



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.002.02.2015

P/15/075



00596515

UNK.18206/15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/075 – Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odbierania dzieci rodzicom

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku

Kontroler

Beata Palinowska – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93293 z 2 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Turośni Kościelnej, ul. Białostocka 5, 18-106 Turośń Kościelna (zwany dalej „GOPS” lub „Ośrodkiem”) (dowód: akta kontroli str. 4)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marlena Banel, Kierownik GOPS¹

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności².

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³ GOPS podejmował starania w celu identyfikowania potrzeb rodzin przeżywających trudności opiekuńczo – wychowawcze. NIK zauważa jednak, że podstawowym źródłem informacji o nowych rodzinach potrzebujących wsparcia były wnioski o pomoc składane przez te rodziny.

Działania adekwatne do istniejących problemów podjęto jedynie wobec trzech z pięciu rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, którym w latach 2013-2014 odebrano dzieci. Były one ukierunkowane na pomoc w przezwyciężaniu zdiagnozowanych problemów (związanych głównie ze zjawiskiem przemocy domowej) oraz na poprawę sytuacji materialnej. Pomocą nie objęto jednej z ww. rodzin, zaś działania podjęte w przypadku innej – nie były w pełni adekwatne do potrzeb. Ośrodek nie korzystał również z wszystkich możliwości udzielania pomocy rodzinom, rezygnując z zawierania kontraktów socjalnych, tworzenia placówek wsparcia dziennego, rodzin wspierających i przydzielania asystentów rodziny. Pomimo braku w GOPS stosownych procedur, podejmowano działania w celu monitorowania sytuacji rodzin biologicznych dzieci umieszczonych w pieczy. NIK zauważa, że kontakty pracowników socjalnych z rodzinami, w przypadku których nie wnioskowano do sądu o odebranie dziecka, sprowadzały się do przeprowadzania wywiadów środowiskowych po złożeniu przez beneficjentów wniosków o udzielenie pomocy.

NIK zwraca uwagę, że po wejściu w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴ nie podjęto działań w celu dostosowania statutu GOPS do uregulowań z niej wynikających oraz nie przystąpiono do opracowania i przedstawienia do uchwalenia Radzie Gminy projektu gminnego programu wspierania rodziny. Ponadto liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w Ośrodku była niewystarczająca w stosunku do wymogów określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, a od stycznia 2015 roku z powodu niezatrudniania asystentów rodziny GOPS nie jest przygotowany do udzielania tego typu wsparcia

¹ Od 15 lutego 2010 r. Dalej: „Kierownik GOPS”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Kontrolą objęty został okres 2013 – 2015 (do 28 lutego) oraz zdarzenia ujawnione przed tym okresem mające znaczenie dla kontrolowanej działalności.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o wspieraniu rodziny”.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o pomocy społecznej”.

rodzinom, u których zdiagnozowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie potrzeby udzielenia rodzinie wsparcia w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Celem działania GOPS, zgodnie z § 6 statutu⁶, było w szczególności podejmowanie działań umożliwiających osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, wspieranie rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka.

(dowód: akta kontroli str. 21-24)

W § 7 statutu określone zostały zadania GOPS, do których należało m.in: przyznawanie i wypłacanie świadczeń określonych w ustawie o pomocy społecznej, praca socjalna, analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia oraz rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 21-24)

1.2. Opieką GOPS, w latach 2013 – 2015 (do 28 lutego) objętych było kolejno 247, 240 i 156 rodzin. Rodziny z dziećmi stanowiły 66,4 % (164), 65,83 % (158) i 63,46 % (99) wszystkich rodzin objętych opieką. Rodziny z dziećmi, objęte opieką GOPS, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo - wychowawczych stanowiły 34,76 % (57), 31,65 % (50) i 41,41 % (41) wszystkich rodzin z dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Liczba rodzin, którymi GOPS zajmował się na podstawie procedury „Niebieskie Karty” wynosiła w latach 2013 – 2015 (do 28 lutego) 12, 11 i 8, z czego 9, 8 i 5 stanowiły rodziny z dziećmi. W każdym roku w gronie tym znajdowała się jedna rodzina z dziećmi, u której zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Najczęstszym powodem korzystania z pomocy GOPS było ubóstwo (80%, 84% i 83%) i bezrobocie (54%, 47% i 44%). Rodziny z problemami w sprawach opiekuńczo – wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego stanowiły 23%, 21% i 26% wszystkich rodzin objętych opieką GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 9)

1.3. Na dzień 28 lutego 2015 r. w GOPS zatrudnionych było 6 pracowników, w tym: Kierownik GOPS, dwóch pracowników socjalnych, główna księgowa, inspektor oraz starszy referent. Pracownicy socjalni spełniali wymagania wskazane w art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁷. Kierownik GOPS – stosownie do wymogów określonych w art. 122 ust. 1 wymienionej ustawy - posiadał co najmniej 3 – letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej. W latach 2013 – 2015 (do 28 lutego) w GOPS nie byli zatrudniani asystenci rodziny. Kierownik GOPS wskazała, że *„Zadania asystenta były i są realizowane w codziennej pracy socjalnej przez pracowników socjalnych. W rodzinach gdzie problemy są bardziej złożone lub gdzie zdiagnozowano zjawisko przemocy, plan pomocy rodzinie realizowany jest przez Zespół Interdyscyplinarny. Rodzina zostaje objęta intensywną opieką wszystkich służb, tj. kuratora, policji, pedagoga, dyrektora przedszkola lub szkoły, ośrodka pomocy społecznej, komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.(...) W niewielkich gminach, takich jak nasza, jest to skuteczna metoda pracy, kiedy ustalany jest spójny plan pracy z rodziną a członkowie grupy dzielą się obowiązkami i na bieżąco informują się o sytuacji rodziny.”*

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 172-174)

W latach 2013 – 2014 na wsparcie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo - wychowawczych GOPS poniósł wydatki w wysokości 455.520 zł i 783.414 zł. Na świadczenia rodzinne przeznaczono 312.516 zł w 2013 r. i 308.761 zł w 2014 r.,

⁶ Przyjętego uchwałą Nr IV/26/2011 Rady Gminy Turośń Kościelna z dnia 24 lutego 2011 r.

