



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.002.01/2015
P/15/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/075 Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2015 r. Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia, które wystąpiły przed i po tym okresie, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Piotr Fatalski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93093 z dnia 22 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Końskich, 26-200 Końskie, ul. Armii Krajowej 22 (dalej: Ośrodek lub MGOPS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem MGOPS (dalej: Dyrektor) od 8 marca 2011 r. jest Lesław Bartosiński. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 MGOPS prawidłowo, zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² (dalej: ustawa o pomocy społecznej) udzielał pomocy socjalno-bytowej rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz monitorował efekty udzielanej pomocy. Świadczenia udzielane były osobom spełniającym wymogi wynikające z ww. ustawy. Natomiast Ośrodek nie zawsze prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ (dalej: ustawa o wspieraniu rodziny).

Rada Miejska w Końskich dopiero w dniu 12 lutego 2015 r. (podczas kontroli NIK) uchwaliła *Gminny program wspierania rodziny w gminie Końskie na lata 2015-2017*, tj. po upływie ponad trzech lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy. Gminny program wspierania rodziny zgodnie z § 4 pkt 28 lit.a statutu Ośrodka, przyjętego 30 maja 2012 r., powinien zostać przygotowany przez MGOPS. W projekcie Programu nie wskazano kto był jego autorem oraz kiedy został sporządzony. W Programie określono 21 wskaźników osiągnięcia poszczególnych celów, jednak nie wskazano jakich wartości należy oczekiwać.

Ośrodek zapewnił warunki organizacyjno-kadrowe do wykonania zadań z zakresu wsparcia rodziny i realizował współpracę z Policją, zespołem kuratorów sądowych, placówkami oświatowymi i innymi instytucjami, zgodnie art. 3 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

Z ustaleń kontroli wynika, że proces diagnozowania rodzin zagrożonych odebraniem dzieci nie zawsze był skuteczny, występowały bowiem przypadki umieszczenia w pieczy zastępczej dzieci z rodzin, które nie były objęte pomocą Ośrodka.

MGOPS nie ustalił potencjalnych ryzyk w realizacji zadań w zakresie wsparcia rodziny zagrożonej odebraniem dzieci.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według 3-stopniowej skali ocen jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli stosuje ocenę opisową.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 332.

Pracownicy socjalni w ograniczonym zakresie wykorzystywali w swojej pracy kontrakty socjalne – objęto nimi 16 rodzin z 40 badanych. Nie dokonano oceny czterech kontraktów (spośród 20 badanych), co mogło mieć negatywny wpływ na zaangażowanie podopiecznych w realizację następnych kontraktów. Jednej rodzinie z problemami opiekuńczo-wychowawczymi przydzielono z opóźnieniem asystenta rodziny. Asystenci rodziny podejmowali właściwe działania w celu podniesienia zdolności opiekuńczo-wychowawczych rodziców, jednak ze względu na uzależnienie od alkoholu członków rodzin objętych wsparciem, nie wszystkie osoby były w stanie wykorzystać oferowaną pomoc. Jako dobrą praktykę należy wskazać kierowanie dzieci z rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi do świetlicy środowiskowej oraz dorosłych do prac społecznie użytecznych.

Ośrodek monitorował efekty udzielanej pomocy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, poprzez utrzymywanie wsparcia asystenta rodziny i pracownika socjalnego. W przypadku znacznej części badanych rodzin, które wyraziły chęć na współpracę z asystentem rodziny, osiągnięto poprawę w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W przypadku jednej rodziny doprowadzono do powrotu dzieci do rodziny biologicznej.

W sprawozdaniu opisowym z działalności MGOPS i wykorzystania środków finansowych w 2013 r., w którym zawarto informację o realizacji ustawy o wspieraniu rodziny, wykazano, że pomocą asystenta rodziny zostało objętych 14 rodzin z terenu gminy Końskie, a faktycznie pomocą objęto 15 rodzin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie potrzeb udzielania wsparcia w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzinie

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie MGOPS realizował zadania gminy Końskie związane z udzielaniem wsparcia rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny oraz z udzielaniem pomocy w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej.

Statut MGOPS nadany 30 maja 2012 r. określał, iż celem działania Ośrodka jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, przede wszystkim poprzez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. W statucie określono też, że Ośrodek realizuje zadania własne gminy w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli str. 6-22)

Zarządzeniem Dyrektora z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie zmian regulaminu organizacyjnego MGOPS, w Ośrodku utworzono stanowisko asystenta rodziny, który podlegał bezpośrednio zastępcy Dyrektora. Do asystenta rodziny należała realizacja zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny, w tym m.in.:

- opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym;
- opracowanie, we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, planu pracy z rodziną, który jest skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej;
- udzielanie pomocy rodzinie w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych;
- udzielanie pomocy dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych;
- podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodziny;

- współpraca z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, właściwymi organizacjami pozarządowymi wraz innymi podmiotami i osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny.

Powyższe zadania znajdowały odzwierciedlenie w zakresie czynności i obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku asystenta rodziny oraz w wykazie zadań osób wykonujących czynności asystenta rodziny na podstawie umowy zlecenia. (dowód: akta kontroli str. 23-49, 489)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, Rada Miejska w Końskich w dniu 29 października 2008 r. przyjęła Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2008-2014. W Strategii tej, w diagnozie stanu istniejącego, wskazano m.in. na nasilający się proces dezintegracji środowiska rodzinnego, problemy wychowawcze z dziećmi i młodzieżą, spowodowane zmianą priorytetów dorosłych członków rodziny, którzy zawężili aktywność życia rodzinnego do dbania głównie o sprawy finansowe. W wyniku analizy SWOT⁴ wskazano następujące słabe strony dotyczące rodziny:

- narastający kryzys rodziny, osłabienie więzi rodzinnych;
- brak rozwiązań systemowych dotyczących terapii dla sprawców przemocy, a także ofiar przemocy;
- niski stopień pedagogizacji rodziców, z uwagi na niewystarczającą liczbę instytucji świadczących usługi pomocowe rodzinom;
- mała liczba wykwalifikowanej kadry psychoterapeutów rodzinnych.

Jednym z celów Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2008-2014 było wspieranie dzieci i rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi. W sprawozdaniu opisowym z działalności i wykorzystania środków finansowych przez MGOPS w 2013 r., przekazanym w dniu 21 marca 2014 r. do Urzędu Miasta i Gminy w Końskich wykazano, że 14 rodzin z terenu gminy Końskie zostało objętych wsparciem i pomocą asystenta rodziny. Rodziny korzystały również z poradnictwa psychologicznego, terapeutycznego i prawnego. (dowód: akta kontroli str. 50-81)

W przyjętej uchwałą nr VI/28/2015 Rady Miejskiej w Końskich z dnia 12 lutego 2015 r. Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2015-2022, jako jeden z trzech głównych celów wskazano prawidłowe wypełnianie przez rodziny przynależnych im funkcji. Natomiast jako cele szczegółowe wskazano:

- ograniczenie zjawisk ubóstwa;
- realizację działań z zakresu wspierania rodziny;
- przeciwdziałanie zjawisku przemocy w rodzinie oraz ochrona osób nią doświadczonych. (dowód: akta kontroli str. 82-83, 166, 168-169)

Rada Miejska w Końskich nie uchwaliła gminnego programu wspierania rodziny na lata 2012-2014, o którym mowa w art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

Burmistrz Miasta i Gminy Końskie (dalej: Burmistrz) wyjaśnił: *MGOPS opracował Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2013-2015 (dalej: Program). Program ten nie był przyjęty w drodze uchwały Rady Miejskiej, niemniej jednak w praktyce realizowane były jego postanowienia.*

Przedłożony przez Burmistrza Program nie zawierał informacji przez kogo został sporządzony, nie został również podpisany. Według sporządzonej na potrzeby Programu diagnozy, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych zdiagnozowano w 35 środowiskach, przy czym wg ww. Programu część tych rodzin przy wsparciu Ośrodka jest w stanie zapewnić dziecku właściwy rozwój fizyczny i duchowy, co daje szansę na pozostawienie dziecka w rodzinie naturalnej. Celem głównym Programu było wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom oraz utrzymanie dziecka w rodzinie lub umożliwienie powrotu do rodziny. Celami szczegółowymi było:

⁴ Technika analityczna polegająca na posegregowaniu posiadanych informacji o danej sprawie na cztery grupy: mocne strony, słabe strony, szanse i zagrożenia.

- poprawa funkcjonowania rodziny oraz warunków socjalnych rozwoju dziecka w środowisku rodzinnym;
- umożliwienie powrotu dzieciom z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych;
- przeciwdziałanie marginalizacji społecznej rodzin dysfunkcyjnych.

W Programie wskazano zadania jakie należy zrealizować, aby osiągnąć zakładane cele. Wskazano również, które jednostki (Policja, kuratorzy, sąd rejonowy, poradnie ds. uzależnień, powiatowe centrum pomocy rodzinie) poza MGOPS będą współdziałały podczas realizacji zadań. Jako planowany okres realizacji zadań wskazano cały okres obowiązywania Programu. W wyniku jego realizacji zakładano:

- poprawę funkcjonowania rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi;
- przeciwdziałanie umieszczania dzieci w pieczy zastępczej;
- zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych rodzin celem zapobiegania powstawania sytuacji kryzysowych;
- poprawę sytuacji i bezpieczeństwa dziecka w rodzinie.

W Programie nie określono w jaki sposób Ośrodek zamierza zmierzyć osiągnięcie oczekiwanych rezultatów. Wskazano natomiast, iż raport z monitoringu Programu ma zostać opracowany po zakończeniu okresu jego realizacji. Program miał być finansowany w ramach budżetu gminy Końskie oraz dotacji celowych z budżetu państwa. (dowód: akta kontroli str. 181-191)

Zgodnie z koncepcją formułowania celów w dziedzinie planowania SMART⁵, będącą zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel, treść Programu powinna zostać napisana możliwie konkretnie (S), każdy cel powinien mieć swój wskaźnik, na podstawie którego będzie oceniana jego realizacja (M), akceptowalny, zaaprobowany przez wykonawców (A), określone w nim cele, stanowiące ważny krok naprzód powinny być realne do osiągnięcia (R) i mieć określony termin realizacji (T).

Program spełniał założenia czterech postulatów SMART – opisane założenia były konkretne, osiągalne, realne i określone w czasie. W programie przewidziano prowadzenie bieżącego monitoringu, natomiast nie zawierał on wskaźników, na podstawie których miały być ocenione jego wyniki.

