu wypłaty świadczenia (np. w gotówce lub na konto danej placówki – zgodnie z wnioskiem strony) nie należy do osnowy decyzji administracyjnej, ponieważ nie mieści się w zakresie art. 39 ust. 1 i 106 ups.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że wydawanie decyzji o przyznaniu świadczenia pieniężnego, nawet jeżeli mieści się w granicach uznania administracyjnego nie oznacza, że może być dokonywane niezależnie od okoliczności uzasadniających przyznanie pomocy. Wymóg takiego działania wynika wprost z art. 3 ust. 3 ups, co w przypadku pozbawionych mieszkania lub schronienia kobiet w ciąży oraz matek z małoletnimi dziećmi oznaczało, że w pierwszej kolejności powinno się stosować świadczenia niepieniężne, np. z zakresu interwencji kryzysowej (wskazane w art. 47 ust. 1 - 4), jako służące usunięciu przyczyn sytuacji kryzysowej.

2. W BIP MOPS nie zamieszczono informacji o wykonywaniu przez tę jednostkę zadań z zakresu zapewnienia schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży (wynikających z art. 19 pkt 11 w zw. z 47 ust. 4 ups), a także o trybie załatwiania spraw związanych z przyjęciem do DMD. Było to niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz 6 ust. 1 pkt 3 lit. d i e ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że z uwagi na fakt, że osoby potrzebujące wsparcia szukają informacji bezpośrednio na stronie MOPS, na tej właśnie stronie zamieszczano informacje na temat pomocy udzielanej matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży. Mając natomiast na względzie to, że prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej należy do zadań własnych powiatu, znajduje się w gestii Departamentu Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Elblągu. Powyższe zadanie nie zostało wymieniono pośród zadań MOPS.

Sekretarz Urzędu Miejskiego w Elblągu wyjaśnił, że każda niezbędna informacja, która zgodnie z przepisami obowiązującego prawa powinna znaleźć się w BIP może być tam umieszczona. Wskazał również, że BIP Gminy Miasta Elbląg jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektor MOPS należy wskazać, że na stronie BIP powinny znajdować się informacje na temat wszystkich możliwych form wsparcia i sposobu jego uzyskania, przysługujących mieszkańcom Elbląga, w tym wynikających z art. 19 pkt 11 w zw. z art. 47 ust. 4 ups.

(akta kontroli str. 448-510)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie MOPS podejmował skuteczne działania w celu zapewnienia schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, tj. wydawał decyzje administracyjne kierujące osoby potrzebujące schronienia do

DMD, a także przyjmował do SOW osoby doświadczające przemocy. Administratorzy budynków, w których mieściły się wskazane placówki zapewniły odpowiedni stan techniczny budynków, potwierdzony przeglądami wymaganymi prawem budowlanym.

Jednak przyznawanie przez MOPS zasiłków celowych na pokrycie kosztów pobytu matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w niepublicznych ośrodkach schronienia było niezgodne z zasadą adekwatności, wyrażoną w art. 3 ust. 3 ups, ponieważ nie było związane z koniecznością usunięcia przyczyn uzasadniających przyznanie pomocy oraz prowadziło do zastępowania świadczeń o charakterze niepieniężnym, świadczeniami pieniężnymi. Ponadto, MOPS nie zamieścił w BIP, pomimo ustawowego obowiązku, informacji o zadaniach dotyczących zapewnienia schronienia i innej pomocy matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży.

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 SOW, funkcjonującym w strukturze MOPS, zapewniono standard podstawowych usług wymagany rozporządzeniem w sprawie standardu usług świadczonych przez SOW<sup>40</sup>. W regulaminie obowiązującym w SOW<sup>41</sup> przyjęto standardy świadczonych usług tożsame z określonymi w ww. rozporządzeniu.

