



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.024.01.2019

**Pani
Helena Smolarz
Kierownik
Miejskiego Ośrodka Pomocy
Społecznej w Cieszynie
ul. Skrajna 5
43-400 Cieszyn**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Cieszynie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Helena Smolarz – Kierownik MOPS w Cieszynie, od dnia 1 maja 2015 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie dostępu do odpowiedniego schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, dotkniętych przemocą lub znajdujących się w innej sytuacji kryzysowej;2. Zapewnienie w miejscu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży odpowiedniego standardu podstawowych usług;3. Skuteczność wsparcia świadczonego w miejscu schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r., z uwzględnieniem dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Iwona Soroczyńska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/206/2019 z 28 sierpnia 2019 r. i LKA/254/2019 z 7 października 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1 – 4)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	NIK ocenia pozytywnie działania MOPS w Cieszynie podejmowane w celu udzielania wsparcia dla potrzebujących matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W kontrolowanym okresie Gmina realizowała w pełni zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.</p> <p>MOPS zapewniał schronienie potrzebującym wsparcia w tym zakresie poprzez zlecenie prowadzenia domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży⁵ o odpowiednim standardzie. Nie naruszano przy tym obowiązujących przepisów dotyczących zasad zlecania zadania, trybu kompletowania dokumentacji i wydawania decyzji w przedmiotowym zakresie, rzetelnie przeprowadzano rodzinne</p>

¹ Zwany dalej: MOPS

² Zatrudniona na tym stanowisku od dnia 1 maja 2015 r., na podstawie zarządzenia Nr 120.19.2015 Burmistrza Miasta z dnia 29 kwietnia 2015 r, zwana dalej: Kierownikiem

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zwanego dalej: DMD.

wywiady środowiskowe oraz w szerokim zakresie informowano o możliwości skorzystania z takiej formy wsparcia.

Pracownicy MOPS przeprowadzający postępowania w sprawach związanych z kierowaniem potrzebujących do DMD posiadali odpowiednie kwalifikacje, w tym do przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego.

W wyniku prowadzonych analiz zapotrzebowania na wsparcie w formie udzielania schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, MOPS zainicjował działania Gminy Cieszyn w sprawie utworzenia powiatowego domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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. W *Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Cieszyn na lata 2014 – 2020*⁷ potrzeba zapewnienia schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży nie została zdiagnozowana jako istotny problem. Podstawą do wyznaczenia celów i działań *Strategii* była ilościowa analiza problemów społecznych za lata 2008-2012, materiał zebrany w czasie warsztatów z wykorzystaniem analizy SWOT zorganizowanych przez MOPS, z udziałem radnych Rady Miejskiej Cieszyna, pracowników różnych instytucji gminnych i przedstawicieli organizacji pozarządowych działających w obszarze polityki społecznej.

(akta kontroli: str. 6 –2)

2. Podstawą diagnozowania zapotrzebowania na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie udzielania schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży było cykliczne zbieranie danych o liczbie osób bezdomnych, doświadczenie pracowników socjalnych oraz dane, będące w dyspozycji MOPS, uzyskane w toku bieżącej działalności, jak i od innych instytucji i organizacji pozarządowych.

(akta kontroli: str. 13 – 28)

3. MOPS w Cieszynie nie przekazywał Staroście Cieszyńskiemu informacji o skali zapotrzebowania na świadczenie pomocy społecznej w zakresie udzielania schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, gdyż w kontrolowanym okresie Powiat Cieszyński nie prowadził powiatowego ośrodka wsparcia w formie domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Postępowania administracyjne w sprawie skierowania do placówki, prowadzonej na zlecenie Gminy Cieszyn, prowadzone były w MOPS w Cieszynie, a decyzje w sprawie skierowania do DMD wydawane były przez Kierownika MOPS w Cieszynie bądź innych pracowników Ośrodka, na podstawie upoważnień Burmistrza Miasta Cieszyna.

(akta kontroli: str. 132 – 162)

⁶ 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.

⁷ Uchwała Nr XLII/444/14 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 kwietnia 2014 r., zwanej dalej: *Strategią*.