W dniu 12 lutego 2015 r. Rada Miejska w Końskich uchwaliła Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2015-2017 (dalej: Program 2015-2017). Program nie zawierał informacji kiedy i przez kogo został sporządzony. Cel główny i cele szczegółowe Programu 2015-2017 były tożsame z celami Programu. W Programie 2015-2017 określono jakie zadania należy wykonać, aby zrealizować cele szczegółowe oraz z jakimi jednostkami organizacyjnymi⁶ Ośrodek zamierza realizować poszczególne zadania. Natomiast nie określono zasad komunikowania się z tymi jednostkami. W Programie 2015-2017 określono 21 wskaźników osiągnięcia poszczególnych celów, jednak nie wskazano jakie wartości są oczekiwane. Źródła finansowania Programu 2015-2017 mają być określone w uchwałach budżetowych na poszczególne lata.

W Programie 2015-2017 przewidziano prowadzenie na bieżąco monitoringu, a także ewaluacji (dokonywanej poprzez zbieranie, analizę i interpretację danych), mającej umożliwić ocenę wartości Programu 2015-2017 oraz pozwolić na sprawdzenie efektywności i skuteczności przyjętych założeń oraz sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na ich realizację. (dowód: akta kontroli str. 192-211)

⁵ Akronim od angielskich słów Simple (skonkretyzowany, prosty), Measurable (mierzalny), Achievable (akceptowalny, osiągalny), Relevant (istotny, realny), Timely defined (terminowy, określony w czasie).

⁶ Klub Integracji Społecznej, Gminna Komisja ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: GKRPA), Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Końskich, placówki służby zdrowia, Policja, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Końskich, Poradnia Leczenia Uzależnień w Końskich, świetlice środowiskowe, Powiatowy Urząd Pracy w Końskich, Sąd Rejonowy Wydział Rodzinny i Nieletnich w Końskich, szkoły, Urząd Miasta i Gminy w Końskich, Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Końskich, stowarzyszenia i organizacje pozarządowe

MGOPS nie sporządził, a co za tym idzie Burmistrz nie przedłożył Radzie Miejskiej w Końskich rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny za 2013 r., pomimo obowiązku wynikającego z art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. (dowód: akta kontroli str. 212)

Burmistrz wyjaśnił, że MGOPS przedłożył Radzie Miejskiej w Końskich sprawozdanie opisowe z działalności i wykorzystania środków finansowych w 2013 r. W sprawozdaniu zawarto informacje dotyczące realizacji ustawy o pomocy rodzinie. Zdaniem Burmistrza sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny nie byłoby miarodajne, ponieważ Ośrodek realizował zadania z zakresu wspierania rodziny przez część 2013 r. (pięć miesięcy). (dowód: akta kontroli str. 182)

W sprawozdaniu opisowym z działalności i wykorzystania środków finansowych w 2013 r., informacje dotyczące realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny zawarto na połowie strony maszynopisu. Wskazano, że Ośrodek zatrudnił dwóch asystentów rodziny, których wsparciem i pomocą zostało objętych 14 rodzin z terenu gminy Końskie. Rodziny korzystały z poradnictwa psychologicznego, terapeutycznego i prawnego. Na zatrudnienie asystentów rodziny uzyskano dotację w wysokości 37,5 tys. zł w ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny. Koszt jaki poniosła Gmina z tytułu umieszczenia 36 dzieci w pieczy zastępczej wyniósł 158,3 tys. zł (dowód: akta kontroli str. 243, 601)

Zastępca dyrektora wyjaśniła m.in., że (...) w sprawozdaniu nie ujęto jednej rodziny, prawdopodobnie była to rodzina Pani A.R., która w 2013 roku była objęta wsparciem jedynie w miesiącu styczniu 2013 r. Niemniej jednak rodzina ta powinna być ujęta w ww. sprawozdaniu. Wnioskiem tego musiała nastąpić niezawiniona pisarska omyłka pracownika przy sporządzaniu informacji. (dowód: akta kontroli str. 609)

W latach 2013-2015 (styczeń-luty) MGOPS objął pomocą odpowiednio: 1672, 1586 i 876 rodzin z terenu gminy Końskie. Liczba nowych rodzin⁷ korzystających z pomocy Ośrodka wyniosła odpowiednio: 254, 180 i 15. Spośród wszystkich rodzin objętych pomocą, liczba rodzin z dziećmi wynosiła analogicznie 690, 596 i 312, z czego nowych rodzin z dziećmi było w poszczególnych latach 88, 51 i 5. Natomiast liczba rodzin z dziećmi objętych opieką MGOPS, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wyniosła w latach 2013-2015 (styczeń-luty) – 24, 32 i 20, w tym nowych – 0, 1 i 1.

Na podstawie procedury *Niebieskie Karty* Ośrodek zajmował się w latach 2013-2015 (styczeń-luty) odpowiednio: 206, 246 i 166 rodzinami, w tym nowymi rodzinami – 137, 113 i 16. Liczba rodzin z dziećmi, którymi MGOPS zajmował się na podstawie *Niebieskiej Karty* wynosiła analogicznie 72, 89 i 50, w tym nowych rodzin – 44, 31 i 6. Natomiast liczba rodzin z dziećmi, którymi Ośrodek zajmował się na podstawie *Niebieskiej Karty*, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wyniosła w latach 2013-2015 (styczeń-luty) – 13, 12, 3, w tym nowych rodzin – 6, 4 i 1. (dowód: akta kontroli str. 294-295, 598-603)

Spośród 24 rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, objętych opieką Ośrodka w 2013 r., asystenta rodziny przydzielono 15 rodzinom, tj. 63% rodzin ogółem. W 2014 r. MGOPS przydzielił asystenta rodziny 25 rodzinom spośród 32 rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (78%). Odpowiednio w okresie styczeń-luty 2015 r. asystenta rodziny przydzielono 9 z 20 rodzin (45%).

W latach 2013-2015 (styczeń-luty) asystent rodziny nie wnioskował do sądu o odebranie dzieci lub wgląd w sytuację rodziny. W latach 2013-2014 Sąd Rejonowy w Końskich wydał postanowienia o umieszczeniu w pieczy zastępczej odpowiednio 15 i 7 dzieci z 8 i 3 rodzin. Rodziny, wobec których sąd wydał postanowienia o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej stanowiły 33,3% (8 z 24) w 2013 r. i 9,4% (3 z 32) w 2014 r. rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji

⁷ Rodziny, które nie korzystały z pomocy Ośrodka przed okresem objętym kontrolą i uzyskały po raz pierwszy pomoc w latach 2013-2015 (styczeń-luty).

opiekuńczo-wychowawczych objętych opieką Ośrodka. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Ośrodku (20 lutego 2015 r.) Sąd Rejonowy w Końskich nie wydawał ww. postanowień. (dowód: akta kontroli str. 296,598-603)

Zastępca Dyrektora Agnieszka Majchrzak⁸ wyjaśniła m.in., że *przyczyną odebrania dzieci i umieszczenia ich w pieczy zastępczej jest wrodzona, wielopokoleniowa niezaradność idąca w parze, prawie w każdym z przypadków, z uzależnieniem członków rodziny od alkoholu, a w tym przypadku rodziców biologicznych.* (dowód: akta kontroli str. 588)

Z pomocy społecznej Ośrodka w 2013 r., w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej, korzystało 1.526 rodzin, w 2014 r. – 1.389 natomiast w styczniu i lutym 2015 r. – 961. Spośród ww. rodzin, rodziny z dziećmi stanowiły odpowiednio: 37,5%, 34,7% i 31,9%. Najczęstszą przyczyną korzystania z pomocy społecznej przez te rodziny było bezrobocie, choroba oraz niepełnosprawność. (dowód: akta kontroli str. 443, 598-603)

W MGOPS na koniec 2013 r. zatrudnionych było 84 pracowników, a na koniec 2014 r. – 86. W tym czasie w Ośrodku zatrudniono 25 pracowników socjalnych. W rejonach opiekuńczych w tzw. „terenie” pracowało 18 pracowników socjalnych na koniec 2013 r. oraz 19 – na koniec 2014 r. Stan zatrudnienia pracowników socjalnych w rejonach opiekuńczych spełniał wymogi określone w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, tj. jeden pracownik socjalny na 2.000 mieszkańców⁹. (dowód: akta kontroli str. 273, 297-298, 598-603)

W okresie objętym kontrolą w Ośrodku zatrudniony był jeden asystent rodziny na umowę o pracę. W okresach od 1 kwietnia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.¹⁰, od 1 marca 2014 r. do 31 marca 2014 r.¹¹ i od 10 kwietnia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.¹² dodatkowo jedna osoba wykonywała czynności asystenta rodziny na podstawie umowy zlecenia, a w okresie od 21 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. również druga osoba¹³. Jeden asystent rodziny w tym samym czasie zajmował się nie więcej niż 11 rodzinami. Liczba ta nie przekraczała maksymalnej liczby rodzin (15), którymi może zajmować się asystent w tym samym czasie, zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny.

Wydatki poniesione na zatrudnienie asystentów rodziny wyniosły 43.707,50 zł (w tym z dotacji z budżetu państwa – 37.538,04 zł i środków własnych gminy – 6.169,46 zł) w 2013 r. oraz 74.749,21 zł (w tym z dotacji – 66.927,21 zł i środków własnych gminy – 7.821,48 zł) w 2014 r.

W uchwalonym w dniu 12 lutego 2015 r. przez Radę Miejską w Końskich *sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu wspierania rodzin w gminie Końskie w 2014 r.* wskazano potrzebę zatrudnienia drugiego asystenta rodziny na pełny etat oraz zabezpieczenia środków na zatrudnienie dwóch asystentów rodziny na umowę zlecenie, w przypadku wydania przez sąd większej liczby orzeczeń o obowiązku współpracy rodziny problemowej z asystentem rodziny. (dowód: akta kontroli str. 26-49, 297, 317-318, 321)

Wydatki poniesione przez MGOPS na świadczenia społeczne w 2013 r. wyniosły 17.854 tys. zł, a w 2014 r. – 17.913 tys. zł. Na powyższe kwoty składały się świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczenia pieniężne na dożywianie, w tym dożywianie dzieci w szkołach, świadczenia na stypendia i zasiłki szkolne oraz świadczenia na zasiłki celowe na inne potrzeby.

Gmina Końskie z tytułu umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej w 2013 r. poniosła wydatki w wysokości 158.278,52 zł, a w 2014 r. – 288.389,75 zł. (dowód: akta kontroli str. 322-329)

⁸ Ze względu na nieobecność Dyrektora MGOPS, podczas prowadzenia niniejszej kontroli, wyjaśnień udzielała zastępca Dyrektora.