Na podstawie przyjętej do badania próby 15 osób przebywających w SOW ustalono, że standard w zakresie interwencyjnym SOW realizował poprzez:

- zapewnienie ofierze przemocy oraz dzieciom pozostającym pod jej opieką bezpłatnego schronienia w placówce bez skierowania, co do zasady przez okres do trzech miesięcy; w ośmiu przypadkach z uwagi na sytuację mieszkanek pobyt był przedłużany powyżej trzech miesięcy;
- zapewnienie ochrony fizycznej budynku (ochronę tę zapewniał administrator budynku, tj. Zarząd Budynków Komunalnych w Elblągu) oraz - w weekendy (tj. w piątek, sobotę i niedzielę w godz. od 19:00 do 07:00) i święta - pomieszczeń SOW przez pracownika profesjonalnej firmy ochroniarskiej<sup>42</sup>. Ponadto drzwi wejściowe placówki są zamykane na klucz, a wejścia osób z zewnątrz ewidencjonowane;
- udzielanie natychmiastowej pomocy psychologicznej, prawnej i medycznej w sytuacji, gdy zachodzi taka potrzeba. W każdym przypadku osoba dyżurująca w SOW udzielała pomocy osobie przyjmowanej w postaci rozmowy wspierającej, rozmowy wyciszającej;
- ocenę ryzyka na podstawie rozmowy z osobą doznającą przemocy, dokumentowaną w kwestionariuszu wywiadu z osobą doznającą przemocy w rodzinie oraz w kwestionariuszu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

<sup>40</sup> Rozporządzenie z dnia 22 lutego 2011 r.

<sup>41</sup> Zarządzenie nr 66/2011 dyrektora MOPS z 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Elblągu, obowiązujący do 8 lipca 2018 r. oraz zarządzenie nr 13/2018 Dyrektora MOPS z 9 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Elblągu.

<sup>42</sup> W tym czasie w SOW nie ma pracowników. Obowiązkiem pracownika firmy ochroniarskiej jest wówczas zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom placówki oraz informowanie Kierownika SOW lub innego wyznaczonego pracownika o zdarzeniach nadzwyczajnych oraz o konieczności przyjęcia do SOW.

Standard podstawowych usług w zakresie terapeutyczno-wspomagającym był realizowany poprzez:

- diagnozę problemu przemocy w rodzinie, podczas rozmowy z osobą przyjmowaną, dokumentowaną w Diagnostyce psychologicznej, sporządzonej przez psychologa. Dokument zawierał informacje dotyczące diagnozy doznawanej przemocy, aktów przemocy (czasu jej trwania, częstotliwości i okoliczności jej występowania), reakcji ofiary na przemoc, charakterystyki osoby stosującej przemoc, diagnozy skutków doznawanej przemocy, opisu obecnego stanu psychicznego i zachowania ofiary, a także informacje o dotychczasowych rezultatach poszukiwania pomocy, potencjalnych zagrożeniach zarówno ze strony sprawcy, jak i ze strony samej ofiary, o innych doświadczeniach związanych z przemocą oraz o zasobach i deficytach ofiary,
- sporządzanie indywidualnego planu pomocy klienta SOW, obejmującego zasoby klienta (słabe i mocne strony, szanse i zagrożenia), potrzeby klienta (dotyczące między innymi uzyskania pomocy socjalnej, zwiększenia wiedzy dotyczącej zjawiska przemocy w rodzinie, zwiększenia poczucia sprawstwa i wpływu na swoje funkcjonowanie, zwiększenia poczucia własnej wartości oraz podniesienia kompetencji opiekuńczo-wychowawczych). Dokument ma informować, na czym należy opierać się w pracy z mieszkańcem, w jakich obszarach wzmacniać go, motywować, bądź podnosić kompetencje oraz umacniać w jego zasobach (mocnych stronach). Sporządzana była także okresowa ocena realizacji planu (do dwóch miesięcy od rozpoczęcia pobytu) oraz - po zakończeniu pobytu – podsumowanie indywidualnego planu pomocy i pobytu. W podsumowaniu zawarta była ocena efektywności oddziaływań wobec klienta oraz wkładu własnego klienta w realizację planu w oparciu o jego potrzeby,
- udzielanie poradnictwa, co zostało udokumentowane we wpisach pedagoga, pracownika socjalnego, terapeuty i kierownika ośrodka w karcie konsultacyjnej klienta SOW w obszarze poszczególnych potrzeb, zgodnie z indywidualnym planem pomocy (IPP). Poszczególne potrzeby dotyczyły - w zależności od sytuacji indywidualnej klienta i z uwzględnieniem jego potrzeb - uzyskania pomocy socjalnej, zwiększenia wiedzy dotyczącej zjawiska przemocy w rodzinie, zwiększenia poczucia własnej wartości, zwiększenia poczucia sprawstwa i wpływu na swoje funkcjonowanie oraz podniesienia kompetencji opiekuńczo-wychowawczych. Poradnictwo psychologiczne było dokumentowane w odrębnej dokumentacji psychologa (karta konsultacji i terapii psychologicznej). Zapewnienie poradnictwa medycznego SOW realizował poprzez pomoc w dostępie do pomocy medycznej oraz konsultacji w poradniach specjalistycznych. Poradnictwo prawne<sup>43</sup> i socjalne zostało zapewnione m.in. poprzez pomoc w przygotowywaniu pozwów i wniosków o alimenty, separację, rozwód,
- spotkania grupowe osób doświadczających przemocy w rodzinie, również z udziałem osób niebędących mieszkańcami ośrodka, doświadczających przemocy w rodzinie (grupa wsparcia). Celem grupy było m.in. zatrzymanie przemocy domowej, wsparcie emocjonalne, próba zwalczania poczucia bezradności, psychoedukacja dotycząca zjawiska przemocy i sposobów radzenia sobie z nią, poznawanie własnych praw i uczenie się tworzenia trwałych silnych związków. Ze spotkań w ramach grup wsparcia osoba prowadząca (najczęściej pedagog) sporządzała pisemną informację. Grupy terapeutyczne (np. trening