4. W latach 2016 – 2019 (I półrocze) do MOPS wpłynęło łącznie 80 wniosków o udzielenie wsparcia w formie schronienia. Z tej liczby skierowaniem do DMD, prowadzonego na zlecenie Gminy Cieszyn zakończono 22 postępowania, do mieszkania chronionego, prowadzonego przez Gminę Cieszyn – 3, a do Powiatowego Ośrodka Wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, prowadzonego przez Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Być Razem”⁸, na zlecenie Powiatu Cieszyńskiego – 55. W poszczególnych latach objętych kontrolą było to odpowiednio: 3, 5, 8 i 6 przypadków; 1, 1, 1 i 0 oraz 13, 15, 16 i 11 przypadków. Łącznie pomocą społeczną w powyższych formach w ww. okresie objęto 114 osób, w tym: 22 w 2016 r., 33 w 2017 r., 37 w 2018 r. i 22 w pierwszym półroczu 2019 roku⁹. Główną przyczyną ubiegania się przez matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży o pomoc w formie schronienia było doświadczenie przemocy. W okresie objętym kontrolą wszystkie wnioski o skierowanie do DMD zostały rozpatrzone pozytywnie.

(akta kontroli: str. 29 – 30)

5. MOPS w Cieszynie nie przekazywał Staroście Cieszyńskiemu dokumentacji spraw związanych z udzieleniem schronienia, gdyż w kontrolowanym okresie Powiat Cieszyński nie prowadził powiatowego ośrodka wsparcia w formie domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Nie było przypadku przyznania matkom z małoletnimi dziećmi ani kobietom w ciąży zasiłku pieniężnego na pokrycie kosztów pobytu w domach samotnej matki o charakterze niepublicznym, których podstawy funkcjonowania nie stanowiły przepisy art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰, ponieważ potrzeby w tym zakresie zabezpieczane były na zlecenie Gminy Cieszyn w placówce prowadzonej przez SPW „Być Razem”. Nie umieszczano także wymagających schronienia matek z małoletnimi dziećmi ani kobiet w ciąży w schronisku dla bezdomnych, ani nie udzielano zasiłku na pobyt w takiej placówce.

W sytuacjach związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie, matki z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży korzystały ze schronienia w Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie. Ośrodek ten prowadzony był przez Stowarzyszenie na zlecenie Powiatu Cieszyńskiego. Zastępca Kierownika MOPS wyjaśniła, że: *Współpraca Gminy Cieszyn z Powiatem Cieszyńskim w tym zakresie jest kontynuowana od 2012 roku. W ramach Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii Miasta Cieszyna, co roku zabezpieczane są środki finansowe na kompleksową pomoc dla ofiar przemocy w rodzinie. Rada Miejska Cieszyna w styczniu każdego roku podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej dla Powiatu Cieszyńskiego na realizację zadania: Prowadzenie Powiatowego Ośrodka Wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie. W 2016 roku dotacja Gminy Cieszyn dla Powiatu Cieszyńskiego na ten cel wyniosła: 35.141 zł, w 2017 roku – 34.765 zł, w 2018 roku – 34.537 zł, a w 2019 roku 44.023 zł.*

W okresie objętym kontrolą MOPS w Cieszynie zapewniał matkom z małoletnimi dziećmi oraz kobietom w ciąży, wymagającym schronienia, poza skierowaniem do DMD, także inną pomoc, w tym udzielał pomocy finansowej w formie zasiłku celowego, zasiłku okresowego, pomocy w formie opłacenia posiłków dla dzieci w żłobku, przedszkolu lub szkole. W ocenie Zastępcy Kierownika MOPS: *Wszystkie*

⁸ Zwanego dalej: Stowarzyszeniem lub SPW „Być Razem”.

⁹ Udział osób, które objęto pomocą w formie udzielenia schronienia, w liczbie mieszkańców Gminy Cieszyn wyniósł: w 2016 r. – 0,06%, w 2017 – 0,09% i w 2018 – 0,11%.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.; zwanej dalej: ups.

kierowane do placówki osoby objęte były pracą socjalną pracownika socjalnego MOPS w Cieszynie, a wiele z tych osób korzystało także z pomocy asystentów rodziny zatrudnianych przez MOPS w Cieszynie.

W strukturze organizacyjnej MOPS w Cieszynie wyodrębniono Zespół ds. wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Do jego zadań należało w szczególności podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w rodzinach z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, prowadzenie postępowań administracyjnych i wnioskowanie na tej podstawie o pomoc w formie i na zasadach określonych przepisami ups oraz w innych aktach prawnych, organizowanie i prowadzenie pracy socjalnej, udzielanie informacji, wskazówek i pomocy rodzinom z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W kontrolowanym okresie pracownicy Zespołu odpowiedzialni byli za organizowanie kompleksowej pomocy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

W strukturze MOPS funkcjonował także Zespół ds. przemocy w rodzinie, do zadań którego należało w szczególności prowadzenie działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym procedury „Niebieskiej Karty”, prowadzenie Punktu konsultacyjnego ds. Przemocy w Rodzinie. Pracownicy socjalni Zespołu odpowiedzialni byli za organizowanie kompleksowej pomocy, także w oparciu o działania Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży dotkniętym przemocą w rodzinie. Pracownicy tego zespołu odpowiedzialni byli także za informowanie osób dotkniętych przemocą w rodzinie o możliwości skorzystania ze schronienia w Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie.