⁹ Liczba mieszkańców gminy Końskie na 31 grudnia 2012 r. wynosiła 36 988, na 31 grudnia 2013 r. – 36 597, a na 31 grudnia 2014 r. – 36 923 (źródło: www.umkonskie.sisco.pl).

¹⁰ W wymiarze do 56 godzin miesięcznie.

¹¹ W wymiarze do 56 godzin miesięcznie.

¹² W wymiarze do 112 godzin miesięcznie.

¹³ W wymiarze do 112 godzin miesięcznie.

MGOPS prowadził dwie świetlice środowiskowe, do których w latach 2013-2014 uczęszczało łącznie 60 dzieci. Były to dzieci z rodzin dysfunkcyjnych dotkniętych problemem alkoholowym, będące uczniami szkół podstawowych i gimnazjalnych. W 2013 r. z rodzin objętych pomocą asystenta rodziny na świetlicę uczęszczało ośmioro dzieci a w 2014 r. – 19. Celem placówek było zapewnienie specjalistycznej opieki profilaktyczno-wychowawczej dzieciom i młodzieży wychowującej się w warunkach niekorzystnych dla ich rozwoju, tworzenie warunków do nauki własnej i pomoc w nauce, rozwijanie zainteresowań i uzdolnień, łagodzenie niedostatków wychowawczych, eliminowanie zaburzeń zachowania oraz organizacja czasu wolnego. Świetlice działały od poniedziałku do piątku w godzinach od 9.00 do 17.00, a w ferie i wakacje od godziny 7.30 do 15.30. Wychowankowie mieli zapewniony posiłek w postaci słodkiej bułki lub kanapek wraz z gorącym napojem. W każdej świetlicy było zatrudnionych dwóch wychowawców, posiadających wykształcenie wyższe pedagogiczne.

Spośród dzieci uczęszczających na świetlicę w 2013 r., 18 dzieci uczestniczyło w koloniach letnich, w tym troje z rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny, a w 2014 r. odpowiednio 30 i 12 dzieci. (dowód: akta kontroli str. 234-236, 315-316)

MGOPS i Urząd Miasta i Gminy w Końskich nie posiadały informacji o liczbie rodzin jakie zamieszkują gminę Końskie.

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie udzielał wsparcia rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze poprzez ustanowienie rodzin wspierających, o których mowa m.in. w art. 9 pkt 3 i art. 29 ustawy o wspieraniu rodziny.

Zastępca Dyrektora MGOPS Agnieszka Majchrzak wyjaśniła, że rodziny objęte pomocą Ośrodka nie miały osób z bezpośredniego ich otoczenia, które mogłyby spełniać funkcje rodziny wspierającej. (dowód: akta kontroli str. 330-331, 507)

Ośrodek nie prowadził placówek wsparcia dziennego, o których mowa m.in. w art. 9 pkt 2, art. 18 ust. 1 i 2 oraz w art. 24 ustawy o wspieraniu rodziny. (dowód: akta kontroli str. 212)

Zastępca dyrektora wyjaśniła, że *przy MGOPS funkcjonują dwie świetlice środowiskowe mające charakter placówki opiekuńczo-wychowawczej. (...). MGOPS w bieżącym roku podejmie działania, aby placówki te dostosowały organizację, zasady i warunki funkcjonowania do wymagań określonych w ustawie o wspieraniu rodziny.* (dowód: akta kontroli str. 588)

W Ośrodku nie opracowano wewnętrznych regulacji dotyczących obowiązujących procedur identyfikowania wśród wszystkich rodzin z dziećmi objętymi bądź nieobjętymi pomocą społeczną tych, które przeżywają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz regulacji, które pozwalają na diagnozowanie ich potrzeb. (dowód: akta kontroli str. 212)

Zastępca Dyrektora Ośrodka wyjaśniła m.in.: *pracownicy socjalni i asystenci rodziny doskonale znają i wprowadzają do stosowania w codziennej pracy akty i unormowania prawne dotyczące wieloaspektowego wsparcia rodziny, czego dowodem jest sprawnie działający system przyznawania świadczeń czy udzielania pomocy rodzinie, szczególnie w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci, gdzie występują problemy opiekuńczo-wychowawcze. Dokładnie analizując i monitorując ich pracę nie zauważa się żadnych niespójności w działaniu. Praca ukierunkowana jest na dobro rodziny oraz szybką i skuteczną pomoc. Wnioskowana przez pracowników socjalnych pomoc w formie przyznania rodzinie asystenta jest jednomyślna, trafna i dobrze zrozumiana przez ogół, co wynika z wywiadów środowiskowych oraz podjętych działań. (...) Żaden akt prawny nie nakłada na MGOPS obowiązku opracowania procedur w tym zakresie.* (dowód: akta kontroli str. 334-335)

Wskazany przez Dyrektora doświadczony pracownik socjalny Agnieszka Mietlińska, przedstawiając proces diagnozowania rodziny z problemem opiekuńczo-wychowawczym wyjaśniła: *kiedy zauważę problemy opiekuńczo-wychowawcze, dokonuję konsultacji ze szkołą (pedagog, wychowawca), kuratorem, bądź Policją. Bardzo często piszę również wnioski do Sądu Rejonowego w Końskich o sprawdzenie środowiska danej rodziny. Po*

zgromadzeniu materiału dokonuję jego analizy (wywiad środowiskowy) i decyduję czy należy wnioskować o przyznanie asystenta rodziny. Zawsze priorytetem jest dobro dziecka. Do przydzielenia asystenta rodziny jest niezbędna zgoda rodziny. (...) W sytuacji kiedy rodzina nie wyraża zgody na pomoc w formie asystenta rodziny, nie zostawiamy takiej rodziny samej sobie. Wnioskujemy do Sądu Rodzinnego o sprawdzenie środowiska i w konsekwencji bardzo często zostaje przydzielony kurator. W takiej sytuacji współpracujemy z kuratorem. (dowód: akta kontroli str. 319-320)

W MGOPS nie dokonano, na podstawie art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, analizy ryzyk związanych z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze. Powyższe ryzyka nie zostały również wskazane w Programie 2015-2017. (dowód: akta kontroli str. 212)

Pracownik socjalny Agnieszka Mietlińska wyjaśniła: ryzyko nie wykrycia sytuacji, w których występują problemy opiekuńczo-wychowawcze i potrzebny jest asystent rodziny, może wynikać z tego że pracujemy od godziny 7.30 do 15.30 w dni powszednie. Nasi podopieczni dobrze wiedzą w jakich godzinach pracujemy i kiedy należy się nas spodziewać. Dlatego bardzo często przemoc i spożywanie alkoholu występuje w godzinach popołudniowych i wieczornych oraz w soboty i niedziele. W godzinach naszej pracy również brak jest dzieci w domu, ponieważ przebywają w szkole. Wiedzę na temat zdarzeń, które mają miejsce po godzinach naszej pracy czerpiemy z informacji od dzielnicowego, bądź anonimowych telefonów sąsiadów. W sytuacji otrzymania takich informacji dokonujemy głębszej analizy sytuacji rodzinnej. (dowód: akta kontroli str. 319-320)

Realizując art. 3 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, MGOPS podejmował w latach 2013-2015 współpracę z Policją, Zespołem Kuratorskiej Służby Sądowej, Sądem Rejonowym w Końskich, placówkami oświatowymi i ochrony zdrowia, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Końskich, GKRPA. Ośrodek nie zawarł porozumień dotyczących zasad współpracy, za wyjątkiem porozumienia dotyczącego współpracy w ramach Zespołu Interdyscyplinarnego, o którym mowa w art. 9a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁵. Powyższe porozumienie zostało zawarte z 27 jednostkami. (dowód: akta kontroli str. 188, 336, 343-346)

Asystenci rodziny współpracowali z trzema zawodowymi kuratorami rodzinnymi Sądu Rejonowego w Końskich. Dwóch kuratorów rodzinnych oceniło współpracę z Ośrodkiem pozytywnie. Współpraca odbywała się głównie na płaszczyźnie wspólnej wymiany informacji, rozmów mających na celu określenie diagnozy sytuacji rodzinnych podopiecznych oraz prób wypracowania najbardziej optymalnych metod oddziaływania opiekuńczo-wychowawczego. Kontakt z pracownikami socjalnymi oraz asystentem rodziny w razie potrzeby odbywał się w formie rozmów telefonicznych lub spotkań w budynku Sądu Rejonowego w Końskich lub MGOPS. Miały miejsce również wspólne wizytacje rodzin objętych pomocą.

Trzeci z kuratorów rodzinnych ocenił negatywnie współpracę z MGOPS. Stwierdził m.in.: *w większości znanych mi przypadkach rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi pracownicy socjalni nie prowadzili pracy socjalnej w problemowych rodzinach, a jedynie podejmowali w tych problemowych rodzinach standardowe działania ograniczające się zazwyczaj do udzielania pomocy materialnej. W mojej ocenie spectrum oddziaływań pomocowych winno być w przypadku rodzin z występującymi problemami opiekuńczo-wychowawczymi znacznie szersze. Współpraca MGOPS z kuratorem sądowym w większości przypadków ograniczała się do udzielania kuratorowi na prośbę kuratora informacji będących w posiadaniu pracowników socjalnych.*

Wszyscy trzej kuratorzy sądowi pozytywnie ocenili współpracę z asystentami rodziny. (dowód: akta kontroli str. 351-354)

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

Badanie dokumentacji dotyczącej dziesięciu rodzin¹⁶ objętych wsparciem Ośrodka, z których w latach 2013-2015 (styczeń-luty) odebrano dzieci i umieszczono je w pieczy zastępczej, w zakresie współpracy Ośrodka z instytucjami, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodzin, wykazało, że podjęto współpracę z:

- zespołem kuratorów sądowych w przypadku siedmiu rodzin (70%);
- Policją, w tym dzielnicowymi w przypadku sześciu rodzin (60%);
- GKRPA (wnioski o skierowanie na leczenie lub monitorowanie leczenia) w odniesieniu do sześciu rodzin (60%);
- Poradnią Zdrowia Psychicznego w Końskich (sprawdzanie, czy podopieczni zgłaszają się do terapeuty) w odniesieniu do pięciu rodzin (50%);
- rodzinnymi domami dziecka (odnośnie utrzymywania kontaktu rodziców z dzieckiem) w odniesieniu do czterech rodzin (40%);
- szkołą (dyrektorem, wychowawcą lub pedagogiem) w odniesieniu do trzech rodzin (30%);
- Sądem Rejonowym w Końskich (wgląd w sytuację rodziny lub opinia na prośbę sądu) w odniesieniu do trzech rodzin (30%);
- Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Końskich (opinie dotyczące dziecka) w stosunku do dwóch rodzin (20%). (dowód: akta kontroli str. 355-405)

W okresie objętym kontrolą dwie rodziny z dziećmi, przeżywające problemy opiekuńczo-wychowawcze trafiły po raz pierwszy pod opiekę Ośrodka. W jednym przypadku zgłoszenie nastąpiło na podstawie *Niebieskiej Karty*, sporządzonej przez pracownika socjalnego. W dniu 15 września 2014 r. do MGOPS zgłosiła się 16 letnia dziewczyna, która stwierdziła, że nadużywający alkoholu ojciec stosuje w stosunku do niej przemoc psychiczną. Podjęto decyzję o monitorowaniu środowiska przez dzielnicowego i pracownika socjalnego oraz wystąpienie do Sądu Rejonowego w Końskich o wgląd w sytuację dziecka. Grupa robocza przeprowadziła rozmowę z domniemanym sprawcą przemocy, który stwierdził, że nie radzi sobie z córką po śmierci żony. Sprawca zobowiązał się do dobrowolnego podjęcia leczenia odwykowego i zmiany zachowania wobec córki. Wobec niepodjęcia leczenia, grupa robocza wystąpiła do GKRPA o podjęcie czynności zmierzających do zastosowania leczenia odwykowego. Procedurę *Niebieskie Karty* zakończono 19 listopada 2014 r. z powodu śmierci sprawcy przemocy. Rodzina nie występowała do MGOPS o pomoc socjalną.