---

<sup>43</sup> SOW współpracował z Ośrodkiem dla Osób Pokrzywdzonych Przemocem, który ma siedzibę w tym samym budynku.

asertywności) prowadził psycholog. Celem spotkań było przedstawienie podstawowych informacji dotyczących asertywności, a przede wszystkim umożliwienie uczestnikom przećwiczenia w bezpiecznych warunkach omawianych zagadnień (np. czym jest asertywność, asertywne wyrażanie złości i gniewu, obrona przed agresją, trening radzenia sobie ze stresem). Uczestnicy poszerzali wiedzę i praktyczne umiejętności pozwalające radzić sobie ze stresem, które omawiane i rozwijane były w formie ćwiczeń (odreagowywanie, oddychanie, zasada osiem O, tj. np. odreagowanie, opiekowanie się sobą). Prowadzono również grupę terapeutyczną bezpieczne związki, w ramach której omawiano jak budować bezpieczne relacje seksualne, czym jest seksualność człowieka, czym jest bliskość związku, prawa seksualne i antykoncepcja,

- indywidualne spotkania mieszkańców z psychologiem,
- ocenę sytuacji dziecka przebywającego w SOW dokonywaną w formularzu rodzinnego wywiadu środowiskowego (część I) przez pracownika socjalnego. Ponadto po odbytych rozmowach wspierających dziecko ze specjalistami SOW, w oparciu o mocne i słabe strony, obserwacje oraz rozmowy z opiekunem dziecka (najczęściej matką), sporządzany był dokument Diagnoza sytuacji dziecka w SOW (dokument zawierał informacje m.in. dotyczące zachowania dziecka, sytuacji zdrowotnej dziecka, sytuacji szkolnej dziecka oraz oceny relacji i więzi panujących w rodzinie). W zależności od sytuacji indywidualnej dziecka, sporządzany był również indywidualny plan pomocy dziecku. Celem planu było wskazanie obszarów do ewentualnej pracy z dzieckiem,
- konsultacje dokumentowane w Indywidualnej karcie konsultacyjnej klienta SOW. Prowadzone one były w formie: indywidualnych rozmów wspierająco-motywuujących (mających na celu umożliwienie właściwego porozumiewania się rodzica z dzieckiem i wzajemne zrozumienie), angażowania rodzica w proces opiekuńczo-wychowawczy, modelowania prawidłowych zachowań, rozmów mających na celu umocnienie więzi emocjonalnych.