Zastępca Kierownika MOPS wyjaśniła, że: *Matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży, korzystające ze schronienia w Domu Matki i Dziecka „Słonecznik”, Powiatowym Ośrodku Wsparcia dla osób dotkniętym przemocą w rodzinie oraz mieszkaniu chronionym, miały także dostęp do poradnictwa prawnego i psychologicznego, a także pomocy terapeutycznej w Centrum Profilaktyki Edukacji i Terapii „Kontakt”, placówce prowadzonej przez organizację pozarządową na zlecenie Gminy Cieszyn.*

W 2016 i 2017 roku MOPS w Cieszynie organizował także dyżury psychologiczne oraz prawne oraz zapewniał usługi prawne polegające na reprezentacji w sądzie ofiar przemocy. W 2018 i 2019 roku (I półrocze) MOPS zapewniał usługi prawne polegające na reprezentacji w sądzie ofiar przemocy.

(akta kontroli: str. 31 – 36)

Prowadząc na zlecenie Gminy Cieszyn DMD, Stowarzyszenie realizowało także dodatkowe projekty dla osób przebywających w placówce. W poszczególnych latach objętych kontrolą zrealizowano:

w 2016 roku:

projekt „Mamy – dbamy o zdrowie” (współfinansowany przez Gminę Cieszyn), w ramach którego zorganizowano zajęcia edukacyjne z zakresu profilaktyki zdrowotnej z pielęgniarką, dietetykiem i pedagogiem,

projekt „Mamo, tato daj mi szansę” (współfinansowany przez gminę Cieszyn), w ramach którego zorganizowano zajęcia dla dzieci metodą „Klucz do uczenia się” oraz zajęcia z logopedą,

projekt „Mamą Być” – zajęcia wspierająco-edukacyjne dla kobiet samotnie wychowujących dzieci w ramach Domu Matki i Dziecka „Słonecznik” (współfinansowany przez Powiat Cieszyński).

w 2017 roku:

drugą edycję projektu „Mamy – dbamy o zdrowie” (współfinansowanego przez Gminę Cieszyn), w ramach którego odbyły się spotkania z pielęgniarką, spotkania z dietetykiem oraz spotkania z pedagogiem,

projekt „Mamą Być” – zajęcia wspierająco-edukacyjne dla kobiet samotnie wychowujących dzieci w ramach Domu Matki i Dziecka „Słonecznik” (współfinansowany przez Powiat Cieszyński),

projekt „Mamo – zdrowo!” (współfinansowany przez Powiat Cieszyński), który obejmował zajęcia z gimnastyki korekcyjnej z rehabilitantem oraz zajęcia dla dzieci z wolontariuszami.

w 2018 roku:

- program zajęć edukacyjnych „Zdrowy rodzic – zdrowe dziecko” (współfinansowany przez gminę Cieszyn), który obejmował między innymi zajęcia z *coachem* rodzicielskim i dietetykiem,
- projekt „Mamo, tato daj mi szansę” (współfinansowany przez gminę Cieszyn), który obejmował warsztaty dla dzieci metodą „Klucz do uczenia się” oraz zajęcia z logopedą.

w I półroczu 2019 roku:

- projekt „Mamo, tato daj mi szansę” (współfinansowany przez gminę Cieszyn), który obejmował warsztaty dla dzieci metodą „Klucz do uczenia się” oraz zajęcia z logopedą,
- projekt „Rodzicem Być” (współfinansowany przez Powiat Cieszyński), obejmujący zajęcia wspierająco-edukacyjne dla samotnych rodziców.

W kontrolowanym okresie Stowarzyszenie podejmowało także inne dodatkowe działania, między innymi organizowało w ramach wolontariatu dodatkową pomoc psychologiczną, paczki świąteczne, imprezy okolicznościowe, pikniki rodzinne, spotkania z wizażystką i fryzjerką.

(akta kontroli str. 37)

6.-7. W okresie objętym kontrolą wszystkim wymagającym schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, które zwróciły się do MOPS o udzielenie wsparcia w tym zakresie, pomoc taka została udzielona. Nie było wniosków o skierowanie do DMD, które MOPS ocenił jako niezasadne lub pozostawił bez rozpatrzenia. W trzech przypadkach wycofania wniosku przez wnioskodawczynię, poprzez złożenie oświadczenia o rezygnacji, wydano decyzje umarzające postępowanie, stosownie do przepisu art. 105 kpa¹¹. Dwie osoby, które wycofały wniosek złożyły go ponownie, uzyskując skierowanie do DMD¹². Wśród osób składających wnioski w przedmiotowej sprawie nie było małoletnich matek i kobiet w ciąży.

(akta kontroli: str. 29 – 30)

8. MOPS w Cieszynie był przygotowany do zapewnienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży dostępu do schronienia. Gmina Cieszyn od 2006 roku

¹¹ Decyzje: SWP.3425.43024.2018 z dnia 22 stycznia 2018 r., SWP.1457.422.5.2018 i SWP.919.422.6.2018 z dnia 19 stycznia 2018 r.

¹² Oba ponowne wnioski złożono 1 lutego 2018 r. i w tym też dniu wydane zostały decyzje kierujące do DMD (Nr SWP.3425.4302.13.2018 i Nr SWP.1457.4302.14.2018)

zlecała, w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacji pozarządowej realizację tego zadania publicznego, przekazując dotacje na ten cel. Jednocześnie, Gmina udostępnia organizacji, na podstawie umowy najmu, lokal przy ul. Dworkowej 8 w Cieszynie z przeznaczeniem na prowadzenie takiej placówki.

W budżecie MOPS nie planowano w osobnej pozycji środków finansowych na pokrycie kosztów pobytu w DMD, gdyż środki na realizację zadania były zabezpieczone w budżecie Miasta Cieszyn w formie dotacji dla organizacji pozarządowej, prowadzącej dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży¹³.

W poszczególnych latach objętych kontrolą w MOPS zatrudnionych było: w 2016 i 2017 roku po 18 pracowników, w tym 3 pracowników socjalnych, a w 2018 i 2019 roku – 17 pracowników, w tym 3 socjalnych. Zatrudnieni w MOPS w powyższym okresie pracownicy socjalni posiadali kwalifikacje stosowne do realizacji zadań objętych kontrolą: sześciu z nich posiadało wykształcenie pedagogiczne, a dwóch ukończyło kolegium pracowników służb społecznych.

(akta kontroli: str. 38 – 40)

9.-11. Prawidłowość postępowania z wnioskami sprawdzono na podstawie analizy 15 dokumentacji postępowań, zakończonych decyzjami przyznającymi całodobowe miejsce okresowego pobytu w DMD, która wykazała, że decyzje te były wydane z zachowaniem wymogów kpa, w oparciu o kompletną dokumentację¹⁴.

Zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów ups oraz Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁵ decyzje poprzedzone zostały rodzinnym wywiadem środowiskowym, przeprowadzonym każdorazowo przez osoby posiadające kwalifikacje uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, z zachowaniem wymaganego terminu. Przeprowadzone wywiady zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej, zdrowotnej oraz dochodowej i majątkowej osób ubiegających się o wsparcie.

(akta kontroli: str. 41 – 110)

12.-14. W okresie objętym kontrolą wszystkie 22 wnioski o skierowanie do DMD zostały rozpatrzone pozytywnie.

15. W sprawie największych barier zidentyfikowanych przez MOPS w kierowaniu osób do DMD, Zastępca Kierownika MOPS wyjaśniła, że: *W 2016 roku zaobserwowano obniżenie liczby osób, które były zainteresowane pomocą oferowaną w Domu Matki i Dziecka „Słonecznik”. Mogło to wynikać z poprawy warunków materialnych wielu rodzin, w związku z realizacją Programu Rodzina 500+ i wypłatą świadczenia wychowawczego, a także polepszeniem sytuacji na rynku pracy. Wiele osób i rodzin zyskało samodzielność finansową. Jednak, nie miało to przełożenia na zmniejszenie występowania problemów opiekuńczo-wychowawczych. W związku z tym, w ostatnich latach wzrosła liczba rodzin i osób, w przypadku których sąd rodzinny, wydając zarządzenia opiekuńcze, ograniczył władzę rodzicielską, a jej wykonywanie oddał pod nadzór kuratora i zobowiązał do współpracy z asystentem rodziny. Zaistniały także sytuacje, w których to sąd*

¹³ Środki w wysokości: 55 000,00 zł na rok 2016 r., 58 000,00 zł – 2017 r., 59 000,00 zł – 2018 r. i 50 000,00 zł na 2019 r.

¹⁴ Z podstawy prawnej wskazanej w badanych 15 decyzjach MOPS, o kierowaniu do DMD wynika, że 10 z nich podjęto w trybie interwencji kryzysowej.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1788 oraz wcześniej obowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. Dz. U. z 2012 r., poz. 712.

bezpośrednio zobowiązywał rodzica do skorzystania z Domu Matki i Dziecka „Słonecznik”.

Barierą w ubieganiu się o schronienie w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, zidentyfikowaną przez MOPS, może być lęk przed zabezpieczeniem dzieci w pieczy zastępczej, z uwagi na większy wgląd w sytuację rodziny podczas pobytu w placówce.

Pobyt w Domu Matki i Dziecka „Słonecznik” nie ograniczał osobom możliwości ubiegania się o przyznanie lokalu z zasobów gminy. Zgodnie z uchwałą Nr XXXIII/344/13 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Cieszyn, ankieta weryfikacyjna, według której oceniane są wnioski o najem, przewiduje przyznanie 15 punktów w przypadku przebywania osób z dziećmi do lat 18 w schroniskach lub innych miejscach niebędących lokalami mieszkalnymi, przez okres dłuższy niż 12 miesięcy na dzień weryfikacji wniosku.

W kontrolowanym okresie miały miejsce sytuacje, w których osoby korzystające z lokalu mieszczącego się z zasobach Gminy Cieszyn, kierowane były do Domu Matki i Dziecka „Słonecznik” lub Powiatowego Ośrodka Wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie. W czasie korzystania z placówek, zwracano szczególną uwagę na to by nie doprowadzić do sytuacji mogącej skutkować utratą tego lokalu z powodu nieopłacania czynszu.

(akta kontroli: str. 111 – 116)

16.-17. W latach 2016-2019 zarówno na stronie internetowej MOPS jak i w Biuletynie Informacji Publicznej zamieszczono informacje o możliwości złożenia do tego organu wniosku o skierowanie do DMD, w tym o miejscu składania wniosków, obowiązującym terminie załatwienia sprawy oraz wymaganych dokumentach. Ponadto informacje o możliwości i trybie ubiegania się o zapewnienie schronienia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, będącym ofiarami przemocy lub znajdującym się w innej sytuacji kryzysowej zawarte zostały w wydawanym przez MOPS „Informatorze o ośrodkach profilaktyki, edukacji, integracji społecznej, pomocy społecznej i terapii”. Na stronie internetowej MOPS znajdowało się także odesłanie do strony Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej „Być razem”, zawierającej szczegółowe informacje o DMD „Słonecznik”. Informacja o możliwości skorzystania przez matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży z wsparcia MOPS w formie schronienia znajdowała się także na portalu Facebook Stowarzyszenia. Ponadto w budynku MOPS dostępne były foldery i ulotki informacyjne DMD „Słonecznik” oraz Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej „Być Razem”.

(akta kontroli: str. 117 – 131)

18. Gmina Cieszyn zapewniała realizację zadań wynikającą z rozeznaczonych lokalnych potrzeb społecznych, dotyczących zapewnienia schronienia dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, poprzez zlecenie prowadzenia DMD, w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁶. W okresie od 2 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. obowiązywała w tym zakresie umowa Nr 1/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r., zawarta ze Stowarzyszeniem Pomocy Wzajemnej „Być Razem”¹⁷, wyłonionym w konkursie ofert. Przedmiotem umowy była realizacja zadania pn.: „Kompleksowy program wsparcia kobiet samotnie wychowujących dzieci i spodziewających się dziecka,

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. Nr 234, poz. 688, ze zm.; zwana dalej: udppiw.

¹⁷ Zwany dalej: Stowarzyszeniem lub SPW „Być Razem”.

w ramach Domu Matki i Dziecka *Słonecznik*". Począwszy od 2017 roku prowadzenie DMD powierzano, na okres obejmujący jeden rok, podmiotowi wyłonionemu w otwartym konkursie ofert. W latach 2017 – 2019 umowy o realizację zadania publicznego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 i 6 udppiw Miasto Cieszyn zawarło również ze Stowarzyszeniem prowadzącym DMD *Słonecznik*¹⁸.

(akta kontroli: str. 133 – 161)

19. Postępowania konkursowe w zakresie zlecenia prowadzenia DMD prowadziła w okresie objętym kontrolą Kierownik MOPS. Stosownie do pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Miasta¹⁹, Kierownik MOPS podejmowała czynności prawne, związane z udzieleniem dotacji celowych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, obejmujących: przeprowadzenie procedury konkursowej, opracowanie treści umów, przygotowanie dyspozycji przekazania kwot dotacji, kontrolę realizacji zadań pod względem merytorycznym oraz weryfikowanie składanych przez podmioty realizujące zadania rozliczeń udzielonych dotacji pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym.

(akta kontroli: str. 162, 216 – 228)

Analiza dokumentacji postępowań konkursowych przeprowadzonych w latach 2017, 2018 i 2019 wykazała ich zgodność z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰ oraz udppiw.

Zawarte w wyniku konkursów umowy zawierały postanowienia umożliwiające zabezpieczenie prawidłowej realizacji zadania polegającego na prowadzeniu DMD, oraz rzetelne rozliczanie środków pochodzących z dotacji celowej, w szczególności poprzez zapisy dotyczące: sposobu dokumentowania realizacji zadania publicznego, obowiązków sprawozdawczych Zleceniobiorcy, jak i uprawnień kontrolnych Zleceniodawcy.

(akta kontroli: str. 133 – 161, 163 – 196,)

20. Zlecając realizację zadania polegającego na prowadzeniu placówki, w której schronienie mogły uzyskać matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży, MOPS określił standard wymaganych usług na poziomie zgodnym ze standardem opisanym rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży²¹. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny budynku DMD „Słonecznik” wykazały, iż dom spełniał warunki określone rozporządzeniem o DMD.

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały, iż standard podstawowych usług świadczonych przez DMD, w zakresie potrzeb bytowych odpowiadał wymogom § 3 ust. 2 rozporządzenia o DMD, w zakresie zapewnienia całodobowego, okresowego pobytu matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży. Łączna powierzchnia siedmiu pokoi mieszkalnych wynosiła 89 m², w tym 3 pokoje na parterze o pow.: 15, 11 i 8 m²; na piętrze cztery pokoje o pow.: 13, 13, 12,5 i 17 m². Liczba łazienek (3) spełniała normę określoną przepisem § 1 ust. 1 pkt 3 lit. d) rozporządzenia o DMD²², umożliwiającą zamieszkanie w placówce 15 osób. Na parterze mieściła się kuchnia²³ o pow. 15,5 m²

¹⁸ Umowy: Nr 032.96.2017 z 9 stycznia 2017 r., Nr 032.178.2018 z 1 lutego 2018 r. i Nr 032.52.2019 z 2 stycznia 2019 r.

¹⁹ Nr OR-I.0052.129.2015 z 1 lipca 2015 r.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

²¹ Dz. U. Nr 43, poz. 418, zwanym dalej: rozporządzeniem o DMD.

²² Pięć osób na jedną łazienkę

²³ Wyposażenie kuchni: lodówka, kuchenka gazowa i mikrofalowa, czajnik, suszarka do naczyń, zmywarka, meble kuchenne, zlewozmywak, duży stół z krzesłami, naczynia, środki czystości. Wejście do kuchni

oraz połączony z nią salon (14 m²) wyposażony w meble wypoczynkowe i duży, telewizor. W czasie przeprowadzania oględzin w DMD mieszkało siedem matek i dziewięcioro dzieci, każda rodzina dysponowała samodzielnym pokojem.

Stwierdzono, że parter budynku, w którym zlokalizowano wszystkie pomieszczenia ogólnodostępne, w tym kuchnia, pokój rekreacyjny, łazienka²⁴, biuro kierownika domu i 3 pokoje mieszkalne dostosowane były do ruchu osób niepełnosprawnych. Pokoje mieszkalne wyposażone były (w zależności od potrzeb osób w nich mieszkających) w wersalki dla osób dorosłych, tapczany lub kanapy/fotele rozkładane dla większych dzieci, łóżeczka dla małych dzieci, szafy na ubrania, stoliki, krzesła, komody. W pokojach były zabawki. W niektórych pomieszczeniach były telewizory, radia. Pokoje mieszkalne nie były wyposażone w komputery. Biorąca udział w oględzinach Kierownik DMD poinformowała, że sprzęt RTV należał do mieszkańek domu, natomiast komputer znajdujący się w pomieszczeniu biurowym udostępniany był mieszkankom DMD w celu sprawdzenia poczty mailowej czy skorzystania z Internetu.

Wszystkie pomieszczenia były zadbane i czyste, a zarówno kuchnia, jak i łazienki wyposażone były w urządzenia i sprzęty umożliwiające ich pełne wykorzystanie. Mieszkanki DMD miały stały dostęp do przedmiotów codziennego użytku (ręczników, gąbek, pampersów) i środków czystości nabywanych ze środków ośrodka.

(akta kontroli: str. 197 – 200)

21. W latach 2016 – 2019 (I półrocze) MOPS w Cieszynie nie udzielał wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, wymagającym schronienia, w formie zasiłków pieniężnych na pokrycie kosztów pobytu w placówkach zapewniających schronienie.

(akta kontroli: str. 112)

22. W sprawie posiadanych przez MOPS informacji na temat standardu usług zapewnianych przez placówki niebędące DMD prowadzonymi w oparciu o przepisy art. 47 ust. 4 ups i rozporządzenia w sprawie DMD, Zastępca Kierownika MOPS wyjaśniła: *W zakresie współpracy w Powiecie Cieszyńskim, w porozumieniach dotyczących udzielenia pomocy finansowej na prowadzenie Powiatowego Ośrodka Wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, zawarte były ustalenia dotyczące zakresu rzeczowego zadania. Znajdował się w nich również zapis zobowiązujący Powiat Cieszyński do przekazania Gminie Cieszyn, do dnia 30 stycznia każdego roku, zweryfikowanego pod względem merytorycznym i finansowym sprawozdania za poprzedni rok z realizacji zadania, sporządzonego przez podmiot bezpośrednio realizujący zadanie. Gminie Cieszyn znane były także warunki, określone w otwartych konkursach ofert na realizację tego zadania, dotyczące prowadzenia ośrodka, w zakresie interwencyjnym, bytowym oraz terapeutyczno-wspomagającym. Ponadto, pracownicy Zespołu ds. przemocy w rodzinie MOPS w Cieszynie byli w kontakcie z osobami przebywającymi w Ośrodku, wykonując czynności w ramach realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz zadania Interdyscyplinarnego Zespołu ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Pracownicy socjalni Zespołu przeprowadzali także z niektórymi osobami*

zabezpieczone przed samodzielnym wejściem dzieci ażurową, blokową zamkiem furtką o wysokości połowy wysokości drzwi.

²⁴ Wyposażona w specjalistyczne uchwyty przy toalecie i pod prysznicem. Podłoga pod prysznicem z odpływem grawitacyjnym, wykonana z glazury, bez progów.

przebywającymi w Ośrodku, wywiady środowiskowe w ramach postępowań dotyczących udzielenia pomocy na podstawie ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli: str. 112)

23.-24. W latach 2016 – 2019 (I półrocze) MOPS nie kierował matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży do ośrodków wsparcia, których podstawą działania nie były przepisy art. 47 ust. 4 ups oraz do schronisk dla osób bezdomnych. Natomiast w latach 2016 – 2019 skierowano jedną matkę z małoletnimi dziećmi, która w okresie wcześniejszym korzystała ze wsparcia w DMD, do mieszkania chronionego. Zastępca Kierownika MOPS wyjaśniła, że: *Dzięki uruchomieniu przez Gminę Cieszyn w grudniu 2015 roku mieszkania chronionego dla rodzin z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, pojawiła się możliwość kierowania do niego matek z małoletnimi dziećmi w celu rozwijania i utrwalania ich samodzielności, sprawności w pełnieniu ról społecznych, integracji ze społecznością lokalną i w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia. Osoba skierowana do mieszkania chronionego, w trakcie całego pobytu, objęta była wsparciem pracownika socjalnego oraz asystenta rodziny MOPS w Cieszynie. Dzięki długofalowym działaniom, ujętym w planie pracy z rodziną, a także realizowanym w ramach pracy socjalnej, w październiku 2018 roku rodzina ta w pełni usamodzielniała się uzyskując mieszkanie socjalne z zasobów Gminy Cieszyn.*

(akta kontroli: str. 201 – 203)

25.-26. Okresy korzystania przez matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży ze schronienia zapewnianego lub wspieranego przez MOPS, przedstawiały się w okresie 2016 – 2019 (I półrocze) następująco:

- w DMD do 181 dni przebywało 9 kobiet, od 182 do 365 dni – 4, powyżej roku – 1, wielokrotne korzystanie – 0;
- w mieszkaniu chronionym (odpowiednio): 0, 0, 1 i 0;
- w innej placówce (Powiatowy Ośrodek Wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie): 21, 2, 0 i 3.

W badanej próbie 15 dokumentacji²⁵ każdorazowo w przypadku pobytu matek z małoletnimi dziećmi/kobiet w ciąży w DMD przez okres dłuższy niż sześć miesięcy²⁶ MOPS przeprowadzał powtórnie rodzinny wywiad środowiskowy.

(akta kontroli: str. 110, 204)

27. W wyniku analizowania przez MOPS skuteczności udzielonego wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, stwierdzono między innymi, że w 2016 roku nastąpiło obniżenie liczby osób, które były zainteresowane pomocą w formie schronienia w DMD. Z uwagi na powyższe oraz mając na uwadze celowe i racjonalne wydatkowanie środków finansowych, z inicjatywy MOPS Gmina Cieszyn rozważała zasadność dalszego, samodzielnego zlecenia prowadzenia DMD. W dniu 23 listopada 2017 r. Burmistrz Miasta zwrócił się²⁷ do Starosty Cieszyńskiego z prośbą o rozważenie możliwości utworzenia powiatowego domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. W odpowiedzi²⁸ Zarząd Powiatu Cieszyńskiego poinformował Burmistrza o przystąpieniu do przeanalizowania możliwości utworzenia powiatowego ośrodka wsparcia i przeprowadzenia rozeznania w tym zakresie w gminach powiatu cieszyńskiego. W sierpniu

²⁵ Patrz pkt 9, 10 i 11.

²⁶ Cztery przypadki w okresie objętym kontrolą.

²⁷ Pismo Nr SPEC.0201.3.2017.LLK.

²⁸ Pismo Nr PCPR.AO.052.21.2017 z 28 grudnia 2017 r.

2018 roku²⁹, a także w marcu 2019 roku³⁰ Gmina ponawiała korespondencję w tej sprawie, a w marcu 2019 roku³¹ uzyskała od Starosty Cieszyńskiego informację, że Powiat Cieszyński wystąpił do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z zapotrzebowaniem na środki finansowe na utworzenie domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, który powinien rozpocząć działalność z początkiem 2020 roku. W sprawie analizowania skuteczności udzielanej pomocy Zastępca Kierownika MOPS wyjaśniła między innymi, że: *W przypadku każdej matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży, korzystającej z różnych form wsparcia, w tym pobytu w specjalistycznych placówkach, analizowana była na bieżąco skuteczność udzielanej pomocy, przez pracowników socjalnych, asystentów rodziny zatrudnionych w MOPS w Cieszynie, a także pracowników placówek. Ocena tej skuteczności była niezbędna do planowania i modyfikacji kolejnych działań skierowanych na usamodzielnienie rodzin. Jednym z narzędzi wykorzystywanych do oceny skuteczności udzielanego wsparcia jest kontrakt socjalny. Stosowanie kontraktu socjalnego umożliwia postawienie diagnozy, planowanie i monitorowanie działań. Umowa, jaką jest kontrakt socjalny, mobilizuje osobę korzystającą z pomocy do podjęcia aktywności i dążenia do samodzielności życiowej. W kontrakcie określone są zobowiązania i uprawnienia osoby i pracownika socjalnego. Obie strony zobowiązują się do określonych działań, wyznaczając termin ich realizacji. Ze względu na okoliczności, postanowienia kontraktu mogą ulegać zmianom. Kolejnym narzędziem jest plan pracy z rodziną tworzony przez asystentów rodziny przy udziale rodziny, który obejmuje działania mające na celu przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej, jak również terminy ich realizacji. Po zakończeniu współpracy z asystentem dalsze funkcjonowanie rodziny jest monitorowane.*

(akta kontroli: str. 205 – 214, 113)

28. Wysokość średniego miesięcznego kosztu pobytu w DMD wynosiła w 2017 roku 1 034,77 zł, w 2018 – 1 449,36 zł, a w pierwszym półroczu 2019 roku – 678,17 zł. Wysokość opłat z tytułu pobytu w DMD wynosiła w kolejnych latach: 465,66 zł, 796,15 zł i 0. Liczba matek z małoletnimi dziećmi/kobiet w ciąży, które ponosiły opłaty z tytułu pobytu w DMD wynosiła odpowiednio: 1, 3 i 0.

(akta kontroli: str. 215)

29. W okresie objętym kontrolą 9 osób skierowanych do DMD korzystało, z powodu problemów opiekuńczo-wychowawczych, ze wsparcia asystentów rodzin, zatrudnianych przez MOPS, również po opuszczeniu placówki. Z każdą rodziną korzystającą z pomocy asystenta rodziny ustalany był tzw. plan pracy, który obejmował cele oraz działania służące przezwyciężeniu trudnych sytuacji życiowych, osiągnięciu samodzielności w funkcjonowaniu i wychowywaniu dzieci, a w niektórych przypadkach powrotowi dzieci z pieczy zastępczej. Asystenci rodziny dokonywali okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku i przekazywali ją Kierownikowi MOPS.

Zastępca Kierownika MOPS wyjaśniła, że: *MOPS udzielał także wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży po opuszczeniu Powiatowego Ośrodka Wsparcia dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie w formie pracy socjalnej, pomocy finansowej oraz pomocy prawnej (reprezentacja prawna w sądzie)*

²⁹ Pismo Nr SPEC.0201.27.04.2017. z 30 sierpnia 2018 r.

³⁰ Pismo Nr ORG.510.6.2019.LLK z 15 marca 2019 r.

³¹ Pismo Nr PCPR.AO.052.21.2017 z 26 marca 2019 r.

i terapeutyczno-edukacyjnej (grupa wsparcia dla osób doznających przemocy rodzinie, warsztaty edukacyjne, zajęcia z samoobrony).

(akta kontroli: str. 113)

IV. 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 Katowicach. 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.

Katowice, dnia 9 stycznia 2020 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Bogusław Gębica
Doradca ekonomiczny**

Bogusław Gębica

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

Piotr Miklis
Piotr Miklis