Podstawą do zajęcia się sprawami drugiej rodziny była anonimowa informacja przekazana w dniu 22 września 2014 r., z której wynikało, że od kilku tygodni w lesie w szalasiu zamieszkuje nadużywające alkoholu małżeństwo z dwójką dzieci. Z informacji wynikało również, iż starsze dziecko chodził do pobliskiej szkoły. W celu potwierdzenia powyższych informacji Ośrodek skontaktował się z dyrektorem szkoły podstawowej, który potwierdził, że chłopiec chodzi do szkoły, jednak jego wygląd nie wskazuje na zamieszkiwanie w lesie. Pracownicy socjalni udali się we wskazane miejsce, jednak nie znaleźli miejsca zamieszkania rodziny. Sołtys potwierdził, że słyszał o takiej rodzinie, jednak nie potrafi powiedzieć, gdzie rodzina mieszka. Dyrektor szkoły, na prośbę MGOPS podjął próbę rozmowy z chłopcem, dotyczącą jego miejsca zamieszkania, a następnie wezwał matkę chłopca do szkoły. Dyrektorowi szkoły nie udało się ustalić miejsca zamieszkania rodziny. W dniu 26 września 2014 r. pracownicy socjalni wraz z dyrektorem szkoły udali się z chłopcem do jego miejsca zamieszkania. Napotkana po drodze matka chłopca wskazała, że zamieszkują u jej teściów w pobliskiej wsi, a mąż mieszka w Końskich. Kiedy pracownicy socjalni udali się z kobietą i jej dzieckiem pod wskazany adres, kobieta poinformowała, że nie mieszka już u teściów, tylko wynajmuje mieszkanie w innej wsi pod lasem. Teściowie kobiety wyjaśnili, że kiedyś syn mieszkał z rodziną u nich, ale zdewastował dom i ich okradł. Nie wyrazili zgody, aby dzieci pozostały u nich. Dopiero po wizycie u swoich teściów kobieta przyznała się, że mieszkają z mężem i dziećmi w lesie, ponieważ mąż ukrywa się przed Policją (nie zgłosił się do odbycia kary pozbawienia wolności). Kobieta stwierdziła, że mąż nadużywa alkoholu, bije ją i zastrasza. Mężczyzna był objęty procedurą *Niebieskie Karty* (poza właściwością miejscową Ośrodka), która z powodu wycofania zarzutów została zakończona. Pracownicy socjalni wezwali na miejsce pogotowie ratunkowe i Policję.

¹⁶ Dobór próby opisano obszarze badawczym nr 2.

Przybyły na miejsce lekarz zdecydował o zabraniu dzieci do szpitala. Po udzieleniu pomocy dzieci zostały wypisane ze szpitala. Matka z dziećmi została przewieziona do Centrum Interwencji Kryzysowej w Kielcach, a mężczyznę przewieziono do zakładu karnego. W styczniu 2015 r., po powrocie rodziny do Końskich, rodzinie przydzielono asystenta rodziny. (dowód: akta kontroli str. 406-411, 444)

Badanie sytuacji rodzin¹⁷, wobec których w okresie objętym kontrolą sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej wykazało, że w przypadku rodziny S., z której dwoje dzieci postanowieniem sądu z dnia 16 września 2013 r. zostało umieszczonych w spokrewnionej rodzinie zastępczej, w aktach Ośrodka brak było informacji o występujących problemach opiekuńczo-wychowawczych. Natomiast w przypadku rodziny Si., z której również dwoje dzieci postanowieniem sądu z dnia 15 października 2013 r. umieszczono w placówce wychowawczej, w aktach ośrodka znajdowała się jedynie informacja, że rodzina korzystała z pomocy Ośrodka do 2009 r. w formie wypłaty zasiłków oraz uczestnictwa w projekcie „Aktywizacja bezrobotnych w gminie Końskie”. (dowód: akta kontroli str. 357, 373, 607)

W Ośrodku nie opracowano procedur i standardów pracy pracownika socjalnego i asystenta rodziny, za wyjątkiem *Procedury postępowania w przypadku konieczności zastosowania art.12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*. Powyższa procedura dotyczyła zasad postępowania w przypadku odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka, w związku z przemocą w rodzinie. (dowód: akta kontroli str. 212, 412-424)

Zastępca Dyrektora Ośrodka wyjaśniła, że *wnioskowana przez pracowników socjalnych pomoc w formie przyznania rodzinie asystenta rodziny jest jednomyślna, trafna i dobrze zrozumiana przez ogół, co wynika z wywiadów środowiskowych oraz podjętych działań. W rodzinach przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych pomoc ze strony pracowników socjalnych i asystentów dociera szybko i nie wymaga dodatkowych wytycznych. Pracownicy Ośrodka bez zbędnej zwłoki podejmują działania mające na celu diagnozę sytuacji rodziny poprzez kontakt i współpracę z lokalnymi instytucjami działającymi na rzecz dziecka i rodziny. Działania te są skoordynowane i ukierunkowane na pomoc rodzinie, a tym samym spełniają funkcji procedury, która nie jest tylko unormowanym przepisem prawnym ale przede wszystkim zwyczajowym sposobem postępowania realizowanym skutecznie w Ośrodku. Dodać należy, iż żaden akt prawny nie nakłada na MGOPS obowiązku opracowania procedur i standardów*. (dowód: akta kontroli str. 425-426)

Asystent rodziny pracę z rodziną dokumentował poprzez wypełnianie m.in. *Kart pracy asystenta rodziny, Planów pracy z rodziną, Sprawozdań miesięcznych z pracy asystenta rodziny, Sprawozdań półrocznych z pracy asystenta rodziny w środowisku rodzinnym*. (dowód: akta kontroli str. 427-434)

Zarządzeniem Dyrektora MGOPS z dnia 30 grudnia 2011 r. ustalono 19 rejonów opiekuńczych na terenie objętym działalnością Ośrodka. Rejony opiekuńcze zostały przydzielone pracownikom socjalnym, którzy mieli obowiązek wykonywać swoje zadania wynikające z art. 119 ustawy o pomocy społecznej wobec każdej rodziny potrzebującej pomocy w miejscu jej zamieszkania lub w miejscu pobytu stałego lub czasowego na terenie swojego rejonu opiekuńczego. W przypadku nieobecności w pracy danego pracownika socjalnego, jego zadania mieli wykonywać pracownicy socjalni, z którymi pracował w jednym pokoju lub inny pracownik socjalny wskazany przez Dyrektora. (dowód: akta kontroli str. 435-442)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny. Rada Miejska w Końskich dopiero w dniu 12 lutego 2015 r. (podczas kontroli NIK) uchwaliła

¹⁷ Szczegółowo opisane w obszarze badawczym nr 2.

Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2015-2017, tj. po upływie ponad trzech lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy. Gminny program wspierania rodziny, zgodnie z § 4 pkt 28 lit.a statutu Ośrodka, powinien zostać przygotowany przez MGOPS. W projekcie Programu nie wskazano kto był jego autorem oraz kiedy został sporządzony. W Programie określono 21 wskaźników osiągnięcia poszczególnych celów, jednak nie wskazano jakich wartości należy oczekiwać.

Dyrektor Ośrodka okazał ponadto projekt 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny na lata 2013-2015, który – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora – został opracowany dopiero po 31 lipca 2013 r. Projekt ten również nie zawierał daty sporządzenia jak i podpisu osoby sporządzającej. Projekt Programu nie został przyjęty w drodze uchwały rady gminy, zgodnie z art. 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, przez co nie był obowiązujący. (dowód: akta kontroli str. 9-14, 184-211)

Zastępca Dyrektora Ośrodka wyjaśniła, że uchwałą (...) z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie wyznaczenia podmiotu właściwego do realizacji zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodzin Rada Miejska w Końskich wyznaczyła Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej jako podmiot właściwy do realizacji zadania z zakresu administracji publicznej dotyczącego wspierania rodzin, o którym mowa w ustawie o wspieraniu rodziny. Uchwała (...) weszła w życie dnia 31 lipca 2013 r. Dopiero od tego momentu na podstawie udzielonego upoważnienia Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Końskich mógł opracować i opracował Gminny program wspierania rodziny w Gminie Końskie na lata 2013-2015. Program ten nie był przyjęty w drodze Uchwały Rady Miejskiej w Końskich z powodu przeoczenia, niemniej jednak w praktyce realizowane były jego postanowienia. Kopia projektu Programu, (...) nie była pisemnie zatwierdzona przez Dyrektora MGOPS, ponieważ nie było takiego obowiązku. (...) (dowód: akta kontroli str. 337)

Nie można zgodzić się z tym, że dopiero po 31 lipca 2013 r. Ośrodek mógł opracować 3-letni gminny program wspierania rodziny, ponieważ obowiązek ten został nałożony na Ośrodek w § 4 pkt 28 lit.a statutu Ośrodka, który został przyjęty uchwałą nr XVI/178/2012 Rady Miejskiej w Końskich z dnia 30 maja 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 9-14)

2. W MGOPS nie dokonano, na podstawie art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, analizy ryzyk związanych z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze. (dowód: akta kontroli str. 212)