Na podstawie oględzin przeprowadzonych w SOW ustalono, że standard podstawowych usług w zakresie potrzeb bytowych był realizowany poprzez zapewnienie:

- całodobowego pobytu dla osób doświadczających przemocy. W dniu oględzin w placówce przebywało osiem osób (cztery kobiety i czworo dzieci);
- pomieszczeń do spania przeznaczonych maksymalnie dla pięciu osób, z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej osoby doznającej przemocy. W SOW znajdowało się sześć pokoi mieszkalnych o powierzchni od 11,4 m<sup>2</sup> do 16,9 m<sup>2</sup>, wyposażonych w szafy, łóżka, stoliki, krzesła, szafki nocne, biurka i półki;
- wspólnego pomieszczenia do pobytu dziennego z miejscem zabaw dla dzieci. W SOW znajdowało się ogólnodostępne pomieszczenie dla mieszkańców (sala telewizyjna), pomieszczenie dla dzieci (pokój zabaw) oraz sala relaksu, służąca mieszkańcom do odpoczynku i wyciszenia się;
- ogólnodostępnych łazienek, umożliwiających korzystanie przez dorosłych i dzieci. W SOW znajdowały się cztery ogólnodostępne łazienki, w tym trzy, w których znajdowała się kabina prysznicowa, umywalka i WC (jedna z łazienek była wyłączona z użytkowania z uwagi na planowany remont) oraz jedna z umywalką i WC. We wszystkich łazienkach znajdowały się środki czystości;
- miejsca do prania, w którym znajdowały się dwie pralki. Do suszenia prania były przeznaczone suszarki stojące, znajdujące się na końcu holu SOW;

- ogólnodostępnej kuchni przeznaczonej do przygotowywania posiłków, wyposażonej w kuchenne naczynia (garnki, sztućce, talerze, kubki), sprzęty (m.in. lodówka i kuchenka elektryczna z piekarnikiem) i meble (szafki stojące i szafki wiszące oraz stół z krzesłami).

SOW zapewniał mieszkańcom środki żywności, a w razie potrzeby również odzież. Standard podstawowych usług świadczonych przez SOW odpowiadał standardowi podstawowych usług, określonych dla domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży z wyjątkiem zapewnienia dodatkowego pomieszczenia do przygotowywania posiłków (w SOW do przygotowywania posiłków służyła wyłącznie kuchnia).

W DMD również zostały zapewnione wymagane prawem<sup>44</sup> standardy podstawowych usług, co zostało ustalone m.in. na podstawie oględzin przeprowadzonych w placówce<sup>45</sup>. W szczególności zapewniono:

- całodobowy, okresowy pobyt dla mieszkańców;
- odrębne pomieszczenia do spania – sześć pokoi (dwa o powierzchni 16,9 m<sup>2</sup> oraz cztery – 16,5 m<sup>2</sup>);
- wspólne pomieszczenia do pobytu dziennego dla mieszkańców z dziećmi i mieszkank w ciąży, tj. świetlicę;
- ogólnodostępne pomieszczenie sanitarne, którego wyposażenie zapewniało proporcję jedna łazienka na pięć osób. Wyodrębniono w nim także pomieszczenia pralni i suszarni;
- ogólnodostępną kuchnię do samodzielnego sporządzania posiłków oraz dodatkowe pomieszczenie do przyrządzania i spożywania drobnych posiłków.

(akta kontroli str. 198, 214-215, 315-318, 324, 353)

**2.2.** W kontrolowanym okresie w SOW zatrudnionych było siedem osób, które posiadały kwalifikacje i staż pracy wymagane do wykonywania pracy na zajmowanych stanowiskach. Kierownik SOW posiadała specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej, a pozostali pracownicy legitymowali się wykształceniem i kwalifikacjami określonymi w rozporządzeniu w sprawie standardu usług świadczonych przez SOW<sup>46</sup>.

(akta kontroli str. 199-209)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

MOPS zapewnił, aby w funkcjonującym w jego strukturze SOW były spełniane standardy świadczenia podstawowych usług w zakresie bytowym, interwencyjnym oraz terapeutyczno-wspomagającym, określone w przepisach prawa. Zgodnie z tymi przepisami MOPS zapewnił również zatrudnienie w tej placówce kadry o odpowiednich kwalifikacjach. W DMD zostały również zapewnione wymagane prawem standardy podstawowych usług.

<sup>44</sup> Standardy podstawowych usług zostały określone w rozporządzeniu z dnia 8 marca 2005 r.