⁷ Jeden z nich ukończył studia wyższe o specjalności pedagogika oraz studia podyplomowe z zakresu organizacji pomocy społecznej, natomiast drugi - studia wyższe na kierunku praca socjalna.

co stanowiło odpowiednio 69% i 39% wszystkich poniesionych wydatków. Drugą, co do wielkości grupę, stanowiły wydatki na wypłatę zasiłków okresowych, tj. odpowiednio 64.112 zł (14%) i 230.919 zł (30%). Wydatki związane z umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej wyniosły odpowiednio 37.642 zł (8%) i 104.169 zł (13%), zaś związane z zapewnieniem posiłku dzieciom w szkole - 30.386 zł (7%) i 122.929 zł (16%).

(dowód: akta kontroli str. 5)

1.4. W Regulaminie Organizacyjnym GOPS⁸ określono następujące zadania pracowników socjalnych:

- analiza i ocena potrzeb i trudnych sytuacji osób, rodzin i grup w celu poprawy warunków materialnych, socjalnych i zdrowotnych,
- sprawy związane z udzielaniem świadczeń z zakresu pomocy społecznej,
- praca socjalna i przeprowadzanie wywiadów środowiskowych,
- organizowanie usług opiekuńczych,
- współpraca z lekarzem rodzinnym oraz innymi instytucjami i organizacjami społecznymi, specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych,
- pobudzanie społecznej aktywności i inicjowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 25-29)

Ponadto pracownikom socjalnym przypisano (w ich zakresach czynności) obowiązki polegające na udzielaniu informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych oraz inicjowaniu nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 34-35)

W GOPS nie wprowadzono dodatkowych procedur związanych z postępowaniem z rodzinami zagrożonymi odebraniem dzieci. W rejestrze celów i ryzyk⁹ nie określono ryzyka związanego z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo – wychowawcze. Wskazane w rejestrze cele dotyczyły m.in. wspierania osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, podejmowania działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem, przyznawania i wypłacania przewidzianych ustawą o pomocy społecznej świadczeń, przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Związane z tymi celami ryzyka obejmowały m.in. nieskuteczność działań GOPS, możliwość przyznania świadczeń niezgodnie z prawem, nieprawidłową ocenę sytuacji osób i rodzin, wydanie niezgodnej z prawem decyzji, a także nieprawidłowe przyznanie świadczenia. W celu minimalizacji ryzyk podejmowano działania polegające na wymianie informacji i doświadczeń na naradach prowadzonych przez Kierownika GOPS.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że „Nie wdrożono sztywnych zasad i standardów postępowania, ponieważ każda rodzina jest traktowana indywidualnie i plan pomocy rodzinie jest ustalany indywidualnie. Zwyczajowo codziennie rano, dzień pracy zaczynamy od tzw. odprawy, na której omawiane są wyniki wywiadów środowiskowych (wizyt w domu), plan pracy z rodziną i zasady przyznania pomocy. Planujemy pracę środowiskową np. wizyty w środowiskach budzących nasze zaniepokojenie lub wizyty kontrolne”.

Ponadto wskazała, że „W małej społeczności brak jest anonimowości (...). Pracownicy socjalni są mieszkańcami tej gminy, mają tu powiązania rodzinne i sąsiedzkie. Sygnały o mieszkańcach docierają do nich często w sposób nieformalny. Problemem może być (...) podanie nieprawdziwych danych przez podopiecznych, wymaganych w wywiadzie”.

(dowód: akta kontroli str. 10-17, 182-189)

⁸ Regulamin został ustalony zarządzeniem nr 4/11 Kierownika GOPS z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Turośni Kościelnej.

⁹ Stanowił on załącznik do zarządzenia nr 3/11 Kierownika GOPS z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Kontroli Zarządczej.

1.5. W okresie objętym kontrolą GOPS zawarł porozumienia o współpracy z dwiema instytucjami - Centrum Integracji Społecznej w Białymstoku¹⁰ oraz Podlaską Spółdzielnią Socjalną „RAZEM”¹¹. Celem pierwszego porozumienia było umożliwienie osobom objętym pomocą GOPS udziału w Indywidualnym Programie Zatrudnienia Socjalnego. Z tej formy pomocy skorzystała jedna osoba znajdująca się pod opieką GOPS¹². Drugie porozumienie zostało zawarte w celu wspólnego działania na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców gminy Turośń Kościelna, poprzez przeciwdziałanie bezrobociu oraz wykluczeniu społecznemu i zawodowemu. W latach 2013 - 2014 GOPS skierował do pracy w Spółdzielni Socjalnej dwie osoby. (dowód: akta kontroli str. 40-46, 59)

Ponadto w latach 2013 – 2015 Wójt Gminy Turośń Kościelna zawierał porozumienia z Dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych, zaś kierowaniem osób do tych prac zajmował się Kierownik GOPS. W ramach tego porozumienia do prac społecznie użytecznych skierowano dwie osoby objęte pomocą GOPS w związku z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo - wychowawczych. (dowód: akta kontroli str. 47-59)

Współpraca GOPS ze środowiskiem lokalnym i sądami polegała na udziale pracowników socjalnych w pracach grup roboczych Zespołu Interdyscyplinarnego, wymianie informacji ze szkołą, miejscową przychodnią zdrowia oraz z dzielnicowym. Ponadto Kierownik GOPS pełnił funkcję pełnomocnika Wójta Gminy Turośń Kościelna ds. rozwiązywania problemów alkoholowych (przewodniczącego Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹³ oraz przewodniczącego Zespołu Interdyscyplinarnego. Kierownik GOPS wyjaśniła, że *„Wszystkie te instytucje angażują się we wspieranie rodzin, które znalazły się w sytuacjach kryzysowych, trudnych. Dzięki temu, że pełnię te funkcje mogę pomagać ludziom w różnych aspektach życia, na różnych płaszczyznach, w tym również finansowo. Dzięki temu znam problemy rodzin nie tylko z punktu widzenia pomocy społecznej i mogę koordynować pracę z tymi rodzinami różnych instytucji: służby zdrowia, szkoły, policji i innych”*. Ponadto wskazała, że w jej ocenie *„Opinie pracowników socjalnych nie zawsze są brane pod uwagę przez Sąd. Co do zasady Sądy nie informują OPS o rozstrzygnięciu nawet kiedy to Ośrodek jest wnioskodawcą, nie jesteśmy traktowani jako strona postępowania. Ośrodek nie ma wglądu w akta spraw, nie jesteśmy informowani, np. o wcześniejszych sprawach ograniczających prawa rodzicielskie (...). W małej gminie takie informacje docierają do ośrodka innymi drogami, ale nie ma mechanizmu pozwalającego na uzyskanie takiej informacji z sądu. W przypadku Sądu OPS jest w roli petenta a nie partnera w pracy z rodziną”*. (dowód: akta kontroli str. 107- 111, 114-115, 182-189)

Kierownik GOPS, w latach 2013 – 2014, brała udział w spotkaniach zespołów do spraw okresowej oceny sytuacji dzieci odebranych rodzinom pozostającym pod opieką Ośrodka i umieszczonych w placówkach opiekuńczo – wychowawczych. W 2013 r. wzięła udział w dwóch spotkaniach, zaś w 2014 r. w siedmiu. (dowód: akta kontroli str. 112, 116-122)

Z informacji uzyskanej od Kierownika IV Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej do Wykonywania Orzeczeń w Sprawach Rodzinnych i Nieletnich Sądu Rejonowego w Białymstoku, wynika, że: *„Kurator zawodowy inicjował rozmowy z pracownikami socjalnymi (...), zasięgał opinii pracowników socjalnych na temat aktualnej sytuacji opiekuńczo – wychowawczej małoletnich dzieci w celu podejmowania działań zaradczych. Współpracę (...) kurator ocenia jako poprawną”*. (dowód: akta kontroli str. 194-195)

Pracownicy socjalni GOPS, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym, przeprowadzonym w trakcie kontroli bardzo dobrze ocenili współpracę z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz z organizacjami pozarządowymi. Respondenci dobrze ocenili współpracę z powiatowym urzędem pracy, Policją, kuratorami sądowymi, zakładami

¹⁰ Centrum z siedzibą w Białymstoku, zwane dalej: „CIS”.

¹¹ Spółdzielnia mająca siedzibę w Turośni Kościelnej, zwana dalej „Spółdzielnią Socjalną”.

¹² Osobą tą była podopieczna GOPS IK, której dzieci, na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w z 5 grudnia 2013 r., zostały umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej.

¹³ Komisja zwana dalej: „GKRPA”.

opieki zdrowotnej, PCPR, koordynatorami pieczy zastępczej oraz z placówkami oświatowymi.
(dowód: akta kontroli str. 237-243)

1.6. W latach 2013 – 2014 do GOPS nie zgłaszały się nowe rodziny z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych. Dwanaście rodzin z takimi trudnościami zostało objętych opieką GOPS w 2012 r. We wszystkich tych przypadkach źródłem informacji o rodzinie był wniosek złożony przez jednego z rodziców. Kierownik GOPS wyjaśniła, że *„Nowe rodziny, które zaczęły korzystać z pomocy społecznej to w większości rodziny, które funkcjonują zupełnie prawidłowo, a przyczyną był wniosek rodziców o dożywianie w szkole lub przedszkolu”*.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 182-189)

1.7. W celu wyznaczenia standardów pracy pracownika socjalnego oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej wprowadzony został Kodeks Etyki pracowników GOPS¹⁴. Zgodnie z wymogami § 3 Kodeksu wszyscy pracownicy GOPS zapoznali się z jego zapisami, co potwierdzone zostało stosownymi oświadczeniami dołączonymi do akt osobowych. Przyjęte standardy dotyczyły m.in.: przestrzegania zasady praworządności oraz równego traktowania wszystkich klientów GOPS, podejmowania działań współmiernych do danego celu oraz działania w sposób bezstronny i niezależny.

(dowód: akta kontroli str. 18-20)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom art. 110 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej w latach 2013 – 2015 (do 28 lutego) w GOPS zatrudnionych było dwóch pracowników socjalnych, podczas gdy zgodnie z powołanym przepisem w Ośrodku powinno być zatrudnionych, w pełnym wymiarze czasu pracy, nie mniej niż trzech pracowników socjalnych. Ponadto wbrew wymogom art. 110 ust. 11 wymienionej ustawy - w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r. - na pracowników socjalnych przypadało łącznie 156 rodzin - w 2015 r. (zgodnie z tym przepisem na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy nie może przypadać więcej niż 50 rodzin). Kierownik GOPS, wyjaśniła, że *„(...) corocznie w sprawozdaniu z działalności Ośrodka informowano o wynikających z ustawy wymogach co do ilości zatrudnionych pracowników socjalnych, jednak ze względu na ograniczone środki finansowe niemożliwe było zatrudnienie kolejnego pracownika socjalnego”*. Wójt Gminy Turośń Kościelna wyjaśnił, że *„Ze względu na ograniczone środki finansowe budżetu gminy nie możliwe było zatrudnienie kolejnego pracownika socjalnego. (...) podjęto działania mające na celu zmianę struktury zatrudnienia. Pracownik obecnie zatrudniony na stanowisku referenta ds. świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego w ostatnich latach podnosiła swoje kwalifikacje. Od 2 marca 2015 r. w Ośrodku przez 6 m-cy odbywa staż osoba, która zostanie następnie zatrudniona. Ze względu na specyfikę pracy w tak małym ośrodku pomocy społecznej, specyficzne wymagania co do kompetencji, nie tylko formalnych, taka metodyka budowania zespołu wydaje się być uzasadniona”*.

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 172-174, 190-193)

2. Wbrew wymogom art. 176 pkt 1 tej ustawy o wspieraniu rodziny nie przystąpiono do opracowania i przedłożenia Wójtowi w celu przedstawienia do uchwalenia Radzie Gminy projektu gminnego programu wspierania rodziny. Kierownik GOPS wyjaśniła, że *„W wyniku przeoczenia spowodowanego nawałem prac i obowiązków, które zostały powierzone pracownikom pomocy społecznej do tej pory nie został opracowany stosowny dokument. Gminny Program Wspierania Rodziny jest w trakcie opracowywania i planowane jest jego procedowanie wraz z planowanym na ten rok opracowaniem Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Turośń Kościelna”*. Przewodniczący Rady Gminy Turośń Kościelna wskazał, że *„(...) dotychczas nie przyjęto trzyletniego gminnego programu wspierania rodziny, ponieważ do dnia dzisiejszego do Rady Gminy Turośń Kościelna nie wpłynął projekt uchwały dotyczący tej materii. Złożenie stosownego projektu*

¹⁴ Wprowadzony zarządzeniem nr 2/2011 Kierownika GOPS z dnia 3 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia kodeksu etyki pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Kodeks Etyki zwany dalej: „Kodeksem”.

dokumentu leży w kompetencji kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej jako osoby merytorycznie odpowiedzialnej za tę kwestię".

(dowód: akta kontroli str. 59, 172-176)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny nie podjęto działań w celu dostosowania statutu GOPS do uregulowań z niej wynikających. Wójt Gminy wyjaśnił, że realizacja przez GOPS wymienionych zadań wynika wprost z przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 182-193)

2. Pomimo istniejącego od stycznia 2015 roku obowiązku przydzielenia - w razie zasygnalizowanej przez pracownika socjalnego potrzeby (art. 11 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny, w związku z art. 232a tej ustawy) – asystenta rodziny, rodzinom u których zdiagnozowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, GOPS nie jest przygotowany do udzielania tego typu wsparcia, bowiem nie zatrudniono dotychczas asystentów rodziny. Kierownik GOPS wyjaśniła, że „Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej nie posiadał wystarczających przesłanek do zatrudnienia asystenta rodziny, tym samym do wnioskowania o dotację. (...) Od 2014 r. nie zdiagnozowano problemów opiekuńczo – wychowawczych, w rodzinach korzystających z pomocy społecznej, mogących skutkować koniecznością separacji dziecka. (...) Narzędzie jakim jest asystent rodziny przy pracy z rodziną mającą problemy opiekuńczo – wychowawcze może być bardzo pomocne i nie wykluczamy takiej możliwości. Problem polega na zatrudnieniu osoby kompetentnej (nie chodzi tu jedynie o kwalifikacje tej osoby). Ponieważ sytuacja i struktura rodzin zmienia się, zatrudnienie asystenta rodziny w przypadku zwiększenia się liczby rodzin z problemami opiekuńczo – wychowawczymi może być konieczne. Zakładamy taką możliwość jako działanie prewencyjne aby nie dopuścić do sytuacji, kiedy konieczne będzie odebranie dziecka i umieszczenie w pieczy zastępczej.(...)”. (dowód: akta kontroli str. 60-62, 172-174)

NIK zauważyła, że w sytuacji braku wystarczającej liczby pracowników socjalnych oraz ich obciążenia bieżącymi obowiązkami, pomoc asystenta rodziny (koncentrującego się na innym rodzaju i charakterze pomocy niż pomoc udzielana przez pracownika socjalnego) może stanowić ważny element wsparcia udzielanego rodzinom z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

3. Na terenie Gminy Turośń Kościelna nie utworzono placówek wsparcia dziennego. Nie funkcjonowały również rodziny wspierające. Kierownik GOPS wyjaśniła, że nie podejmowała działań w celu utworzenia przez Gminę instytucji wsparcia dziennego i rodzin wspierających ponieważ „(...) utworzenie np. świetlicy środowiskowej w wymiarze zapisanym w ustawie byłoby zbyt kosztowne, a służyłoby zbyt małej liczbie osób. Dlatego na terenie gminy nie ma placówek wsparcia dziennego w formie instytucjonalnej. Głównym problemem jest komunikacja, brak możliwości dojazdu dzieci na zajęcia. Formami wsparcia dziennego oferowanymi na terenie gminy są zajęcia świetlicowe organizowane w świetlicach wiejskich na terenie gminy oraz różne formy zajęć pozalekcyjnych organizowane w szkołach i obiektach sportowych. Wszystkie te działania prowadzone są w partnerstwie Gmina – OPS – GOK – GKRPA, do tego często dołączają się szkoły, organizacje pozarządowe np. spółdzielnia socjalna. Nie ma też rodzin wspierających w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny. W codziennej pracy często nasze działania wspierają rodziny, sąsiedzi, lokalni liderzy, grupy samopomocowe ale nie ma potrzeby formalizowania tych działań (...). Dobrowolność tych działań i swego rodzaju bezinteresowność jest głównym motorem wsparcia”.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 182-189)

Ocena częściowa

GOPS podejmował starania w celu identyfikowania potrzeb rodzin zagrożonych odebraniem dzieci. NIK zauważyła jednak, że podstawowym źródłem informacji o nowych rodzinach potrzebujących wsparcia były wnioski o pomoc złożone przez te rodziny. W Ośrodku nie podejmowano prób stosowania instrumentów pomocy w postaci rodzin wspierających i placówek wsparcia dziennego oraz z zatrudniania i przydzielania potrzebującym asystentów rodziny. Ponadto nie zapewniono liczby pracowników socjalnych adekwatnej do wymogów wynikających z ustawy o pomocy społecznej

2. Prawidłowość, adekwatność i skuteczność udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odbierania dzieci rodzicom.

2.1. – 2.2. W latach 2013-2014 postanowieniem sądu odebrano dzieci pięciu rodzinom z obszaru działania GOPS, mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wobec trzech z nich podejmowane były działania zgodne z przyjętą w GOPS praktyką, a mianowicie:

- BAKH - rodzina z jednym dzieckiem, które postanowieniem Sądu Rejonowego w Białymstoku (dalej: „Sąd Rejonowy”) z dnia 13 maja 2013 r. zostało umieszczone w placówce interwencyjno – wychowawczej¹⁵, następnie postanowieniem z dnia 13 września 2013 r. Sąd Rejonowy i umieścił dziecko w spokrewnionej rodzinie zastępczej.

GOPS podjął następujące działania w celu zdiagnozowania problemów w rodzinie:

- 5 lutego 2013 r. uzyskano telefoniczną informację z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Białymstoku (dalej: „MOPR”), pod opieką którego znajdowała się wcześniej rodzina, o objęciu jej procedurą Niebieskiej Karty. Następnie Kierownik GOPS oraz pracownik socjalny odbyli wizytę środowiskową, w trakcie której ustalono, że ofiarą przemocy jest ojciec dziecka, zaś sprawcą matka, a także uzyskano informacje o możliwości udzielenia wsparcia ze strony rodziny ofiary przemocy¹⁶.

Przyjęto plan działania zawierający:

- nawiązanie kontaktu z pracownikiem socjalnym MOPR oraz wizytę u lekarza w miejscowej przychodni lekarskiej,
- powołanie grupy roboczej zespołu interdyscyplinarnego (dalej: „grupa robocza”), w składzie: pracownik socjalny GOPS, lekarz, policjant – dzielnicowy¹⁷.

Wdrożono następujące działania na rzecz rodziny:

- 20 lutego 2013 r. grupa robocza opracowała plan pomocy rodzinie, który obejmował: cykliczne wizyty w środowisku (co najmniej raz w miesiącu) pracownika socjalnego oraz dzielnicowego, dopilnowanie terminów szczepień dziecka i wizyt u specjalistów, rozmowy dotyczące zdrowia i kontrolowanie stanu fizycznego dziecka;
- 26 lutego 2013 r. dwóch pracowników socjalnych oraz Kierownik GOPS odbyli wizytę środowiskową u rodziny. Osobie doświadczającej przemocy udzielono informacji o jej skutkach oraz możliwości uzyskania wsparcia (zaproszono ją także na zebranie grupy roboczej);
- 20 marca 2013 r. na posiedzeniu grupy roboczej, w którym uczestniczyła osoba doświadczająca przemocy ustalono dla niej indywidualny plan działania obejmujący: pracę socjalną (w tym cykliczne wizyty w środowisku), pośredniczenie (w razie potrzeby) w uzyskaniu pomocy psychologicznej, prawnej, poradnictwa medycznego i rodzinnego, cykliczne wizyty dzielnicowego w środowisku (w celu monitorowania bezpieczeństwa ofiary przemocy), obserwowanie stanu fizycznego dziecka, informowanie o możliwościach prawnych dot. zobowiązania osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc, do poddania się (w razie konieczności) leczeniu odwykowemu;
- osobę, w stosunku do której istniało podejrzenie, że stosuje przemoc, wezwano na posiedzenie grupy roboczej i przeprowadzono rozmowę diagnostyczną oraz zobowiązano do utrzymywania stałego kontaktu z GOPS i z poradnią lekarską;
- plan działania był dostosowywany do potrzeb rodziny. Po stwierdzeniu problemu nadużywania alkoholu przez obojga rodziców – pracownik socjalny GOPS sporządził wniosek do GKRPA o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego, rodziców wezwano na posiedzenie Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

¹⁵ Wniosek do Sądu Rejonowego skierowany został przez GOPS w dniu 29 marca 2013 r.

¹⁶ Rodzina BAKH zamieszkała wspólnie z rodzicami ofiary przemocy (dziadkami dziecka).

¹⁷ W posiedzeniach zespołu uczestniczył przewodniczący zespołu interdyscyplinarnego, który pełni jednocześnie funkcję Pełnomocnika Wójta Gminy ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dalej „GKRPA”.

Pracownicy socjalni oraz Kierownik GOPS w okresie od 5 lutego 2013 r. do 13 maja 2013 r. (tj. do dnia wydania postanowienia przez sąd) odbyli 6 wizyt środowiskowych w rodzinie biologicznej dziecka oraz dwie rozmowy z matką w GOPS. Ustalono, że w rodzinie występuje problem nadużywania alkoholu, rodzice nie dbają o podstawowe potrzeby dziecka, które wymaga opieki lekarskiej (do przychodni lekarskiej zgłaszała się z nim babcia), pozostawiają dziecko pod opieką babci.

GOPS monitorował rodzinę zastępczą, w której zostało umieszczone dziecko, przeprowadzając wizyty środowiskowe¹⁸. Od lutego 2014 r. do stycznia 2015 r. pracownik socjalny GOPS odbył sześć wizyt. Podczas wizyty w dniu 17 lutego 2014 r. sporządzony został wywiad środowiskowy, zaś przyjęty plan pracy socjalnej obejmował edukację w zakresie gospodarowania budżetem domowym.

(dowód: akta kontroli str. 75-85, 123-126)

- IK - rodzina z czworgiem dzieci. Jedno dziecko postanowieniem Sądu Rejonowego z 12 grudnia 2007 r. zostało umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej, następnie z dniem 14 listopada 2011 r. w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym. Wobec pozostałej trójki dzieci Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 19 czerwca 2009 r. ograniczył władzę rodzicielską, zaś na podstawie orzeczenia z 5 grudnia 2013 r. zmienił ww. postanowienie, w ten sposób, iż ograniczył władzę rodzicielską matki nad dziećmi poprzez umieszczenie w instytucjonalnej pieczy zastępczej.

GOPS zdiagnozował następujące problemy w rodzinie:

- bezradność w sprawach opiekuńczo – wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego (matka nie radziła sobie z podstawowymi obowiązkami, w domu panował bałagan, dzieci były zaniedbane i ubrane nie stosownie do pory roku, niedożywione – szkoła sygnalizowała zaśląbnienia, występował problem przewlekłej choroby u jednego dziecka – dziecko nie otrzymywało leków),
- ustalono, że matkę można skierować do Centrum Integracji Społecznej, przeprowadzano rozmowy z pedagogiem szkolnym.

Zaplanowano działania w celu rozwiązania problemów rodziny, które obejmowały:

- motywowanie do zaprowadzenia porządku w domu,
- edukowanie i pomoc w prowadzeniu budżetu domowego,
- skierowanie do udziału w Indywidualnym Programie Zatrudnienia Socjalnego (grupa gastronomiczno – opiekuńczo – porządkowa) w CIS,
- nawiązanie rozmów z dyrektorem szkoły w celu zatrudnienia do prac socjalnych, po ukończeniu programu zatrudnienia socjalnego w CIS,
- ustalono zakres i formę opieki nad dziećmi podczas nieobecności matki miała się nimi zająć babcia (ponadto planowano udzielenie pomocy na opłacenie pobytu dzieci w przedszkolu i dożywianie),
- sfinansowanie kosztów dojazdu na kurs w CIS.

Wdrożono następujące działania:

- przeprowadzono rozmowy z babcią dzieci, w celu ustalenia możliwości uzyskania wsparcia z jej strony w przezwyciężaniu problemów rodziny,
- edukowano w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego - pracownik socjalny analizował rachunki razem z matką dzieci, pouczał o konieczności utrzymania czystości w mieszkaniu edukowano w zakresie wychowania dzieci (w tym o konieczności podawania leków),
- udzielono pomocy w formie zasiłków celowych na pobyt dzieci w przedszkolu i dożywianie oraz na pokrycie kosztów dojazdu na zajęcia w CIS,
- w celu polepszenia warunków bytowych rodziny przeprowadzono, we współpracy z CIS, remont łazienki.

¹⁸ Postanowieniem Sądu Rejonowego z dnia 18 września 2013 r. dziecko zostało umieszczone w spokrewnionej rodzinie zastępczej (tworzyli ją dziadkowie dziecka).

Ponadto, w ramach działań w celu rozwiązania problemów rodziny, GOPS współpracował z innymi instytucjami (poza CIS), w tym ze szkołą oraz kuratorem sądowym (pod którego opieką znajdowała się rodzina).

Kierownik GOPS wskazała, że „W rodzinie, w ramach edukacji w prowadzeniu gospodarstwa domowego, sprawdzano czy dzieci mają wykupione leki, przygotowane śniadanie, odrobione lekcje itp. Czynności te nie były szczegółowo ewidencjonowane (...), z rodziną pracowały również dyrektor szkoły podstawowej i przedszkola, które na co dzień monitorowały i wspierały rodzinę”.

GPOS w celu monitorowania sytuacji rodziny podejmował bezskuteczne próby nawiązania kontaktu z matką (czterokrotnie).

(dowód: akta kontroli str. 90-94, 131-151, 182-189)

- EGM - rodzina z dwojgiem dzieci. Sąd Rejonowy postanowieniem z 29 stycznia 2014 r. ograniczył władzę rodzicielską wobec jednego dziecka poprzez umieszczenie go w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Drugie dziecko umieszczone zostało w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym (dalej „MOW”) w dniu 4 marca 2014 r.

W rodzinie zdiagnozowano problem alkoholowy oraz stosowanie przemocy wobec matki i małoletniego dziecka (w dniu 6 lutego 2012 r. pracownik socjalny przeprowadził wizytę środowiskową oraz założył Niebieską Kartę)¹⁹.

Plan działań przyjęty przez GOPS w celu rozwiązania problemów rodziny obejmował:

- uzgodnienie zasad i formy wsparcia,
- przekazanie formularza Niebieskiej Karty przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego,
- powołanie grupy roboczej, w składzie: pracownik socjalny GOPS, pedagog szkolny, dzielnicowy, GKRPA, kurator społeczny.

W celu pomocy rodzinie wdrożono następujące działania:

- na posiedzeniu grupy roboczej 8 lutego 2012 r. opracowano plan pomocy, który obejmował cykliczne wizyty w środowisku (co najmniej raz w miesiącu), pomoc rzeczową, edukację w zakresie gospodarowania budżetem domowym, monitorowanie trzeźwości rodziców przez dzielnicowego (co najmniej raz w miesiącu), monitorowanie wypełniania obowiązku szkolnego oraz udzielanie porad wychowawczych rodzicom przez pedagoga szkolnego, mobilizowanie rodziców przez kuratora sądowego do podjęcia działań wychowawczych wobec dzieci oraz motywowanie do podjęcia leczenia i skierowanie przez GKRPA do punktu konsultacyjnego (wniosek złożył pracownik socjalny GOPS),
- pracownik socjalny udzielił informacji osobie doświadczającej przemocy o jej skutkach i możliwości uzyskania wsparcia (zaproszono ją również na zebranie grupy roboczej),
- na posiedzeniu grupy roboczej (30 kwietnia 2012 r.), przy udziale osoby doświadczającej przemocy, ustalono dla niej indywidualny plan działania,
- osobę wobec której istniało podejrzenie, że stosuje przemoc, wezwano na posiedzenie grupy roboczej, przeprowadzono z nią rozmowę diagnostyczną oraz pouczono o odpowiedzialności karnej);
- w styczniu 2013 r. GKRPA skierowała do Sądu Rejonowego wniosek o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

Pracownicy socjalni GOPS w okresie do 6 lutego 2012 do 29 stycznia 2014 r., tj. do wydania postanowienia przez Sąd o umieszczeniu dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej odbyli 19 wizyt środowiskowych. Procedura niebieskiej karty została zakończona 23 lutego 2015 r. Matka podjęła leczenie, zaś wobec ojca toczy się postępowanie sądowe o skierowanie na przymusowe leczenie.

¹⁹ Rodzina była objęta dwiema procedurami niebieskiej karty. Druga została założona przez policjanta 17 kwietnia 2013 r., nie powoływano nowej grupy roboczej.