Zastępca Dyrektora Ośrodka Agnieszka Majchrzak w złożonych wyjaśnieniach nie wskazała dlaczego nie dokonano analizy ryzyk związanych z procesem identyfikowaniem rodzin z dziećmi mającymi problemy opiekuńczo-wychowawcze. Wyjaśniła ponadto m.in., że *pracownicy socjalni, aby dokonać pełnej identyfikacji rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze, mają za zadanie współpracę z różnymi osobami i instytucjami, w obszarze których zainteresowań mieszczą się sprawy rodzin wymagających wsparcia. (...) Pracownicy reagują na wszystkie sygnały dochodzące ze środowiska lokalnego jak sygnały telefoniczne, anonimy, e-maile itp.* (dowód: akta kontroli str. 335-336)

3. MGOPS nie zawsze skutecznie identyfikował rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Prowadzona przez Ośrodek diagnoza nie pozwoliła na zidentyfikowanie dwóch rodzin (rodzina S. i rodzina Si.), z których w badanym okresie odebrano czworo dzieci i umieszczono je w pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 176 pkt 7 ustawy o wspieraniu rodziny *do zadań własnych gminy należy prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na terenie gminy.* Zgodnie ze statutem MGOPS, realizacja zadań gminy wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny została nałożona na Ośrodek. (dowód: akta kontroli str. 357, 373)

Zastępca Dyrektora zapytana dlaczego ww. rodzinom nie przyznano asystenta rodziny wyjaśniła m.in., że w jednym przypadku Ośrodkowi nieznane jest miejsce pobytu rodziny, a w drugim przypadku nie udzielano pomocy społecznej w okresie kiedy odebrano dzieci. (dowód: akta kontroli str. 341-342)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur określających standardy pracy asystentów rodziny i pracowników socjalnych mogłoby pozytywnie wpłynąć na poprawę skuteczności pomocy udzielanej rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. NIK zauważa, że zdaniem jednego ze współpracujących z Ośrodkiem kuratorów rodzinnych pracownicy socjalni nie prowadzili pracy socjalnej w problemowych rodzinach, a jedynie podejmowali w tych rodzinach standardowe działania ograniczające się zazwyczaj do udzielania pomocy materialnej.
2. Zdaniem NIK ryzyko niezidentyfikowania rodzin, w których występują problemy opiekuńczo-wychowawcze oraz potrzeby przydzielenia asystenta rodziny, zwiększa praca pracowników socjalnych w godzinach od 7.30 do 15.30 w dni powszednie. Podopieczni Ośrodka wiedząc o tym, mogą się do wizyty pracownika socjalnego odpowiednio przygotować.
3. Ośrodek nie wykorzystywał możliwości wspierania rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, poprzez objęcie ich pomocą rodzin wspierających, na podstawie m.in. art. 9 pkt 3 i art. 29 ustawy o wspieraniu rodziny. Co prawda z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Ośrodka Agnieszki Majchrzak wynika, że w otoczeniu tych rodzin brak było osób mogących pełnić funkcję rodziny wspierającej, to jednak MGOPS nie udokumentował działań mających na celu znalezienie takich rodzin. Zdaniem NIK zachodzi konieczność podejmowania przez Ośrodek starań w celu umożliwienia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych korzystania z pomocy rodzin wspierających.
4. NIK zwraca uwagę, że sprawozdaniu, w którym zawarto informacje o realizacji ustawy o wspieraniu rodziny, opisującym działalność i wykorzystanie środków finansowych w 2013 r., zawarto informację, że pomocą asystenta rodziny zostało objętych 14 rodzin z terenu gminy Końskie, zamiast 15 rodzin. (dowód: akta kontroli str. 243, 601)

Ocena częściowa

Ośrodek prowadził działania mające na celu realizację zadań z zakresu wspierania rodziny poprzez diagnozowanie potrzeb oraz jego realizację we współpracy z powołanymi do tego instytucjami. W MGOPS zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe do wykonania zadań z zakresu wsparcia rodziny. Z ustaleń kontroli wynika, że proces diagnozowania rodzin zagrożonych odebraniem dzieci nie zawsze był skuteczny, wystąpiły bowiem przypadki umieszczenia w pieczy zastępczej dzieci z rodzin, które nie były objęte pomocą Ośrodka. Ośrodek opracował projekt trzyletniego gminnego programu wspierania rodziny ze znacznym opóźnieniem. Zdaniem NIK, opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur określających standardy pracy asystentów rodziny i pracowników socjalnych, wskazanie potencjalnych ryzyk w realizacji zadań w zakresie wsparcia rodziny zagrożonej odebraniem dzieci, ustanowienie rodzin wspierających, a także zapewnienie pomocy rodzinom potrzebującym przez pracowników socjalnych i asystenta rodziny poza godzinami otwarcia MGOPS, mogłoby wpłynąć na większą skuteczność podejmowanych przez Ośrodek działań.

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

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto dziesięć rodzin, wobec których w okresie objętym kontrolą sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej. Z badania wyłączono rodzinę, z której dziecko postanowieniem sądu umieszczono w pieczy zastępczej, z powodu śmierci jedynego rodzica. W wyniku badania akt pomocy społecznej i akt asystenta rodziny stwierdzono, że:

- w przypadku siedmiu rodzin (pozostałe trzy rodziny opisano w dalszej części wystąpienia) właściwie diagnozowano problemy opiekuńczo-wychowawcze oraz prawidłowo określano rodzaj dysfunkcji mający wpływ na wychowanie dzieci. Ustalano możliwości i potencjał rodziny w zakresie rozwiązania problemów opiekuńczo-wychowawczych, a także z kim osoba prosząca o wsparcie utrzymuje więź rodzinną (możliwość uzyskania wsparcia). Powyższe informacje były zawarte w sporządzonym wywiadzie środowiskowym i uzupełniane o informacje uzyskane z różnych instytucji (Policja, szkoła, kuratorzy). Z powyższymi rodzinami ustalano zasady i formy niezbędnej pomocy w celu rozwiązania lub minimalizacji skutków istniejących problemów;
- wszystkie rodziny objęte były nadzorem kuratora rodzinnego. Badane rodziny dotknięte były długotrwałym bezrobociem – tylko w jednej rodzinie kobieta samotnie wychowująca dzieci zatrudniona była na pół etatu. W pozostałych przypadkach rodzice pracowali dorywczo. Problemy opiekuńczo-wychowawcze w większości rodzin (ośmiu z dziesięciu) wynikały z nadużywania alkoholu, a w trzech również ze stosowania przemocy przez jednego bądź obojga rodziców.

Starszy inspektor ds. rozwiązywania problemów alkoholowych Aneta Mikuszevska-Sorn, odnośnie czasu oczekiwania na leczenie odwykowe wyjaśniła m.in.: osoby zgłaszające się do MGOPS, deklarujące chęć podjęcia leczenia odwykowego na oddziałach odwykowych Świętokrzyskiego Centrum Psychiatrii w Morawicy oczekują na miejsce przez okres około 1-2 tygodnia. Starszy inspektor ds. rozwiązywania problemów alkoholowych (w sytuacji, gdy osoba posiada już skierowanie od lekarza pierwszego kontaktu) na bieżąco telefonicznie monitoruje sytuację związaną z przyjęciami na poszczególne całodobowe oddziały ww. placówki lecznictwa odwykowego. Odmienne wygląda sytuacja z osobami, które nie godzą się na dobrowolne leczenie odwykowe i wobec których Sąd Rejonowy w Końskich, np. z wniosku GKRPA orzeka w postępowaniu nieprocesowym obowiązek leczenia odwykowego w warunkach lecznictwa stacjonarnego. Okres oczekiwania tych osób na leczenie odwykowe wynosi nawet do dwóch lat. Leczenie odwykowe odbywa się także w niestacjonarnych placówkach lecznictwa odwykowego. Osób chcących korzystać z tego typu terapii jest zdecydowanie więcej, niż osób decydujących się na stacjonarne leczenie odwykowe. W Końskich istnieje Poradnia Leczenia Uzależnień (PLU), działająca w strukturze ZOZ - Poradni Zdrowia Psychicznego, która na kontrakt NFZ zatrudnia dwóch certyfikowanych terapeutów uzależnień. Dodatkowo MGOPS ze środków przeznaczonych na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii w Końskich finansuje zatrudnienie, na umowę zlecenia kolejnego certyfikowanego terapeuty uzależnień, prowadzącego program terapii w PLU w godzinach popołudniowych. Ponadto Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Końskich również organizuje indywidualne spotkania terapeutyczne ze specjalistą terapii uzależnień. Dzięki temu nie ma żadnych kolejek ani limitów dla osób chcących leczyć się odwykowo;

- w żadnym przypadku Ośrodek nie wnioskował do sądu o odebranie dzieci rodzicom;
- pracownicy socjalni nie wnioskowali o objęcie rodzin pomocą ze strony rodzin wspierających, zgodnie m.in. z art. 9 pkt 3 i art. 29 ustawy o wspieraniu rodziny;
- wszystkie rodziny uzyskały w badanym okresie wnioskowaną przez nie pomoc, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej. Świadczenia udzielane były osobom spełniającym wymogi wynikające z ww. ustawy, decyzje administracyjne przyznające pomoc wydawane były zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Osiem rodzin otrzymywało świadczenie pieniężne na zakup żywności, siedem rodzin otrzymywało zasiłek celowy na zaspokojenie innych potrzeb, sześć – zasiłek rodzinny wraz z pochodnymi, pięć – alimenty z funduszu alimentacyjnego, zasiłek okresowy z powodu bezrobocia oraz korzystało z bezpłatnych posiłków, dwie – zasiłki celowe na zakup odzieży i leków oraz stypendia szkolne, a jedna zasiłek na zakup opału. Chłopiec z jednej rodziny uczęszczał na świetlicę środowiskową. Również jeden mężczyzna uczestniczył w pracach społecznie użytecznych organizowanych przez Ośrodek;
- z czterema badanymi rodzinami (40%) prowadzono pracę socjalną w oparciu o kontrakt socjalny, o którym mowa w art. 6 pkt 6 oraz art. 108 ust. 1 ustawy

o pomocy społecznej. Celami do realizacji w ramach kontraktów socjalnych było m.in. uzyskanie statusu osoby bezrobotnej, systematyczne rejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy, pozostawanie w abstynencji, udział w terapii odwykowej, wystąpienie do sądu z wnioskiem o podwyższenie alimentów. Dokonano oceny trzech kontraktów socjalnych spośród pięciu zawartych (z jedną rodziną zawarto dwa kontrakty). Z pozostałymi sześcioma rodzinami nie prowadzono pracy w oparciu o kontrakt socjalny. Zastępca Dyrektora MGOPS wyjaśniła m.in., że zgodnie z treścią ustawy o pomocy społecznej - praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny (art. 45, pkt. 2), ale nie jest to rozwiązanie obligatoryjne. (...) Z małżonkami Sz. kontrakt socjalny nie został zawarty, ponieważ małżonkowie wykazywali bierną postawę, nie wykazywali żadnej chęci współpracy z pracownikiem socjalnym w celu przezwyciężenia ich trudnej sytuacji życiowej. Praktyką jest, iż kontrakt socjalny zawiera się z osobami w stosunku do których istnieje pewność, że będą wywiązywać się z jego zapisów. W ocenie pracownika socjalnego Państwo Sz. nie dotrzymaliby zapisów kontraktu socjalnego, a w rodzinie były małoletnie dzieci, które nie mogły pozostać bez pomocy ze strony Ośrodka (...). Mając na względzie dobro małoletnich dzieci Ośrodek nie mógł pozwolić na pozostawienie rodziny bez wsparcia. Zawarcie kontraktu socjalnego z małżonkami Sz. i niedotrzymanie przez nich jego zapisów skutkowałoby odmową świadczeń dla całej rodziny, w tym dzieci, a Ośrodek czynił wszystko, aby dzieci jak najdłużej pozostały w rodzinie naturalnej.