<sup>45</sup> Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym nr LOL.410.023.07.2019 z 4 listopada 2019 r. z kontroli przeprowadzonej w DMD, skierowanym do Kurii Diecezji Elbląskiej.

<sup>46</sup> Rozporządzenie z dnia 22 lutego 2011 r.

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

Opis stanu faktycznego

**3.1.** W okresie objętym kontrolą pobyt w SOW zakończyło 155 osób<sup>47</sup>, w tym 33 osoby na własne żądanie<sup>48</sup>. Więcej niż jeden raz ze wsparcia placówki skorzystało 14 osób<sup>49</sup>. Przyczyną kilkukrotnego korzystania ze schronienia w placówce było ponowne doświadczenie przemocy ze strony partnera. Średni okres pobytu w SOW wyniósł 82,4 dnia (mediana 75 dni). Odnotowano 10 pobytów poniżej 30 dni, 30 pobytów od 31 do 181 dni oraz trzy pobyty od 182 do 365 dni.

W przypadku DMD pobyt zakończyło 40 osób<sup>50</sup>, w tym 15 na własne żądanie<sup>51</sup>. Więcej niż jeden raz ze wsparcia placówki korzystało 20 osób<sup>52</sup>, co było spowodowane brakiem mieszkania lub nieodpowiednimi warunkami mieszkaniowymi. Średni okres pobytu w DMD wynosił 84 dni (mediana 60 dni). Odnotowano 6 pobytów poniżej 30 dni, 18 pobytów od 31 do 181 dni oraz trzy pobyty od 182 do 365 dni.

Ani w SOW, ani w DMD nie wystąpiły przypadki ciągłych pobytów trwających dłużej niż rok.

(akta kontroli str. 294)

**3.2.** Dla wszystkich osób skierowanych do DMD był opracowywany Indywidualny Plan Usamodzielnienia (IPU).

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że MOPS nie realizuje zadań dotyczących zapewnienia standardu podstawowych usług świadczonych przez DMD, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży<sup>53</sup>. Natomiast, jak zaznaczyła Dyrektor, w ramach realizowanej pracy socjalnej z rodziną MOPS stosuje metody i narzędzia do pracy z rodziną, w tym realizuje opracowany wewnętrznie indywidualny plan usamodzielniania.

IPU były opracowywane przez pracowników socjalnych prowadzących postępowanie w sprawie skierowania do DMD. Plan pracy z rodziną (PPR) i kontrakt socjalny (KS) również były sporządzane przez pracowników socjalnych.

Wskazane dokumenty były opracowywane z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji osoby potrzebującej wsparcia w postaci schronienia i w porozumieniu z tą osobą.

Pracownicy socjalni MOPS współpracowali również z siostrami zakonnymi prowadzącymi DMD. Bieżąca współpraca dotyczyła wymiany informacji o sytuacji osób skierowanych do DMD, realizacji IPU, PPR, KS, zabezpieczenia potrzeb dzieci, ale również zasadności dalszego pobytu w DMD (np. w sytuacji, gdy osoba, której udzielono schronienia w DMD nie wraca na noc).

Realizacja IPU, PPR i KS polegała na tym, że odbywały się spotkania osób, dla których te dokumenty zostały sporządzone z pracownikiem socjalnym, w toku których omawiano działania i postępy dotyczące realizacji planu. Pracownicy socjalni uświadamiali osobom korzystającym z pomocy w postaci schronienia, że skuteczność realizacji IPU, PPR i KS w największym stopniu zależy od ich zaangażowania oraz wskazywali, że udzielana pomoc ma ona charakter czasowy. Ze spotkań pracownicy socjalni sporządzali notatki służbowe. W przypadku konieczności modyfikacji IPU, dokonywano jego modyfikacji w porozumieniu

<sup>47</sup> W tym 56 dorosłych i 99 dzieci.

<sup>48</sup> W tym 13 dorosłych i 20 dzieci.

<sup>49</sup> W tym 5 dorosłych i 14 dzieci.

<sup>50</sup> W tym 17 osób dorosłych i 23 dzieci.

<sup>51</sup> W tym 7 osób dorosłych i 8 dzieci.

<sup>52</sup> W tym 8 dorosłych i 12 dzieci.

<sup>53</sup> Rozporządzenie z dnia 8 marca 2005 r.

z osobą korzystającą z pomocy i w uzgodnieniu z siostrami prowadzącymi DMD. Na bieżąco, w pracy z klientem MOPS, dokonywano oceny stopnia realizacji działań przewidzianych w IPU, PPR i KS.

MOPS w pracy z osobami, którym udzielono schronienia w DMD zmierzał do tego aby osoby te podjęły działania w postaci zdobycia dodatkowego źródła dochodu, postarania się o mieszkanie (np. z zasobów miasta), zapewnienia opieki nad dziećmi (żłobek, przedszkole). Pracownicy MOPS czynnie pomagali w tych działaniach (pomoc w przygotowaniu wniosku o mieszkanie, sporządzenie wniosku o zapewnienie miejsca w przedszkolu).

Decyzje na pobyt w DMD były wystawiane na pobyt krótszy niż pół roku. Przedłużenie pobytu odbywało się poprzez wydanie nowej decyzji na pobyt w oparciu o nowo składany wniosek, uaktualnione dokumenty, stanowiące podstawę skierowania, w tym o ponownie sporządzany wywiad środowiskowy.

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków osób przebywających w DMD w pobycie ciągłym powyżej jednego roku. W przypadku osób przebywających kilkakrotnie w DMD wynikało to z nieudanych prób usamodzielnienia się po opuszczeniu placówki. W efekcie, przede wszystkim z powodu braku miejsca zamieszkania, następowały powroty do DMD.

(akta kontroli str. 371-404)

**3.3.** MOPS w ramach pracy socjalnej na bieżąco analizował skuteczność udzielanego wsparcia w celu dostosowania działań do aktualnej sytuacji rodziny i występujących problemów. Czynności te były dokumentowane w notatkach służbowych, IPU, PPR, KS, kartach pracy asystenta rodziny, indywidualnym planie pomocy (IPP) sporządzanym w SOW, okresowej ocenie realizacji IPP oraz w podsumowaniu IPP i pobytu w SOW. Działania podejmowane w rezultacie wniosków wynikających z analizy polegały na wdrażaniu nowych metod pracy z rodziną (np. wdrożenie wsparcia asystenta rodziny, skierowanie rodziny do poradni psychologiczno-pedagogicznej, skierowanie na warsztaty opiekuńczo-wychowawcze, skierowanie do doradcy zawodowego, skierowanie do centrum integracji społecznej).

Osobom, które opuszczały DMD, MOPS, w okresie objętym kontrolą NIK, udzielał wsparcia w postaci:

- zasiłku celowego na zakup opału (trzykrotnie),
- zasiłku celowego na zakup artykułów higienicznych (jeden przypadek),
- zasiłku celowego na zakup żywności (ośmiokrotnie),
- zasiłku okresowego z powodu bezrobocia (dziewięciokrotnie),
- zasiłku okresowego (pięciokrotnie),
- zasiłku celowego na pokrycie kosztów najmu pokoju mieszkalnego (jeden przypadek),
- zasiłku celowego z powodu długotrwałej choroby (jeden przypadek),
- zasiłku na zakup odzieży i obuwia (dwukrotnie),
- zasiłku okresowego z powodu niepełnosprawności (jeden przypadek),
- posiłków dla dzieci w przedszkolach i szkołach (siedemnaście przypadków).

(akta kontroli str. 295-305)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W kontrolowanym okresie MOPS zapewnił, w ramach pracy socjalnej z rodziną, realizację działań zaplanowanych w trakcie procesu usamodzielniania matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, które korzystały ze schronienia w DMD i SOW.

## IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

Wnioski

1. Przyznawanie zasiłków celowych zgodnie z ich przeznaczeniem.
2. Udostępnienie w BIP MOPS informacji dotyczącej udzielania schronienia matkom z małymi dziećmi i kobietom w ciąży, w tym trybu załatwiania spraw związanych z przyjęciem do DMD.

## 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 Olsztynie. 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 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..

Olsztyn, 9 grudnia 2019 r.

Kontroler  
Tomasz Marcinkowski  
Doradca prawny

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie  
z up.

Piotr Wanic  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Kontroler  
Łukasz Badura  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*