GOPS monitorował sytuację rodziny biologicznej po wydaniu przez sąd postanowienia o umieszczeniu dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej. W okresie od 29 stycznia 2014 r. do 28 lutego 2015 r. pracownik socjalny odbył 12 udokumentowanych wizyt środowiskowych. (dowód: akta kontroli str. 63-74, 151-166)

W wyniku analizy postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawach przyznania pomocy wyżej wymienionym trzem rodzinom, w formie zasiłków bądź dożywiania dzieci w szkole stwierdzono, że w każdym przypadku:

- dochód na członka rodziny, stosownie do wymogów art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, nie przekraczał kryterium ustawowego (wysokość dochodu udokumentowano oświadczeniami i zaświadczeniami klientów),
- decyzje administracyjne przyznające pomoc zawierały elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰ i zostały wydane w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa,
- świadczenia wypłacano terminowo i w wysokości określonej w decyzjach,
- przyznana pomoc była adekwatna do oczekiwań wnioskodawców.

W żadnym z analizowanych przypadków nie wydano decyzji odmawiającej przyznania świadczenia. Ponadto z rodzinami nie były zawierane kontrakty socjalne.

(dowód: akta kontroli str. 123-170, 198-199)

Jednej z dwóch pozostałych rodzin nie udzielono pomocy w celu zapobieżenia umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, zaś wsparcie udzielone drugiej rodzinie nie było w pełni adekwatne do jej problemów, co zostało opisane w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

2.3. Odsetek rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu w pieczy zastępczej, w stosunku do wszystkich rodzin objętych pomocą GOPS, w których występowały problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych wynosił 5,3%, w 2013 r. oraz 4% w 2014 r. W 2015 nie było takich rodzin. (dowód: akta kontroli str. 6,8)

Zdaniem Kierownika GOPS, do najczęstszych powodów odebrania dzieci rodzicom należą choroby, w tym alkoholizm, niedojrzałość rodziców do pełnienia ról społecznych, różne formy przemocy oraz zaburzenia emocjonalne i społeczne dzieci, przy towarzyszącej jednocześnie bezradności rodziców lub powodów wskazanych wyżej.

(dowód: akta kontroli str. 172-174)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie objęto pomocą, adekwatną w stosunku do problemów, rodziny JMG z dwójką dzieci, które postanowieniami Sądu Rejonowego, z dnia 10 stycznia 2013 r. oraz 14 października 2014 r. zostały umieszczone kolejno w instytucjonalnej pieczy zastępczej i w placówce opiekuńczo – wychowawczej typu interwencyjnego²¹. Wniosek o rozpoznanie sprawy opieki i wykonywania władzy rodzicielskiej nad pierwszym dzieckiem złożony był przez Kierownika GOPS w dniu 23 maja 2012 r., jako przyczynę wskazano nadużywanie alkoholu przez obojga rodziców oraz otrzymywane sygnały ze szkoły – matka pod wpływem alkoholu odbierała dziecko. Przeprowadzone do tego dnia w rodzinie wywiady środowiskowe (26 stycznia 2012 r. i 27 kwietnia 2012 r.²²) nie były rzetelne, bowiem nie odnotowano w nich informacji dotyczących problemu uzależnienia od alkoholu obojga rodziców (wskazano ubóstwo i bezrobocie). Przyjęty plan pomocy obejmował motywowanie do znalezienia pracy, a także udzielanie świadczeń pieniężnych w formie zasiłku okresowego oraz niepieniężnych w postaci dożywiania dla dziecka w szkole. Nie zdiagnozowano problemu uzależnienia od alkoholu oraz nie udzielano pomocy w tym kierunku. Kierownik GOPS wyjaśniła, że „Wywiad środowiskowy przeprowadzony w dniu 26 stycznia 2012 r. opisuje sytuację zastaną w tym czasie w rodzinie.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: „Kpa”).

²¹ Dziecko po urodzeniu zostało odebrane matce, zaś wniosek do sądu był złożony przez pracownika szpitala.

²² Drugi wywiad był przeprowadzony na wniosek Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suwałkach w związku z koniecznością ustalenia możliwości finansowych rodziny.

Prawdopodobnie wówczas ojca nie było w domu, zaś matka nie była pod wpływem alkoholu, a wcześniej nie była zdiagnozowana jako osoba z chorobą alkoholową. Posiadane informacje wskazane we wniosku do sądu pochodziły ze środowiska lokalnego".

Po wydaniu przez sąd postanowienia o umieszczeniu dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej, pracownik socjalny GOPS sporządził wywiady środowiskowe: 15 marca 2013 r. - na wniosek Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Białymstoku (dalej: „PCPR”), 20 czerwca 2013 r. - w związku ze złożonym wnioskiem o pomoc i 10 lutego 2014 r. - na wniosek PCPR²³. (dowód: akta kontroli str. 86-89, 127-130, 200-201)

2. Nie objęto pomocą rodziny CzK, z jednym dzieckiem, które zostało umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej postanowieniem Sądu Rejonowego z 23 września 2013 r. Informację o umieszczeniu dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej uzyskano z PCPR. Wywiad środowiskowy został przeprowadzony 10 stycznia 2014 r. na wniosek PCPR, w celu skompletowania informacji niezbędnej do umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo – wychowawczej. Kierownik GOPS wskazała, że „Rodzina nie korzystała z pomocy społecznej i nie wyrażała woli współpracy z GOPS. Podejmowaliśmy próby współpracy z rodziną, prowadziliśmy rozmowy ze szkolnym pedagogiem, kuratorem społecznym oraz policjantem – dzielnicowym w sprawie małoletniego dziecka. Nie udzielaliśmy wsparcia finansowego rodzinie, w związku z tym nie było konieczności przeprowadzania formalnego wywiadu środowiskowego, który każdorazowo poprzedza przyznanie pomocy”. Pracownik socjalny GOPS wyjaśnił, że „Posiadaliśmy informację na temat sytuacji w rodzinie od pedagoga szkolnego oraz od kuratora. Przy okazji wizyt środowiskowych w okolicy odwiedzaliśmy również tę rodzinę. Podczas wizyt w domu nigdy nie zastaliśmy ojca dziecka, natomiast rozmowy odbywaliśmy z matką. Wielokrotnie proponowaliśmy pomoc i wsparcie jednak zawsze spotkaliśmy się z odmową”.

GOPS podejmował próby monitorowania sytuacji rodziny biologicznej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. W okresie od 23 września 2013 r. do 28 lutego 2015 r. przeprowadzono trzy rozmowy z matką, zaś siedem wizyt środowiskowych nie doszło do skutku (nikogo nie zastano w domu).

(dowód: akta kontroli str. 95-98, 167-170, 200-201, 203)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że pomimo dwukrotnego sygnalizowania przez kuratora sądowego potrzeby objęcia rodziny IK opieką asystenta rodziny (w styczniu 2012 r. i we wrześniu 2013 r.) nie uwzględniono tego wniosku. Kierownik GOPS wyjaśniła, że „Zawodowy kurator sądowy sugerował zatrudnienie asystenta ale jednocześnie wiedział, że kurator społeczny sprawujący faktyczny nadzór nad rodziną ściśle współpracuje z pracownikami socjalnymi i jak intensywnie prowadzona jest praca z rodziną. Na tym etapie wprowadzenie jeszcze jednej osoby do pracy z rodziną byłoby szkodliwe”. Pracownik socjalny GOPS, który opiekował się rodziną wyjaśnił, że „Rodzina była odwiedzana przez nas bardzo często (wizyty odbywały się również przy okazji innych wizyt środowiskowych w okolicy). Podczas każdej wizyty podejmowaliśmy próby współpracy (...). Według mnie objęcie rodziny wsparciem asystenta nie przyniosłoby dodatkowych efektów i nie było takiej potrzeby”.

(dowód: akta kontroli str. 90-94, 182-189, 202)

2. Z rodzinami przeżywającymi trudności opiekuńczo-wychowawcze nie zawierano kontraktów socjalnych. Kierownik GOPS wyjaśniła, że „Kontrakt socjalny jest dokumentem skutecznym tylko w określonych warunkach. W podstawowym zakresie wywiad środowiskowych, który jest dokumentem obligatoryjnym, zawiera w sobie te same elementy co kontrakt socjalny. W wielu sytuacjach byłby on powielaniem wywiadu. W powyższych przypadkach nie wydawał się być narzędziem skutecznym a powielanie tych samych informacji wydaje się być bezcelowe”. (dowód: akta kontroli str. 182-189, 198-199)

Ocena częściowa

W ocenie NIK działania adekwatne do istniejących problemów Ośrodek podejmował jedynie wobec trzech z pięciu rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, którym w latach 2013-2014 odebrano dzieci. Były one ukierunkowane na pomoc w przewyciężaniu

²³ Ponadto przeprowadzono wywiady środowiskowe na wniosek Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suwałkach, w związku z koniecznością ustalenia możliwości finansowych rodziny.

zdiagnozowanych problemów (związanych głównie ze zjawiskiem przemocy domowej) oraz na poprawę sytuacji materialnej. Pomocą nie objęto natomiast jednej rodziny, zaś działania podjęte w przypadku innej – nie były w pełni adekwatne do potrzeb. Nie korzystano także z możliwości zawierania kontraktów socjalnych zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej rodzin.

3. Monitorowanie efektów udzielanej pomocy.

3.1. W latach 2013 – 2015 (do 28 lutego) w GOPS nie byli zatrudniani asystenci rodziny co szerzej omówiono w pkt. 1.3. wystąpienia.

W wyniku analizy dokumentacji 30 losowo wybranych rodzin, przeżywających trudności opiekuńczo – wychowawcze, objętych w latach 2013 – 2014 opieką pracowników socjalnych GOPS, stwierdzono, że:

- z żadną z rodzin nie były zawierane kontrakty socjalne,
- kontakt z pracownikiem socjalnym miał miejsce po złożeniu przez jednego z rodziców wniosku o pomoc,
- praca socjalna z rodziną obejmowała pomoc i edukację w zakresie gospodarowania budżetem domowym, motywowanie do podjęcia zatrudnienia, regularne zgłaszanie się do Powiatowego Urzędu Pracy oraz pouczenie o konieczności informowania o wszelkich zmianach dotyczących sytuacji rodziny,
- w planach pomocy, ujmowano wyłącznie wsparcie materialne w formie pieniężnej lub niepieniężnej,
- udzielana pomoc była zgodna z potrzebami zgłaszanymi przez rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 204-236)

3.2. W GOPS nie opracowano zasad monitorowania rodziny po zakończeniu z nią pracy. Pomimo braku opracowanych zasad, GOPS monitorował sytuację rodzin biologicznych dzieci przebywających w pieczy zastępczej poprzez przeprowadzanie wizyt środowiskowych w tych rodzinach, co szerzej opisano w pkt. 2.1. – 2.2. wystąpienia.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że „Wniosek strony o przyznanie pomocy jest składany nawet wtedy gdy spotkanie jest inicjowane przez pracowników socjalnych. Nie wdrożono sztywnych zasad (...) ponieważ każda rodzina jest traktowana indywidualnie i plan pomocy rodzinie jest ustalany indywidualnie”. (dowód: akta kontroli str. 60-98, 182-189)

Ocena częściowa

GOPS monitorował sytuację rodzin biologicznych dzieci przebywających w pieczy zastępczej. NIK zwraca jednak uwagę, że kontakty pracowników socjalnych z 30 rodzinami objętymi badaniem, w przypadku których nie wnioskowano do sądu o odebranie dziecka, sprowadzał się do przeprowadzenia przez niego wywiadu środowiskowego po złożeniu przez beneficjentów wniosków o udzielenie pomocy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK²⁴, wnosi o podjęcie działań w celu :

- 1) aktualizacji statutu GOPS o zadania przewidziane w ustawie o wspieraniu rodziny oraz przedłożenia do uchwalenia projektu gminnego programu wspierania rodziny;
- 2) dostosowania liczby zatrudnionych pracowników socjalnych do wymogów art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej;
- 3) zatrudnienia asystentów rodziny;
- 4) zapewnienia skutecznego i adekwatnego do potrzeb wsparcia wszystkim rodzinom wymagającym pomocy.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Białystok, dnia 24 marca 2015 r.

Kontroler
Beata Palinowska
inspektor kontroli państwowej

Palinowska Beata
.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

Agata Ciupa
.....
podpis