- sześciu rodzinom przyznano asystenta rodziny, trzem rodzinom nie przydzielono asystenta, a jedna odmówiła przyjęcia pomocy w tej formie. Asystent rodziny pomagał rodzinom przez okres od 21 do 692 dni. Asystent rodziny w przypadku każdej z rodzin opracowywał plan pracy z rodziną, aktualizował go na bieżąco, sporządzał notatki służbowe i sprawozdania z pracy z rodziną. Jako główne cele pracy dla poszczególnych rodzin wskazywano podniesienie umiejętności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, pokonanie problemów z nadużywaniem alkoholu, rozwój dzieci w bezpiecznych warunkach, podniesienie zaradności życiowej oraz poprawa funkcjonowania rodziny. Asystent rodziny motywował rodziny do uporządkowania mieszkania, dbania o higienę własną i dzieci, pomagał rodzicom w zakupach, w sporządzaniu pism urzędowych a dzieciom w odrabianiu lekcji. Asystent rodziny zachęcał do zapisania dzieci do stomatologa i poradni psychologiczno-pedagogicznej. (dowód: akta kontroli str. 338-340, 355-381, 445-450, 486-488)

Spośród rodzin, których dzieci zostały postanowieniami sądu umieszczone w pieczy zastępczej w latach 2013-2015 (styczeń-luty), trzem rodzinom (rodzinie S., rodzinie E. i rodzinie Si.) nie przyznano pomocy asystenta rodziny. W przypadku rodziny S., z której dwoje dzieci zostało postanowieniem sądu z dnia 16 września 2013 r. umieszczone w spokrewnionej rodzinie zastępczej, w aktach Ośrodka brak było informacji o występujących problemach opiekuńczo-wychowawczych. Wywiad środowiskowy został sporządzony 1 lutego 2012 r. i zaktualizowany 18 września 2012 r. Ośrodek przyznał dzieciom bezpłatne posiłki w szkole, w okresie od lutego do czerwca 2012 r. Ponadto rodzina w 2012 r. otrzymała świadczenie na zakup żywności w wysokości 480 zł, zasiłek celowy w kwocie 100 zł oraz alimenty z funduszu alimentacyjnego. (dowód: akta kontroli str. 357)

Agnieszka Majchrzak wyjaśniła, że *Pani B.S. w latach 2013-2015 nie korzystała ze świadczeń pomocy społecznej. Nieznane jest miejsce jej pobytu. Nie było i nie ma do chwili obecnej możliwości zaproponowania rodzinie wsparcia ze strony asystenta rodziny.* (dowód: akta kontroli str. 341-342)

Rodzina E., w której samotna matka wychowywała dwie córki, w okresie objętym kontrolą objęta była pomocą socjalną. Młodsza z córek leczyła się neurologicznie i uczyła się w ośrodku szkolno-wychowawczym. Pismem z dnia 1 lutego 2013 r. Burmistrz poinformował panią E., że starsza córka nie wypełnia obowiązku szkolnego. Dziewczynka leczyła się psychiatrycznie w warunkach ambulatoryjnych bez powodzenia, lekarz zalecił leczenie w warunkach szpitalnych. Rozpoznano zaburzenia zachowania i emocji u osoby z nieprawidłowo kształtującą się osobowością. Dziewczynka była objęta nadzorem kuratora rodzinnego. Sąd Rejonowy w Końskich postanowieniem z dnia 8 lipca 2013 r. umieścił

starszą dziewczynkę w ośrodku opiekuńczo-wychowawczym. (dowód: akta kontroli str. 371-372)

Przyczyną nieprzydzielenia asystenta rodziny dla rodziny E., wg wyjaśnień zastępcy Dyrektora Ośrodka, było przekonanie, iż matka prawidłowo wykonywała funkcje opiekuńczo-wychowawcze względem córki, a niewypełnienie obowiązku szkolnego nie świadczy o zaniedbaniach ze strony rodzica. Córka do momentu uzyskania pełnoletności przebywała w Placówce Opieki Doraźnej "AZYL" w Kielcach. Z chwilą uzyskania pełnoletności córka, po trzech miesiącach opuściła placówkę i powróciła do domu rodzinnego. (dowód: akta kontroli str. 342)

Pani Si. w 2008 r. uczestniczyła w projekcie aktywizacji społeczno-zawodowej z Europejskiego Funduszu Spójności. Rodzina Si. korzystała z pomocy Ośrodka do 2009 r. w formie wypłaty zasiłków oraz uczestnictwa w projekcie „Aktywizacja bezrobotnych w gminie Końskie”, a następnie Sąd Rejonowy w Końskich 11 lutego 2013 r. ograniczył władzę rodzicielską kobiecie i jednocześnie poddał wykonywanie tej władzy pod nadzór kuratora. Postanowieniem z 15 października 2013 r. Sąd Rejonowy w Końskich umieścił dwie dziewczynki w wieku 15 i 9 lat w placówce opiekuńczo-wychowawczej (syn w tym okresie był już pełnoletni). Przyczyną odebrania dzieci było nadużywanie alkoholu i zaniedbywanie obowiązków rodzicielskich. Postanowieniem z dnia 20 grudnia 2013 r. Sąd pozbawił kobietę praw rodzicielskich. Kobieta pozostawała z małżonkiem w separacji, który przebywał za granicą i nie utrzymywał kontaktów z rodziną. (dowód: akta kontroli str. 373, 607)

Agnieszka Majchrzak wyjaśniła, że rodzina Si. była objęta pomocą do 2009 r. i wówczas w rodzinie nie było żadnych przesłanek, aby rodzina przeżywała trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, matka wywiązywała się z obowiązków wobec dzieci, żadna instytucja nie sygnalizowała nawet najmniejszych podejrzeń o jakichkolwiek nieprawidłowościach. Pani Si. ponownie zwróciła się z prośbą o objęcie pomocą w dniu 16 stycznia 2014 r. i wówczas bezzasadne było przydzielanie asystenta rodziny, ponieważ prawomocnym postanowieniem Sądu Rejonowego w Końskich z dnia 20 grudnia 2013 r. ww. została pozbawiona władzy rodzicielskiej. (dowód: akta kontroli str. 342)

W przypadku rodziny P. asystenta rodziny przyznano na wniosek Sądu Rejonowego w Końskich, w dniu 28 sierpnia 2014 r., tj. na 21 dni przed wydaniem przez ten Sąd postanowienia o umieszczeniu dwójki dzieci, w wieku 6 i 7 lat, w pieczy zastępczej. MGOPS posiadał informacje o stosowaniu w rodzinie P. przemocy od sierpnia 2013 r. (wszczęto procedurę *Niebieskie Karty*). Asystent rodziny pierwszy raz odwiedził rodzinę w dniu 9 września 2014 r., tj. na dziewięć dni przed odebraniem dzieci rodzinie. Asystent rodziny w prowadzonej dokumentacji, po odebraniu dzieci rodzinie, wskazał że brak jest chęci do współpracy ze strony podopiecznej, kobieta pozoruje współpracę i nie podjęła leczenia. Pracę z rodziną zakończono 31 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 355)

Kurator rodzinny odnośnie rodziny P wyjaśniła: kurator dwukrotnie wnioskował o przydzielenie asystenta rodziny 25 listopada 2013 r. i 7 sierpnia 2014 r. Pierwszego wniosku nie uwzględniono z uwagi na zbyt duże obciążenie pracą asystenta. Być może gdyby asystent zaczął pracować z rodziną już od 2013 r. wówczas istniałaby szansa na poprawę sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletnich dzieci. (dowód: akta kontroli str. 351)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy socjalni nie dokonali oceny realizacji dwóch kontraktów socjalnych w terminie określonym w tych kontraktach. Kontrakt z rodziną A.E zawarto w dniu 25 września 2013 r. a termin jego oceny wyznaczono na 31 grudnia 2013 r. Pracownik socjalny oceny dokonał 2 stycznia 2015 r., tj. podczas oceny kolejnego kontraktu socjalnego zawartego w dniu 30 sierpnia 2014 r. Natomiast w przypadku rodziny B.Si w kontrakcie socjalnym zawartym w dniu 26 września 2014 r. termin oceny wyznaczono na 31 grudnia 2014 r., a oceny dokonano dopiero w dniu 9 lutego 2015 r., tj. 40 dni po terminie. Niedokonywanie oceny realizacji kontraktów w terminie, mogło

mieć wpływ na zaangażowanie podopiecznych w realizację następnych kontraktów. (dowód: akta kontroli str. 371-373)

Zastępca Dyrektora m.in. wyjaśniła, że realizacja kontraktu socjalnego z rodziną A.E. nie została oceniona, ponieważ pracownik przebywał na zwolnieniu lekarskim, a w przypadku pani Si. nie można było dokonać oceny realizacji kontraktu, ponieważ przebywała ona poza terenem gminy Końskie. (dowód: akta kontroli str. 341-342)

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Zgodnie z § 4 zarządzenia nr 24/2011 Dyrektora MGOPS z 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia rejonów opiekuńczych w MGOPS w przypadku usprawiedliwionej nieobecności w pracy danego pracownika socjalnego, zadania tego pracownika wykonują pracownicy socjalni, z którymi pracuje w jednym pokoju lub inny pracownik socjalny wskazany przez Dyrektora. W dokumentacji sprawy dotyczącej B.Si. nie zawarto natomiast informacji o podejmowanych próbach kontaktu z podopieczną w celu oceny kontraktu. (dowód: akta kontroli str. 442,)

2. W przypadku rodziny P. Ośrodek z opóźnieniem podjął decyzję o przydzieleniu asystenta rodziny. Od sierpnia 2013 r. MGOPS posiadał informacje o stosowaniu w rodzinie przemocy (wszczęto procedurę *Niebieskie Karty*). W rodzinie nadużywano alkoholu. Dopiero 7 sierpnia 2014 r., na wniosek Sądu Rejonowego w Końskich, Ośrodek przyznał rodzinie asystenta rodziny, który pierwszy raz odwiedził rodzinę P. w dniu 9 września 2014 r., tj. na dziewięć dni przed odebraniem dzieci rodzinie. W ocenie NIK późne przydzielenie przez Ośrodek decyzji o przydzieleniu asystenta mogło wpłynąć na prawidłowość udzielonego rodzinie wsparcia. (dowód: akta kontroli str. 355)

Zastępca Dyrektora wyjaśniła m.in., że od miesiąca sierpnia 2013 r. była prowadzona procedura „Niebieskiej Karty”. W ramach tej procedury pracownik socjalny monitorował środowisko co najmniej raz w miesiącu. Podczas wizyt w środowisku pracownik nie zastawał B.P. pod wpływem alkoholu. Dzieci zainteresowanych były obecne w domu, czasami nieobecność ich spowodowana była pobytem w szkole. A.P. od miesiąca września 2013 r. do nadal przebywa w Niemczech, gdzie pracuje. Od tego czasu systematycznie wysyłał małżonce pieniądze na utrzymanie dzieci i domu oraz kontaktował się z rodziną telefonicznie. Przyjeżdżał również na urlopy. Podczas wizyt pracownik socjalny nie zauważył niepokojących sygnałów dotyczących nieprawidłowości w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. B.P. współpracowała z pracownikiem socjalnym i starała się dostosowywać do sugestii czy wskazówek pracownika. W związku z tym pracownik nie wnioskował do Dyrektora MGOPS o objęcie rodziny wsparciem asystenta. W dniu 12 sierpnia 2014 r. Ośrodek otrzymał informację z Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej, że B.P. sprawowała opiekę nad małoletnimi dziećmi będąc pod wpływem alkoholu. Ośrodek natychmiast poczynił działania zmierzające do poprawy sytuacji rodziny, występując z wnioskiem do GKRPA o podjęcie czynności zmierzających do zastosowania leczenia odwykowego wobec B.P. Przeprowadzono z nią rozmowę dyscyplinującą mającą na celu uświadomienie roli rodzica w wychowaniu i opiece nad małoletnimi dziećmi oraz o niezwłocznej potrzebie podjęcia leczenia odwykowego. Po zaistniałej sytuacji pracownik socjalny często odwiedzał rodzinę i nie zaobserwował sytuacji stwarzających zagrożenie dla dzieci. Podczas prowadzonej pracy socjalnej systematycznie przeprowadzał rozmowy na temat utrzymywania abstynencji i właściwej opieki nad dziećmi. B.P. dopiero w okresie lipiec-sierpień 2014 r. wykazywała coraz to większy brak chęci do współpracy z pracownikiem socjalnym, na skutek czego rodzina została objęta również wsparciem asystenta rodziny od miesiąca września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 606-607)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogły uzasadniać zwłoki w przydzieleniu asystenta rodziny. Na możliwość poprawy sytuacji dzieci rodziny P., w przypadku wcześniejszego przydzielenia asystenta rodziny, wskazywał w przekazanej informacji kurator rodzinny.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na potrzebę utworzenia placówek wsparcia dziennego, o których mowa m.in. w art. 9 pkt 2, art. 18 ust. 1 i 2 oraz art. 24 ustawy o wspieraniu rodziny i wykorzystywania ich jako środowiskowych form wspierania rodziny. Umożliwienie korzystania rodzinom z pomocy oferowanej w takich placówkach mogłoby wpłynąć na poprawę skuteczności udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom. Z tego względu uzasadnione jest podjęcie działań przez Ośrodek w celu utworzenia tego rodzaju placówek.

2. Zdaniem NIK zachodzi potrzeba rozważenia korzystania w szerszym zakresie z instrumentu kontraktu socjalnego, o którym mowa art. 108 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, jako narzędzia wzmacniającego aktywność, samodzielność życiową i zawodową oraz służącego przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Umożliwiłoby to skuteczniejsze oddziaływanie na rodziny, które w sytuacji odmowy zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymywania jego postanowień, mogłyby utracić możliwość uzyskania świadczeń pieniężnych na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Ocena cząstkowa

W latach 2013-2015 (styczeń-luty) MGOPS udzielał prawidłowo pomocy określonej w art. 36 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej wszystkim rodzinom „problemowym”, które o taką pomoc wnioskowały. Pracownicy socjalni w ograniczonym zakresie wykorzystywali kontrakty socjalne, a w dwóch przypadkach niedokonali oceny realizacji kontraktów, co mogło mieć wpływ na zaangażowanie podopiecznych w realizację następnych kontraktów. Asystenci rodziny podejmowali właściwe działania w celu podniesienia zdolności opiekuńczo-wychowawczych rodziców, jednak ze względu na uzależnienie od alkoholu nie wszystkie osoby były w stanie wykorzystać oferowaną pomoc. Jednej rodzinie z problemami opiekuńczo-wychowawczymi przydzielono asystenta rodziny ze znacznym opóźnieniem, w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb. Jako dobrą praktykę należy wskazać kierowanie dzieci z rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi do świetlicy środowiskowej oraz dorosłych do prac społecznie użytecznych.

3. Monitorowanie efektów udzielanej pomocy.

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto sprawy 30 rodzin z dziećmi, w których w latach 2013 – 2015 (styczeń-luty) zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W sprawach tych rodzin nie występowało do sądu z wnioskiem o wydanie postanowienia o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej. Na próbę składało się siedem rodzin (wszystkie), którym nie przydzielono asystenta rodziny i pozostawały pod opieką pracownika socjalnego oraz 23 rodzin, którym przydzielono asystenta rodziny.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 16 ustawy o wspieraniu rodziny do zadań asystenta rodziny należy w szczególności monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną.

Spośród siedmiu rodzin, którym nie przydzielono asystenta rodziny, w czterech przypadkach rodziny nie wyraziły zgody na współpracę z asystentem rodziny pomimo takiej propozycji ze strony MGOPS. W pozostałych sprawach:

- w jednym przypadku asystent rodziny był przedzielony rodzinie wnuczki, zamieszkałej w tym samym mieszkaniu, a co za tym idzie asystent rodziny zajmował się całą rodziną,
- w jednej sprawie Ośrodek po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego wystąpił do Sądu Rejonowego w Końskich o wgląd w sytuację rodziny (kobieta uzależniona od alkoholu, przebywała na leczeniu odwykowym),
- w jednym przypadku, z udostępnionych akt nie wynika, aby w rodzinie występowały problemy opiekuńczo-wychowawcze. Występujące problemy związane były z wielodzietnością i złą sytuacją materialną.

W przypadku jednej rodziny, której przydzielono asystenta, po rozpoznaniu środowiska, asystent rodziny uznał, że nie występują problemy opiekuńczo-wychowawcze, a problemem rodziny A.A. była zła sytuacja materialna oraz częste wyjazdy kobiety w celach

zarobkowych. Podczas nieobecności kobiety dziećmi opiekował się ojciec. Ocena środowiska rodzinnego nastąpiła po trzech miesiącach pracy asystenta z rodziną. Natomiast w wywiadzie środowiskowym, który stanowił podstawę do przyznania asystenta rodzinie, pracownik socjalny wskazywał na problemy opiekuńczo-wychowawcze związane z najmłodszym z trójki dzieci. Wniosek asystenta rodziny o zakończenie współpracy zbiegł się z wyjazdem rodziny za granicę.

Asystenci rodziny opracowali i aktualizowali plany pracy z 20 rodzinami. Nie opracowano planu pracy w trzech rodzinach, ze względu na zbyt krótki okres od rozpoczęcia pracy asystenta z rodziną.

Asystenci rodziny sporządzali sprawozdania półroczne oraz sprawozdania miesięczne z pracy z rodziną we wszystkich przypadkach, w których wystąpił obowiązek sprawozdawczy (od dnia rozpoczęcia pracy z rodziną upłynęło odpowiednio pół roku i miesiąc). Jako efekty pracy wykazywali m.in. podniesienie umiejętności wychowawczych rodziców, robienie zakupów z zachowaniem zasad oszczędności, drobne remonty, podjęcie leczenia, ukończenie kursu kwalifikacyjnego, złożenie wniosków o ustalenie ojcostwa, alimenty i zmianę lokalu, otrzymanie promocji do następnej klasy przez podopiecznych, nauczenie trzylatka korzystania z toalety zamiast pieluch, dbanie o higienę, sprząatanie mieszkania.

Asystenci rodziny zakończyli pracę z 12 rodzinami, w tym z 10 rodzinami ze względu na osiągnięcie zakładanych celów oraz z dwoma rodzinami ze względu na odmowę dalszej współpracy. W jednym przypadku asystent odnotował, że podopieczna nie była zadowolona kiedy zwracano jej uwagę. Problemem w tej rodzinie była nieumiejętność gospodarowania środkami finansowymi. W drugim przypadku asystent rodziny odnotował, że podopieczna zrezygnowała ze współpracy na skutek sugestii kuratora rodzinnego – problemem w tej rodzinie była przemoc, uzależnienie od alkoholu i bezrobocie.

Spośród 12 rodzin, z którymi asystent rodziny zakończył pracę, dziewięć rodzin objęto monitoringiem. Nie prowadzono monitoringu dwóch rodzin ponieważ podopieczni wyprowadzili się poza obszar działalności Ośrodka. W przypadku rodziny K.G. nie prowadzono monitoringu od początku 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 451-473)

Zastępca Dyrektora wyjaśniła m.in.: *w miesiącu styczniu 2015 r. asystent rodziny odwiedził rodzinę K.G. dwukrotnie, jednak nie zastał jej w miejscu zamieszkania. W dniu 12 stycznia 2015 r. asystent rodziny spotkał się z K.G. na terenie Szkoły Podstawowej Nr 1 w Końskich, wtedy to zainteresowana poinformowała asystenta o bieżącej sytuacji rodziny, która według niej jest bardzo dobra. W dniu 11 lutego 2015 r. K.G. odwiedziła Ośrodek w celu kontaktu z asystentem rodziny. W związku z powyższym, iż nie zastano zainteresowanej w miejscu zamieszkania - nie podpisano karty pracy asystenta. (dowód: akta kontroli str. 586-597)*

W ramach prowadzenia monitoringu asystent rodziny odwiedzał rodziny, z którymi zakończył pracę, od jednego do pięciu razy w miesiącu. W czterech przypadkach asystenci, w trakcie prowadzenia monitoringu ponownie podjęli pracę z rodziną. Z panią S.K. zakończono współpracę w styczniu 2013 r. ponieważ nie była gotowa do zmian stylu życia (pięcioro dzieci w pieczy zastępczej od marca 2012 r.). Asystent rodziny prowadził monitoring raz lub dwa razy w miesiącu. Postanowieniem sądu w listopadzie 2014 r. dzieci zostały oddane matce, jednocześnie sąd przydzielił rodzinie kuratora. Sąd zobowiązał również MGOPS do przydzielenia rodzinie asystenta rodziny, a kobietę do współpracy z asystentem. Asystent rodziny rozpoczął pracę z rodziną od grudnia 2014 r., tj. w następnym miesiącu po wydaniu przez sąd postanowienia. Natomiast w przypadku pozostałych trzech rodzin M.Z., B.K. i A.R. po zakończeniu przez asystenta rodziny pracy koniecznym stało się ponowne jej podjęcie. W przypadku rodziny B.K. i M.Z. zakończenie pracy z rodziną przez asystenta rodziny zbiegło się z zakończeniem okresu jego zatrudnienia.

Kontrakt socjalny został zawarty z 12 rodzinami z 30 badanych (40%), przy czym z jedną rodziną zawarto trzy kontrakty socjalne, z jedną dwa kontrakty, a z pozostałymi po jednym kontrakcie. Podopieczni w kontraktach socjalnych zobowiązywali się m.in. do stałego rejestrowania się w PUP, współpracy z asystentem rodziny i kuratorem, uzyskania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności dziecka, utrzymania porządku, uczęszczania

z dzieckiem do lekarza specjalisty, wystąpienia do sądu o zasądzenie alimentów, uczęszczania na terapię odwykową i udziału w pracach społecznie użytecznych. Spośród 15 zawartych kontraktów socjalnych Ośrodek ocenił realizację siedmiu, w tym jednego ponad trzy miesiące po terminie określonym w kontrakcie, natomiast w sześciu przypadkach jeszcze nie upłynął termin wyznaczony do oceny realizacji kontraktu. W dwóch przypadkach, pomimo upływu terminu wyznaczonego do oceny realizacji kontraktu socjalnego, MGOPS nie dokonał takiej oceny.

Wszystkie badane rodziny były objęte pomocą socjalną w postaci różnego rodzaju zasiłków, w tym również po zakończeniu pracy asystenta rodziny, tj. w okresie objęcia rodziny monitoringiem. (dowód: akta kontroli str. 451-473)

Na podstawie anonimowych ankiet, wypełnionych przez 17 pracowników socjalnych Ośrodka, można stwierdzić, że żaden z ankietowanych nie ocenił negatywnie skuteczności pomocy społecznej w zapobieganiu trudnym sytuacjom życiowym w rodzinach. Znaczna część pracowników (27%) stwierdziła, że pomoc udzielana przez gminę nie pozwalała na poprawę warunków mieszkaniowych rodzinom zagrożonym utratą dzieci, a 19% respondentów uznała, że świadczenia pieniężne udzielane przez Ośrodek nie pozwalały na zaspokojenie podstawowych potrzeb nawet w minimalnym zakresie. Przydatność pomocy w formie dożywiania uznało 16% respondentów. W opinii znaczącej większości ankietowanych, właściwa diagnoza rodziny dysfunkcyjnej (rozpoznawanie potrzeb w zakresie pomocy społecznej i wsparcia rodziny) była najważniejszym zadaniem dla pracownika socjalnego. Natomiast najtrudniejszym zadaniem było podejmowanie interwencji w sytuacjach kryzysowych. Większość ankietowanych pracowników socjalnych (83%) uznała, że zasoby kadrowe, lokalowe i finansowe Ośrodka nie pozwalały na skuteczną realizację zadań związanych z udzielaniem pomocy rodzinom zagrożonym odebraniem dzieci, zwracając uwagę na nadmierne obciążenie pracą pracowników socjalnych. Oceniając postawę klientów zdolnych do pracy z rodzin zagrożonych odebraniem dzieci, w stosunku do ofert podejmowania zatrudnienia lub innych aktywności, połowa ankietowanych wskazała, że tylko niewielka część bezrobotnych z rodzin zagrożonych odebraniem dzieci jest gotowa i chętna do podjęcia pracy, szkolenia lub wolontariatu. Znaczna część ankietowanych (27%) odpowiedziała, że nawet klienci, którzy wykazują gotowość podjęcia pracy nie mają szansy na jej znalezienie w miejscowości, w której zamieszkują. Oceniając determinację i motywację rodziców z rodzin dysfunkcyjnych do stworzenia odpowiednich warunków wychowywania dzieci, po 33% ankietowanych uznało, że tylko:

- niewielka część rodziców podejmuje działania by poprawić warunki mieszkaniowe;
- niektórzy rodzice porzucają picie alkoholu ze względu na to, że wychowują dzieci;
- niewielka część rodzin stara się poprawić relacje rodzinne, korzystać z terapii rodzinnej, gdyż wychowują małoletnie dzieci.

Ponad połowa (65%) ankietowanych pracowników socjalnych niechętnie stosowała kontrakt socjalny jako narzędzie pomocne w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej rodzin z małoletnimi dziećmi, wskazując, że najtrudniejsze jego elementy, to opracowanie planu działania i celów do realizacji (47%) oraz zdiagnozowanie problemu (38%).

Oceniając współpracę w innymi organizacjami/institucjami w ramach pomocy rodzinom, pracownicy socjalni najwyżej ocenili współpracę z asystentami rodziny (95% ocen pozytywnych), Policją i strażą miejską (94% ocen pozytywnych), świetlicami środowiskowymi (82% ocen pozytywnych), GKRPA i kuratorami sądowymi (po 71% ocen pozytywnych) oraz placówkami oświatowymi (53% ocen pozytywnych). Natomiast słabą współpracę lub jej brak ankietowani wskazali w odniesieniu do zakładów opieki zdrowotnej (94% ocen negatywnych), powiatowych urzędów pracy i organizacji pozarządowych (po 82% ocen negatywnych) oraz z PCPR (71% ocen negatywnych). (dowód: akta kontroli str. 474-481)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W badanej próbie 30 rodzin, wobec których Ośrodek nie występował do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wydanie postanowienia o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej,

pracownicy socjalni nie dokonali oceny realizacji dwóch kontraktów socjalnych, a jeden kontrakt ocenili po upływie ponad trzech miesięcy od terminu wyznaczonego w kontrakcie. W przypadku rodziny J.K. nie oceniono realizacji kontraktu socjalnego zawartego w dniu 22 października 2013 r., natomiast kontrakt socjalny zawarty w dniu 20 maja 2014 r. został oceniony w dniu 31 grudnia 2014 r., pomimo że termin oceny został wyznaczony na dzień 20 września 2014 r. Natomiast w przypadku rodziny K.F. nie oceniono realizacji kontraktu socjalnego zawartego w dniu 8 września 2014 r., którego ocena miała nastąpić w grudniu 2014 r. Niedokonywanie oceny realizacji kontraktów mogło mieć wpływ na zaangażowanie podopiecznych w realizację następnych kontraktów. (dowód: akta kontroli str. 466, 469)

Zastępca Dyrektora Agnieszka Majchrzak wyjaśniła m.in., że w przypadku kontraktu dla rodziny J.K. nie została sporządzona ocena realizacji działań na piśmie, ponieważ w umówionej dacie kontakt z rodziną był niemożliwy. Ustna ocena realizacji kontraktu została sporządzona w pierwszym możliwym terminie, tj. podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego w dniu 3 marca 2014 r. Kolejny kontrakt z rodziną został sporządzony w dniu 20 kwietnia 2014 r. i dotyczył objęcia rodziny wsparciem asystenta rodziny. Termin oceny realizacji działań został ustalony na dzień 31 grudnia 2014 r. i w tym dniu takiej oceny dokonano. Termin oceny działań był również jasny dla klientki. Rodzina wsparciem asystenta była objęta do 31 grudnia 2014 r. Data 20 września 2014 wpisana jako data oceny realizacji działań jest oczywistą pomyłką. W przypadku rodziny K.F. (...) ocena wykonania zaplanowanych działań właściwie powinna nastąpić wg. wzoru określonego w formularzu „ Część II A” Rozporządzenia MPiPS w/s wzoru kontraktu socjalnego. W danym przypadku ocena postanowień kontraktu nie została odnotowana na w/w druku, co nie jest równoznaczne z brakiem tej oceny. (...) Z wywiadu środowiskowego przeprowadzonego w dniu 08 grudnia 2014 r. wynika, że K. F. systematycznie rejestruje się w PUP, wyraża chęć podjęcia pracy, jak również podjęła dalsze leczenie w Poradni Specjalistycznej, realizuje zatem postanowienia kontraktu socjalnego. (dowód: akta kontroli str. 595)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, przyczyną przerwy w pracy asystenta rodziny z rodzinami B.K. oraz M.Z., mogło być zatrudnienie tylko jednego asystenta rodziny na umowę o pracę oraz zatrudnianie dodatkowo jednego lub dwóch asystentów rodziny na umowę zlecenie. W przypadku ww. rodzin termin zakończenia pracy z rodzinami przez asystenta rodziny zbiegł się z zakończeniem okresu jego zatrudnienia.

Ocena cząstkowa

Ośrodek monitorował efekty udzielanej pomocy w rodzinach przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, poprzez utrzymywanie wsparcia asystenta rodziny i pracownika socjalnego. W znacznej części objętych badaniem rodzin, które wyraziły chęć na współpracę z asystentem rodziny, osiągnięto poprawę w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W przypadku jednej rodziny doprowadzono do powrotu dzieci do rodziny biologicznej. MGOPS nie dokonał oceny realizacji dwóch kontraktów socjalnych a oceny jednego kontraktu dokonał nieterminowo.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Dokonanie i udokumentowanie analizy ryzyk związanych z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze.
2. Podjęcie działań mających na celu identyfikowanie wszystkich rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych z terenu działania MGOPS.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

3. Podejmowanie decyzji o przydzieleniu asystenta rodziny niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających jego przydzielenie.
4. Dokonywanie oceny realizacji zawartych kontraktów socjalnych w terminach w nich określonych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Kielcach.

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 21 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.

Kielce, dnia marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

Piotr Fatalski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis