



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.002.02/2015
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 one znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Piotr Fatalski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 93092 z dnia 22 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pińczowie, ul. Złota 7 28-400 Pińczów (dalej: Ośrodek lub MGOPS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem MGOPS od 24 lipca 2007 r. jest Andrzej Piekoszewski. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	W latach 2013-2015 MGOPS prawidłowo, zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej², 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). 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 z 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. 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. Rada Miejska w Pińczowie w dniu 28 listopada 2012 r. uchwaliła <i>Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Pińczów na lata 2013-2015</i>.
--------------	---

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.

Ośrodek, poza jednym przypadkiem, monitorował efekty udzielanej pomocy w rodzinach przeżywających 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Gmina Pińczów realizowała w latach 2013-2015 pracę z rodziną oraz udzielała pomocy społecznej za pośrednictwem MGOPS⁴, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny oraz art. 18 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z § 3 statutu MGOPS Ośrodek wykonuje zadania wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny. (dowód: akta kontroli str. 5-12)

Wykonując obowiązek, o którym mowa w art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, Rada Miejska w Pińczowie uchwałą nr XXXII/260/12 z dnia 28 listopada 2012 r. uchwaliła *Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Pińczów na lata 2013-2015* (dalej: *Program*). Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Miasta i Gminy Pińczów oraz Dyrektorowi MGOPS. (dowód: akta kontroli str. 13-18)

Przed uchwaleniem *Programu* nie były przeprowadzone konsultacje społeczne, dotyczące treści tego dokumentu. (dowód: akta kontroli str. 273)

Dyrektor wyjaśnił: *podczas przygotowywania projektu Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Pińczów pracownicy UM konsultowali założenia Programu z pracownikami MGOPS. Przeprowadzenie konsultacji społecznych przy przygotowywaniu Programu Wspierania Rodziny nie było konieczne z uwagi na to, iż oparto się na Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Pińczów. Zasady współpracy instytucji działających w interesie rodziny wynikają z uregulowań prawnych. Procedury komunikowania się instytucji w sytuacjach problemowych odnoszą się i są dostosowywane do indywidualnych przypadków.* (dowód: akta kontroli str. 226)

W sporządzonej na potrzeby *Programu* diagnozie stanu istniejącego wskazano liczbę rodzin, w tym rodzin z dziećmi, które korzystają z pomocy Ośrodka. Wskazano również, że znaczną część podopiecznych pomocy społecznej stanowią rodziny z dziećmi, w których występują problemy opiekuńczo-wychowawcze. Według MGOPS w rodzinach z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi występują następujące dysfunkcje: uzależnienie, przemoc domowa, bezradność w sprawach socjalno-bytowych i opiekuńczo-wychowawczych oraz problemy w pełnieniu ról.

W *Programie* do zasobów realizujących zadania w zakresie wspierania rodziny zaliczono MGOPS, Urząd Miejski, Miejsko-Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: GKRPA), Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (dalej: Zespół Interdyscyplinarny), placówki służby zdrowia, placówki oświatowe (przedszkola, szkoły), sąd i kuratorów sądowych, Komendę Powiatową Policji w Pińczowie (dalej: KPP), Radę ds. Rodziny oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz rodziny. W *Programie* określono w jakim zakresie działalność będą prowadziły poszczególne instytucje i organizacje. Ośrodek miał prowadzić pracę socjalną, pracę asystenta rodziny, aktywizację społeczno-zawodową, udzielać specjalistycznego poradnictwa oraz dożywiać dzieci w szkołach. (dowód: akta kontroli str. 15-16)

Zgodnie z koncepcją formułowania celów w dziedzinie planowania SMART⁵, będącą zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować

⁴ MGOPS został powołany uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy w Końskich nr XII/54/90 z dnia 9 marca 1990 r.

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

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), powinien być realistyczny a cele realne do osiągnięcia (R) i mieć określony termin realizacji celów (T).

Program spełniał założenia postulatów SMART – opisane założenia były konkretne, osiągalne, realne, mierzalne i określone w czasie.

Głównym celem *Programu* było stworzenie optymalnych warunków do wychowywania dzieci w środowisku rodziny biologicznej oraz wspieranie rodzin dysfunkcyjnych w prawidłowym wypełnianiu obowiązków opiekuńczo-wychowawczych. Celami szczegółowymi było:

- zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych dziecka;
- zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych wymagających interwencji oraz rozwiązywania już istniejących problemów.

W *Programie* wskazano jakie działania należy wykonać, aby osiągnąć założone cele oraz następujące wskaźniki realizacji działań:

- liczba i formy udzielonej pomocy;
- liczba rodzin i dzieci w tych rodzinach objętych pomocą;
- liczba dzieci korzystających z dożywiania;
- liczba rodzin korzystających z *Banku Żywności*;
- liczba osób dorosłych i dzieci doznających przemocy w rodzinie przebywających w placówkach interwencji kryzysowej;
- liczba dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej;
- wysokość środków przeznaczonych na pokrycie pobytu dzieci w ww. placówkach;
- liczba rodzin objętych działaniami profilaktycznymi;
- liczba i formy przekazów informacyjnych o miejscu pomocy;
- liczba osób i rodzin objętych wsparciem;
- liczba rodzin objętych monitoringiem.

Finansowanie *Programu* miało odbywać się w ramach środków budżetowych gminy Pińczów oraz środków pozyskiwanych z innych źródeł. Zakładanym efektem realizacji *Programu* miało być polepszenie sytuacji dziecka i rodziny, poczucia bezpieczeństwa socjalnego, ograniczenie patologii społecznej oraz stworzenie skutecznego systemu wsparcia dla rodziny i dziecka. Działania miały być ukierunkowane na konsolidację współpracy różnych grup społecznych, organizacji pozarządowych, instytucji celem odbudowywania właściwych relacji rodzinnych w tym: pozostawienie dzieci w miejscu zamieszkania, reintegracji rodziny naturalnej poprzez powrót dziecka do rodziny. Monitorowanie i ewaluacja miały odbywać się poprzez przedkładanie Radzie Miejskiej w Pińczowie, w terminie do 31 marca każdego roku sprawozdania z realizacji *Programu*. (dowód: akta kontroli str. 13-18)

Program był spójny ze *Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Pińczów na lata 2011-2020*, przyjętą uchwałą nr LI/464/10 Rady Miejskiej w Pińczowie z dnia 10 listopada 2010 r. W sporządzonej diagnozie stanu istniejącego wskazano m.in. na bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, dotyczącą przede wszystkim rodzin niepełnych, wielodzietnych, dysfunkcyjnych i bezrobotnych. W wyniku analizy SWOT⁶ jako słabe strony wskazano m.in. niedostatecznie rozwinięte umiejętności edukacyjne rodziców, ubożenie społeczeństwa, małą świadomość społeczną na temat zagrożeń alkoholizmem czy narkomanią. Jednym z celów strategicznych *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Pińczów na lata 2011-2020* było stworzenie korzystnych warunków rodzinom i osobom do przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych i zapobieganie kryzysom rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży. (dowód: akta kontroli str. 19-35)

⁶ Technika analityczna polegająca na posegregowaniu posiadanych informacji o danej sprawie na cztery grupy: mocne strony, słabe strony, szanse i zagrożenia.

Dyrektor MGOPS nie złożył Radzie Miejskiej w Pińczowie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny za lata 2013 i 2014, pomimo obowiązku wynikającego z art. 179 ust. 1 ustawy o pomocy rodzinie. Nie złożył również sprawozdań z realizacji Programu za ww. lata. (dowód: akta kontroli str. 273)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że *informacje te zawarte są w zbiorczym zestawieniu z działalności ośrodka za dany rok i są omawiane na komisjach Rady, a następnie przedstawiane na Sesji Rady Miejskiej.* (dowód: akta kontroli str. 225)

Informacje dotyczące realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny były zawarte w sprawozdaniach z działalności MGOPS, które były przedstawiane Radzie Miejskiej w Pińczowie. (dowód: akta kontroli str. 103-106, 120-125, 227-235)

W latach 2013-2015 (styczeń-luty) MGOPS objął pomocą odpowiednio: 661, 652 i 367 rodzin z terenu gminy Pińczów. Liczba nowych rodzin⁷ korzystających z pomocy Ośrodka wyniosła odpowiednio: 126, 93 i 11. Spośród wszystkich rodzin objętych pomocą liczba rodzin z dziećmi wynosiła analogicznie 308, 275 i 167, w tym nowych rodzin z dziećmi w poszczególnych latach było 43, 28 i 1. Natomiast liczba rodzin z dziećmi objętych opieką MGOPS, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wyniosła w latach 2013-2015 (styczeń-luty) – 32, 34 i 29, w tym nowych – 1, 3 i 0.

Na podstawie procedury *Niebieskie Karty* Ośrodek zajmował się w latach 2013-2015 (styczeń-luty) odpowiednio: 98, 95 i 38 rodzinami, w tym nowymi rodzinami – 48, 41 i 6. Liczba rodzin z dziećmi, którymi MGOPS zajmował się na podstawie *Niebieskich Kart* wynosiła analogicznie 49, 42 i 17, w tym nowych rodzin – 15, 14 i 0. Natomiast liczba rodzin z dziećmi, którymi Ośrodek zajmował się na podstawie *Niebieskich Kart*, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wyniosła w latach 2013-2015 (styczeń-luty) – 10, 9, 6, w tym nowych rodzin – 0, 1 i 0. (dowód: akta kontroli str. 36)

Spośród 32 rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, objętych opieką Ośrodka w 2013 r., asystenta rodziny przydzielono 17 rodzinom, tj. 53% rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi. W 2014 r. MGOPS przydzielił asystenta rodziny 16 rodzinom spośród 34 takich rodzin, co stanowiło 47%. Odpowiednio w okresie styczeń-luty 2015 r. asystenta rodziny przydzielono 15 z 29 rodzin (52%). W latach 2013-2015 (styczeń-luty) w rodzinach objętych pomocą asystenta rodziny było odpowiednio 43, 43 i 40 dzieci.

W latach 2013-2015 (styczeń-luty) asystent rodziny nie wnioskował do sądu o odebranie dzieci, natomiast w 16 przypadkach⁸ wnioskował o wgląd w sytuację rodziny. W latach 2013-2014 Sąd Rejonowy w Busku-Zdroju Wydziały Zamiejscowe w Pińczowie i w Kazimierzy Wielkiej oraz Sąd Rejonowy w Kielcach wydały postanowienia o umieszczeniu w pieczy zastępczej odpowiednio dzieci z trzech i ośmiu rodzin z terenu gminy Pińczów. W 2013 r. w pieczy zastępczej umieszczono pięcioro dzieci, natomiast w 2014 r. – 11. Do końca lutego 2015 r. sąd nie wydawał takich postanowień. (dowód: akta kontroli str. 37)

Z pomocy społecznej Ośrodka w 2013 r. korzystało 563 rodzin, w 2014 r. – 557, natomiast w styczniu i lutym 2015 r. – 329⁹. Spośród ww. rodzin rodziny z dziećmi stanowiły odpowiednio: 46,0%, 41,8% i 45,6%. Najczęstszymi przyczynami korzystania z pomocy społecznej przez te rodziny była niepełnosprawność, bezrobocie oraz ciężka choroba. (dowód: akta kontroli str. 38-78)

W MGOPS na koniec 2013 r. zatrudnionych było 25 pracowników (23,5 etatu), natomiast na koniec 2014 r. oraz na 28 lutego 2015 r. – 27 (26,5 etatu). W tym czasie w Ośrodku

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

⁸ W 2013 r. – 4 przypadki, w 2014 r. – 8 i w 2015 r. (styczeń-luty) – 4.

⁹ Na podstawie sprawozdania MPiPS-03.

zatrudniano 11 pracowników socjalnych, którzy pracowali w rejonach opiekuńczych (w tzw. „terenach”). Stan zatrudnienia pracowników socjalnych w rejonach opiekuńczych spełniał wymogi określone w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, tj. jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców¹⁰.

W 2013 r. w Ośrodku czynności asystenta rodziny na podstawie umowy zlecenia wykonywały dwie osoby, z tego jedna przez cały rok, a druga w okresie od 17 czerwca do 31 grudnia 2013 r. Od stycznia 2014 r. asystent rodziny, który przepracował cały poprzedni rok na umowę zlecenie został zatrudniony na umowę o pracę. W latach 2013-2015 (styczeń-luty) asystent rodziny zatrudniony na umowę o pracę, w tym samym czasie zajmował się odpowiednio 10, 16 i 15 rodzinami, a zatrudniony na umowę zlecenie w okresie od 17 czerwca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. siedmioma rodzinami. Liczby te nie przekraczały maksymalnej liczby rodzin, którymi może zajmować się asystent w tym samym czasie, określonej w art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny. (dowód: akta kontroli str. 37, 79-80, 150-159, 278-283)

Wydatki poniesione na zatrudnienie asystentów rodziny wyniosły 43,5 tys. zł (w tym z dotacji 35,2 tys. zł i środków własnych gminy 8,4 tys. zł) w 2013 r. oraz 31,9 tys. zł (w tym z dotacji 25,8 tys. zł i środków własnych gminy 6,1 tys. zł) w 2014 r.

Na udzielanie pomocy rodzinom z dziećmi przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wydatkowano w 2013 r. – 266,1 tys. zł, a w 2014 r. – 277,5 tys. zł. Najwięcej środków przeznaczono na świadczenia rodzinne (odpowiednio 155,2 tys. zł i 164 tys. zł, tj. 58% i 59%), zasiłki celowe (30,6 tys. zł i 24,7 tys. zł, tj. 12% i 9%) oraz dożywianie (29,9 tys. zł i 27,9 tys. zł, tj. 11% i 10%).

Gmina Pińczów z tytułu umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej w 2013 r. poniosła wydatki w wysokości 15,7 tys. zł, a w 2014 r. – 44,4 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 81-88, 126-127, 220)

Ośrodek prowadził jedną placówkę wsparcia dziennego, o której mowa m.in. w art. 9 pkt 2, art. 18 ust. 1 i 2 oraz w art. 24 ustawy o wspieraniu rodziny, w formie świetlicy środowiskowej. Działalność placówki nastawiona była przede wszystkim na rozwój intelektualny, moralny i społeczny dzieci, pochodzących z rodzin destrukcyjnych, rozbitych, niewydolnych wychowawczo, z problemami alkoholowymi itp. Świetlica zapewniała zorganizowaną opiekę wychowawczą poprzez prowadzenie zajęć wyrównawczych (język angielski, matematyka) oraz rozwój uzdolnień, pasji i zainteresowań wychowanków. Organizowano wyjścia dzieci na basen oraz wyjazdy integracyjne do Kielc, Zakopanego i Gacek. Dzieci uczestniczyły w kuligach i ogniskach. Przy współpracy z KPP realizowano następujące programy profilaktyczne: *Przemoc w szkole i rodzinie*, *Narkotyki gubią moje życie wolne od uzależnień* oraz *Depresja wśród dzieci i młodzieży*. Na świetlicy dzieci miały zapewniony posiłek.

Placówka posiadała 20 miejsc. W latach 2013-2015 (styczeń-luty) spośród rodzin objętych opieką asystenta na świetlice uczęszczało odpowiednio 1, 6 i 5 dzieci.

Informacje dotyczące placówki zostały ujęte w *Sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej* za pierwsze i drugie półrocze 2013 r. oraz drugie półrocze 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 81-88, 105-106, 124-125, 128)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że *nierzetelność dotycząca sporządzenia sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za okres 1 stycznia do 30 czerwca 2014 wynika z (...) problemów z Centralną Aplikacją Statystyczną*. (dowód: akta kontroli str. 291)

MGOPS wprowadził do CAS korektę sprawozdania w trakcie kontroli. (dowód: akta kontroli str. 274-275)

MGOPS nie posiadał informacji o liczbie rodzin, jakie zamieszkują gminę Pińczów.

¹⁰ Liczba mieszkańców gminy Pińczów na 31 grudnia 2012 r. wynosiła 21.645, na 31 grudnia 2013 r. – 21.421, a na 31 grudnia 2014 r. – 21.134 (źródło: www.kielce.stat.gov.pl i www.echodnia.eu).

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. (dowód: akta kontroli str. 81-88, 221)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że ustawodawca nie wskazuje formy prawnej w jakiej następuje „przydzielenie” rodzinie problemowej rodziny wspierającej. Ustawa nie określa też szczegółowych zasad zwrotu kosztów uzależnionych od zakresu pomocy. Ponadto rodzina z problemami opiekuńczo-wychowawczymi powinna wyrazić zgodę na objęcie jej tą formą wsparcia. W związku z tym istnieje bariera i obawa wśród lokalnego społeczeństwa przed zawarciem takiego porozumienia z gminą przez potencjalne rodziny wspierające. Wobec powyższego, zadania rodziny wspierającej w MGOPS są realizowane jedynie przez asystenta rodziny. (...) W środowisku były prowadzone obserwacje przez pracowników MGOPS pod kątem kandydatur na rodziny wspierające. Rodziny, które mogłyby w ocenie pracowników pełnić tę funkcję nie wyrażały chęci podjęcia się tego zadania. (dowód: akta kontroli str. 225-226, 291)

Zarządzeniem nr 1/2012 Dyrektora MGOPS z dnia 20 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu Ośrodka utworzono stanowisko asystenta rodziny, który podlegał kierownikowi Działu Pomocy Środowiskowej (dalej: DPŚ) Do zadań DPŚ należało m.in.:

- dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń;
- przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych i ich aktualizacji w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin;
- wypełnianie formularza *Pomoc Społeczna – Niebieska Karta*, w przypadku stwierdzenia przemocy w rodzinie;
- zawieranie kontraktu socjalnego z osobą lub rodziną, w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów tej osoby lub rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji rodzinnej;
- realizacja zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny, w zakresie należącym do zadań Gminy. (dowód: akta kontroli str. 129-135)

W zakresach czynności pracowników socjalnych uszczegółowiono powyższe zadania o m.in.:

- przeprowadzanie zgodnie z obowiązującymi przepisami wywiadów rodzinnych (środowiskowych) u osób ubiegających się o pomoc, przygotowanie wniosków oraz wskazanie rodzaju i wielkości potrzeb udzielania pomocy;
- inspirowanie do życiowego usamodzielniania się podopiecznych oraz ich integracji ze środowiskiem;
- współdziałanie w zakresie pomocy społecznej z Powiatowym Urzędem Pracy w Pińczowie (dalej: PUP), sądem, Policją, jednostkami oświaty, służbą zdrowia, parafiami, organizacjami pozarządowymi, związkami, stowarzyszeniami, fundacjami, a także sołtysami i radnymi zamieszkałymi na terenie Gminy;
- aktywizowanie środowiska lokalnego do działania w celu łagodzenia skutków biedy oraz zapobiegania powstawaniu sytuacji patologicznych;
- wizytowanie rejonów opiekuńczych, lustracja potrzeb;
- sprawdzanie skuteczności stosowanych form pomocy. (dowód: akta kontroli str. 144-145)

Do zadań asystenta rodziny należało m.in.:

- opracowanie i realizacja planu pracy dla rodzin potrzebujących pomocy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych we współpracy z członkami rodziny i pracownikiem socjalnym;
- udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym porady w zakresie umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego;
- udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych oraz problemów wychowawczych z dziećmi;
- motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych i udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymaniu pracy zarobkowej;

- motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych;
- podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin;
- prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci;
- dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku i przekazywanie tej oceny Dyrektorowi Ośrodka;
- monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziny. (dowód: akta kontroli str. 146-149)

W Ośrodku nie opracowano wewnętrznych procedur identyfikowania wśród wszystkich rodzin z dziećmi objętych bądź nieobjętych pomocą społeczną tych, które przeżywają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz dotyczących diagnozowania ich potrzeb. (dowód: akta kontroli str. 273)

Dyrektor MGOPS wyjaśnił, że *diagnozowanie środowiska rodzinnego pod kątem potrzeb i trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych jest procesem bardzo złożonym i wieloaspektowym. MGOPS nie opracował szablony identyfikacji rodzin problemowych ponieważ ogrom klasyfikacji problemów opiekuńczo-wychowawczych i metod identyfikacji wymaga elastyczności i indywidualnego podejścia do diagnozy. Na ogół w rodzinach z problemami opiekuńczo-wychowawczymi spotykamy się z przenikaniem patologicznych form zachowań, ich nakładaniu się. Wieloaspektowość naszej diagnozy pozwala nam dokładnie i rzetelnie zbadać strukturę rodziny i prawidłowe wytyczenie kierunków oraz rodzaju działań zapobiegających lub korygujących dysfunkcje danej rodziny.* (dowód: akta kontroli str. 224)

Na podstawie art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, Dyrektor Ośrodka zarządzeniem nr 6/2010 z dnia 20 października 2010 r. wprowadził regulamin kontroli zarządczej. Zgodnie z § 12 ust. 2 i 3 ww. regulaminu kierownictwo oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach funkcyjnych systematycznie, nie rzadziej niż raz w roku, dokonują identyfikacji zewnętrznego i wewnętrznego ryzyka związanego z poszczególnymi celami i zadaniami MGOPS. Zidentyfikowane ryzyka poddawane są analizie mającej na celu określenie możliwych skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka. MGOPS nie posiada rejestru zidentyfikowanych ryzyk. Ośrodek nie dokonał analizy ryzyk związanych z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze. Powyższe ryzyka nie zostały również wskazane w *Programie*. (dowód: akta kontroli str. 160-169, 273)

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 Busku-Zdroju, prokuraturą, placówkami oświatowymi i ochrony zdrowia, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Pińczowie (dalej: PCPR), Miejsko-Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: MGKRPA), PUP, Zespołem Interdyscyplinarnym powołanym do przeciwdziałania przemocy w rodzinie. MGOPS w dniu 24 lutego 2011 r. zawarł porozumienie dotyczące partnerstwa zadaniowego z PUP. Porozumienie zostało zawarte w celu realizacji zadań na rzecz aktywnej integracji, wynikającej z realizacji projektu systemowego, przewidzianego dla jednostek pomocy społecznej w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007-2013. Współpraca dotyczyła aktywizacji osób bezrobotnych, poszukujących pracy lub nie pozostających w zatrudnieniu, będących w wieku aktywności zawodowej i korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. (dowód: akta kontroli str. 104, 122, 170-172)

Kierownik III Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej z siedzibą w Pińczowie bardzo dobrze ocenił współpracę z asystentem rodziny i pracownikami socjalnymi. Według niego współpraca polegała na:

- pozyskiwaniu i wymianie informacji dotyczących rodzin objętych wsparciem ze strony pomocy społecznej oraz objętych postępowaniem rozpoznawczym, a następnie postępowaniem wykonawczym;

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

- wspólnej analizie sytuacji materialno-bytowej rodzin, o których mowa powyżej, analizie ich kompetencji wychowawczych i opiekuńczych;
- określeniu rodzaju i stopnia ewentualnych dysfunkcji, zagrożeń negatywnie wpływających na sytuację osób małoletnich pozostających w takich rodzinach;
- opracowywaniu zaleceń o charakterze opiekuńczym i wychowawczym dla osób pełniących pieczę nad małoletnimi;
- systematycznej kontroli realizacji zaleceń i monitorowaniu aktualnej sytuacji rodzin objętych postępowaniem wykonawczym;
- działaniach o charakterze interwencyjnym (w sytuacjach kryzysowych, pomocy prawnej i w sprawach urzędowych). (dowód: akta kontroli str. 195)

Badanie dokumentacji dotyczącej ośmiu rodzin¹² 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:

- sądem lub kuratorem sądowym w sześciu przypadkach;
- placówkami oświatowymi (szkoła, przedszkole) w czterech przypadkach;
- Policją w czterech przypadkach;
- służbą zdrowia w trzech przypadkach;
- Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Pińczowie w trzech przypadkach;
- Psychologiem w trzech przypadkach;
- MGKRPA w trzech przypadkach;
- PCPR w dwóch przypadkach;
- rodzinnym domem dziecka w jednym przypadku. (dowód: akta kontroli str. 196-214, 297-300)

Z analizy powyższej dokumentacji wynika, że przed odebraniem dzieci z dwóch rodzin (A. i B.W. oraz B. i J.B.) Ośrodek nie zidentyfikował w tych rodzinach problemów opiekuńczo-wychowawczych¹³.

W okresie objętym kontrolą cztery rodziny z dziećmi, przeżywające problemy opiekuńczo-wychowawcze trafiły po raz pierwszy pod opiekę Ośrodka. W 2013 r. do ośrodka trafiła jedna taka rodzina z dziećmi, w wyniku rozpoznania środowiskowego pracownika socjalnego. Natomiast w 2014 r. MGOPS objął wsparciem trzy nowe rodziny z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, po jednej w wyniku zgłoszenia ze środowiska, działań związanych z procedurą *Niebieskie Karty* oraz w wyniku rozpoznania środowiskowego pracownika socjalnego. (dowód: akta kontroli str. 215-216)

W Ośrodku nie opracowano procedur i standardów pracy pracownika socjalnego i asystenta rodziny. (dowód: akta kontroli str. 273)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że *procedury i standardy pracy pracownika socjalnego, asystenta rodziny są realizowane w praktyce i stale podlegają kontroli zarządczej w jednostce. Pracownicy socjalni i asystent rodziny wykonują swoją pracę w sposób profesjonalny i metodyczny, zgodnie z wartościami moralno-etycznymi i wynikającymi z nich zasadami wykonywania zawodu. Jak do tej pory nie zaistniała potrzeba unormowania tych zasad i procedur. Efekty pracy stanowią o przestrzeganiu zasad i wartości pracy socjalnej, tym samym asystenta rodziny. Pracownicy socjalni i asystent rodziny wykonują swoją pracę zgodnie z ogólnie przyjętą i utrwaloną nieformalną procedurą w pomocy społecznej, tj. diagnoza, opracowanie planu działania i budowa indywidualnego pakietu usług, realizacja planu działania, systematyczna ewaluacja działań, ocena końcowa.* (dowód: akta kontroli str. 225)

Dopiero w trakcie kontroli Dyrektor MGOPS zarządzeniem nr 1/2015 z dnia 12 marca 2015 r. dokonał podziału terenu działania Ośrodka na rejony socjalne. (dowód: akta kontroli str. 217-219)

¹² Dobór próby opisano w obszarze badawczym nr 2, dotyczącym prawidłowości, adekwatności i skuteczności udzielanej pomocy.

¹³ Sytuację tych rodzin opisano w obszarze badawczym nr 2.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że *pracownicy socjalni od momentu zatrudnienia w Ośrodku pracują w wyznaczonych rejonach opiekuńczych zgodnie z ustaleniami Kierownictwa i pracowników. Przy stanowiskach pracy widnieją wykazy rejonów podlegających konkretnym pracownikom. Do dnia 12 marca b.r. kwestia ta nie została uregulowana stosownym zarządzeniem. Nie występowały problemy związane z podziałem terenu wśród pracowników.* (dowód: akta kontroli str. 292)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. 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. 160-169, 273)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił: *nie sporządzamy ogólnej analizy ryzyka w procesie identyfikacji problemów opiekuńczo-wychowawczych, ponieważ w każdym indywidualnym przypadku staramy się możliwie jak najszybciej identyfikować ryzyko związane z działaniem pracownika socjalnego czy asystenta rodziny. Ponadto podchodzimy do analizy ryzyka w sposób nieformalny. Opieramy się na wiedzy i doświadczeniu wieloletnich pracowników socjalnych. Analiza przyjmuje formę ustną, dzięki czemu skracamy czas reakcji na sprawy kryzysowe. Już w pierwszym kontakcie z rodziną analizujemy, co należy zrobić, by usunąć dysfunkcję danej rodziny oraz zmniejszyć prawdopodobieństwo ponownego wystąpienia zagrożenia.* (dowód: akta kontroli str. 224-225)

2. MGOPS nie zawsze skutecznie identyfikował rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Ośrodek nie zidentyfikował bowiem dwóch rodzin (rodzina A. i B.W. i rodzina B. i J.B), z których w badanym okresie odebrano dwoje 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. 203-204)

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.
2. Ośrodek nie wykorzystywał możliwości wspierania rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, poprzez objęcie ich pomocą rodzin wspierających, na podstawie art. 9 pkt 3 i art. 29 ustawy o wspieraniu rodziny. MGOPS nie posiadał dokumentów potwierdzających podejmowanie prób znalezienia rodzin, które mogłyby spełniać rolę rodziny wspierającej. Zdaniem NIK, niezależnie od wskazywanych przez Dyrektora Ośrodka problemów związanych ze stosowaniem przepisów ww. ustawy oraz braku dotychczas zainteresowania ze strony rodzin, które mogłyby pełnić funkcję rodziny wspierającej, zachodzi potrzeba kontynuowania przez Ośrodek działań w celu umożliwienia korzystania przez rodziny potrzebujące z tej formy pomocy.
3. MGOPS w *Sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej* za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r. nie wykazał danych dotyczących placówki wsparcia dziennego.

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.

Gmina Pińczów posiadała trzyletni gminny program wspierania rodziny. 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, 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 dokumentację ośmiu rodzin, wobec których w okresie objętym kontrolą sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej. Z badania wyłączono trzy rodziny, z tego dwie, z których dzieci postanowieniem sądu umieszczono w pieczy zastępczej, w wyniku śmierci jedyne go rodzica oraz jedną, w której kobieta została ustanowiona opiekunem prawnym dla swojego wnuczka, będącego dzieckiem jej nieletniej córki. Podejmowane wobec badanych ośmiu rodzin działania były zgodne z przyjętą w MGOPS praktyką (nie stosowano żadnych ustalonych standardów) i polegały na zdiagnozowaniu problemów (m.in. w wywiadzie środowiskowym, kontaktach pracowników socjalnych i asystenta rodziny z sądem, placówkami oświatowymi, Policją, itp.), zaplanowaniu działań mających na celu wyeliminowanie problemu oraz ich wdrożeniu. W wyniku badania akt pomocy społecznej i akt asystenta rodziny stwierdzono:

- Rodzina M.H. Postanowieniem sądu z 18 stycznia 2013 r. troje dzieci zostało umieszczonych w rodzinnym domu dziecka. Na podstawie wywiadów środowiskowych zdiagnozowano, że kobieta była bezradna w rozwiązywaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych, nie potrafiła racjonalnie gospodarować posiadanymi środkami, była niezaradna życiowo, nie radziła sobie z utrzymaniem czystości w domu. Kobieta chorowała na anemię, po przebytych leczeniu onkologicznym. Samotnie wychowywała czwórkę dzieci w wieku 21, 14, 13 i 10 lat. Dwudziestojednoletnia córka była niepełnosprawna, poruszała się na wózku inwalidzkim, pobierała rentę chorobową. Rodzina utrzymywała się z zasiłków rodzinnych, renty i świadczenia pielęgnacyjnego. W sporządzonym 7 września 2012 r. planie pracy asystenta rodziny z rodziną, jako główny cel wskazano poprawę sytuacji zdrowotnej, materialnej i mieszkaniowej rodziny, podniesienie poziomu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego matki oraz poprawę wyników szkolnych dzieci. Cele szczegółowe to m.in. poprawa sytuacji zdrowotnej, materialnej, podniesienie motywacji dzieci do obowiązków szkolnych, przeprowadzka i remont mieszkania, podzielenie obowiązków domowych. Sporządzony plan pracy, zawierał m.in. zadania wraz ze wskazaniem kto ma je zrealizować (podopieczny, asystent) i został podpisany przez asystenta rodziny, pracownika socjalnego i podopieczną. Asystent wdrażał zaplanowane działania.

W dniu 2 listopada 2012 r. asystent rodziny Małgorzata Łuszcz zauważyła, że syn (W.K) podopiecznej ma naderwane ucho. Według oświadczenia dziecka, przekazanego asystentowi rodziny, w dniu 30 października 2012 r. wychowawczyni kl. III w Szkole Podstawowej w M. „wytargała za uszy” chłopców grających w piłkę w jednej z klas. Matka chłopca poinformowała, że wyjaśni sprawę 6 listopada 2012 r. podczas wywiadówki. Asystent przekazała powyższe informacje Kierownikowi DPS Annie Kmicie, która nie podjęła żadnych działań. (dowód: akta kontroli str. 196-199, 236)

Odebranie dzieci nastąpiło, w związku z zawiadomieniem przez MGOPS sądu o drastycznym zaniedbaniu przez matkę opieki nad niepełnosprawną pełnoletnią córką.

Po odebraniu dzieci praca z kobietą sprowadzała się do utrzymania więzi matki z trójką dzieci przebywającą w pieczy zastępczej, podjęcia starań o urlopowanie dzieci, dbania o ład i porządek w domu, rozsądne gospodarowanie finansami. Dzieci były systematycznie urlopowane na okres świąt, ferii i wakacji. (dowód: akta kontroli str. 196-199)

W listopadzie 2014 r. kobieta wniosowała do PCPR w Pińczowie o przeniesienie dzieci do innej placówki opiekuńczo-wychowawczej, ponieważ opiekunowie źle traktują dzieci i utrudniają jej z nimi kontakt.

Dyrektor PCPR Joanna Słonina wyjaśniła, że po zbadaniu sytuacji przez PCPR w Starachowicach (właściwy ze względu na położenie placówki) zarzuty stawiane przez matkę nie potwierdziły się. (dowód: akta kontroli str. 242-251)

Podczas pracy z rodziną asystent współpracował z PCPR, szkołą, pielęgniarką środowiskową, rodzinnym domem dziecka, poradnią psychologiczno-pedagogiczną, psychologiem i sądem. Kobieta uzyskiwała z MGOPS następujące świadczenia: zasiłek rodzinny wraz z pochodnymi, zasiłek stały, zasiłek na zakup żywności, opału, na inne potrzeby, dożywianie dzieci w szkole oraz alimenty z funduszu alimentacyjnego. Z podopieczną zawarto kontrakt socjalny, którego celem głównym było ustalenie stopnia niepełnosprawności. Podopieczna wywiązała się ze zobowiązania. Realizację kontraktu oceniono w terminie. (dowód: akta kontroli str. 196-199);

- Rodzina K. G-D. Postanowieniem z 12 czerwca 2013 r. Sąd Rejonowy w Kielcach udzielił zabezpieczenia w postaci umieszczenia młodszego dziecka w rodzinie zastępczej. Na podstawie wywiadów środowiskowych zdiagnozowano, że kobieta w ciąży, samotnie wychowuje dwoje dzieci w wieku 6 i 19 lat. Kobieta bezrobotna, po udarze mózgu, starszy syn jest osobą niepełnosprawną, a córka choruje (podejrzenie epilepsji). Kobieta była pod opieką pracownika socjalnego od lutego 2013 r. do kwietnia 2013 r., kiedy to poinformowała, że wyprowadza się z Pińczowa. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach (dalej: MOPR) poinformował MGOPS, że kobieta wraz z dzieckiem od 21 maja 2013 r. przebywa w Centrum Interwencji Kryzysowej w Kielcach (dalej: CIK) i uzyskuje świadczenia w Dziale Bezdomności w MOPR w Kielcach. Na posiedzeniu Zespołu Interdyscyplinarnego MOPR w Kielcach, z udziałem pracowników socjalnych MGOPS ustalono, że podopieczną zajmuje się CIK i dalsze decyzje co do form wsparcia podejmować będzie MOPR i CIK. MGOPS udzielił kobiecie pomocy w formie zasiłku rodzinnego, dożywiania i alimentów z funduszu alimentacyjnego. MGOPS nie przydzielił rodzinie asystenta, a także nie zawierał kontraktu socjalnego. (dowód: akta kontroli str. 201)

Kierownik DPŚ wyjaśniła, że (...) *petentka okazała się osobą mało zaradną życiowo. Pracownik podjął działania zmierzające do ustabilizowania sytuacji rodziny. Jednakże, po 2 miesiącach rodzina wyprowadziła się poza teren gminy Pińczów. Dlatego też, pracownik socjalny angażując się w pracę z rodziną i udzielenie wszelkiej pomocy – nie wniosowała o objęcie asystentem rodziny. Uznał, iż w tym czasie nie istniała sytuacja zagrożenia odebrania dzieci matce. (...) Niepodpisanie kontraktu podyktowane było złym stanem zdrowia klientki i zagrożeniem hospitalizacją.* (dowód: akta kontroli str. 239-240);

- Rodzina A. i M.P. Mężczyzna w grudniu 2010 r. i ponownie w październiku 2012 r. zgłosił nadużywanie alkoholu przez swoją żonę do MGKRPA. Od listopada 2012 r. kobieta rozpoczęła terapię odwykową. We wrześniu 2013 r. mężczyzna poinformował MGOPS, że żona przestała się leczyć, nadużywa alkoholu i wyrzuciła go z domu. Do czasu wynajęcia mieszkania mężczyzna przekazał córkę pod opiekę siostry żony. Postanowieniem z 22 listopada 2013 r. sąd w drodze zabezpieczenia tymczasowego powierzył pieczę nad sześcioletnią dziewczynką siostrze A.P. MGOPS utrzymywał kontakt z mężczyzną, który uważał, że nie potrzebuje pomocy Ośrodka. W lipcu 2014 r. pracownik socjalny przeprowadził rozmowę z kobietą, która była pod wpływem alkoholu, nie czuła potrzeby kontaktowania się z córką i nie potrafiła określić jakie ma plany na przyszłość. We wrześniu 2014 r. sąd orzekł rozwód i powierzył wykonywanie władzy rodzicielskiej mężczyźnie. Pracownik socjalny trzykrotnie wizytował mieszkanie mężczyzny (w kwietniu, wrześniu 2014 r. oraz w styczniu 2015 r.), za każdym razem stwierdzając, że w mieszkaniu jest czysto, w lodówce znajduje się żywność, a dziecko sprawia wrażenie zadowolonego. W lutym 2015 r. mężczyzna złożył wniosek do Ośrodka o alimenty z funduszu alimentacyjnego. (dowód: akta kontroli str. 201);

- Rodzina B. i J.B. Ośrodek w sierpniu 2010 r. poinformował sąd, że rodzice ośmioletniego dziecka nadużywają alkoholu. Pracownikom socjalnym, pomimo asysty dzielnicowego nie udało się wejść do mieszkania. Pracownicy socjalni zawiadomili babcię dziecka, aby je zabrała. Ośrodek w dniu 7 grudnia 2010 r. poinformował kuratora sądowego, że małżeństwo nie korzysta z pomocy społecznej, otrzymuje jedynie zasiłek rodzinny i nie wystąpiły kolejne zgłoszenia ze strony sąsiadów. Postanowieniem z 10 lutego 2014 r. Sąd Rejonowy w Kazimierzy Wielkiej ustanowił dla dziecka rodzinę zastępczą (babcia dziecka). W kwietniu 2014 r. pracownicy socjalni podjęli nieskuteczną próbę nawiązania kontaktu z B. i J. B. Ustalono, że miejsce pobytu kobiety jest nieznane jej matce (przebywa poza Pińczowem). Mężczyzna natomiast od 2012 r. przebywa w Anglii. W udostępnionej dokumentacji brak informacji o rodzinie w okresie od 7 grudnia 2010 r. do 10 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 203)

Kierownik DPŚ wyjaśniła, że *Ośrodek od 2010 roku pozostawał w stałym kontakcie z babcią dziecka, która sprawowała nad nim opiekę. Pracę socjalną uniemożliwiał brak kontaktu z rodzicami biologicznymi, przebywającymi poza terenem gminy Pińczów.* (dowód: akta kontroli str. 239-240)

W udostępnionej dokumentacji brak dowodów potwierdzających stały kontakt Ośrodka z babcią dziecka. (dowód: akta kontroli str. 203);

- Rodzina A. i B.W. W lutym 2014 r. D. W. – 15 letni syn małżonków A. i B.W. przebywał w mieszkaniu swojej pełnoletniej siostry A.W. i odmówił powrotu do domu rodziców. Powodem tego zachowania było nadużywanie alkoholu przez rodziców oraz przemoc ze strony ojca. Wezwani na miejsce przez matkę chłopca funkcjonariusze Policji, po konsultacji z dyżurnym KPP w Pińczowie pozostawili chłopca pod opieką siostry. Siostra na piśmie zobowiązała się do zapewnienia opieki bratu. W marcu 2014 r. siostra złożyła wniosek do sądu o ograniczenie władzy rodzicielskiej swoich rodziców wobec brata oraz ustanowienie dla brata rodziny zastępczej w jej osobie. A. i B. W. wnieśli pozew o wydanie chłopca. Postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2014 r. sąd ustanowił rodzinę zastępczą dla D.W. w osobie jego siostry. Ośrodek zapewnił pomoc psychologa rodzeństwu oraz czterokrotnie przeprowadził monitoring środowiska w ramach procedury *Niebieskie Karty*. Procedurę zakończono w sierpniu 2014 r. Ośrodek nie udzielał rodzinie pomocy materialnej. (dowód: akta kontroli str. 204)

Kierownik DPŚ wyjaśniła, że *rodzina A. i B.W. nie korzystała z pomocy Ośrodka. Po wszczęciu procedury Niebieskiej Karty Ośrodek powziął informację o problemie przemocy, gdzie osobą wobec której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie był syn. Z rozmowy pracownika socjalnego z rodzicami biologicznymi dziecka ustalono, że nie chcą oni żadnej interwencji Ośrodka, ponieważ zgłosili sprawę do sądu o wydanie dziecka. Mimo prawidłowego doręczonego wezwania – nie zgłosili się oni nawet na posiedzenie Zespołu Interdyscyplinarnego. (...) Praca socjalna skupiła się na pomocy małoletniemu i jego dorosłej siostrze, która sprawowała wówczas nad nim opiekę (kontakt z pedagogiem szkolnym, ustalenie i umówienie spotkań z psychologiem, rozmowy wspierające, a także wniosek do sądu o wgląd w sytuację).* (dowód: akta kontroli str. 240);

- Rodzina A.P. Małżeństwo wraz z dwójką dzieci (starsze usamodzielniało się w badanym okresie) z poprzedniego związku kobiety. Dzieci zostały odebrane matce w styczniu 2011 r. i umieszczone w rodzinie zastępczej u babci. Po śmierci babci w 2012 r. dzieci wróciły do matki. Sąd zobowiązał kobietę do leczenia odwykowego. Problemem rodziny było nadużywanie alkoholu i bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Asystent rodziny został przydzielony w grudniu 2012 r. Plan pracy z rodziną zakładał podniesienie poziomu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych, prawidłowy rozwój dzieci, aktywizację zawodową, podniesienie kwalifikacji, podjęcie pracy oraz dbanie o zdrowie członków rodziny. W dniu 20 września 2014 r. funkcjonariusze Policji zawiadomili Ośrodek, że pijani rodzice opiekują się 10-miesięcznym dzieckiem. Następnego dnia asystent rodziny i Kierownik DPŚ udali się do miejsca zamieszkania rodziny celem oceny sytuacji i sprawdzenia bezpieczeństwa dziecka. Rodzice spali

pijani a dziecko płakało. Pracownikom Ośrodka nie udało się obudzić rodziców, wobec czego wezwali Policję. Nie było możliwości zapewnienia opieki dziecku ze strony dorosłego trzeźwego członka rodziny, wezwano pogotowie ratunkowe oraz kuratora rodzinnego. Dziecko umieszczono w szpitalu w Busku-Zdroju. Sąd w dniu 22 września 2014 r. umieścił małoletniego w rodzinie zastępczej w drodze zarządzenia tymczasowego. MGOPS zawiadomił MGKRPA o konieczności leczenia podopiecznej i jej męża. W październiku 2014 r. do domu wrócił z obserwacji ze szpitala psychiatrycznego starszy syn. Mężczyzna wyprowadził się do swoich rodziców. Natomiast kobieta będąc „w ciągach alkoholowych” systematycznie opuszczała dom na kilka dni pozostawiając chłopca pod opieką pełnoletniej córki. Małżonkowie w dalszym ciągu nadużywali alkoholu. Sąd postanowił o przeprowadzeniu badania psychologicznego małżonków odnośnie pełnienia funkcji rodzicielskich. Asystent rodziny podczas pracy z rodziną A.P. współpracował ze szkołą (dyrektor, pedagog i wychowawca), kuratorem rodzinnym, poradnią psychologiczno-pedagogiczną, szpitalem psychiatrycznym, PCPR, pielęgniarką środowiskową, dzielnicowym i sądem. Rodzina uzyskała następujące świadczenia z Ośrodka: dożywianie dziecka, zasiłek na zakup żywności, na zaspokojenie innych potrzeb, z powodu bezrobocia, świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych oraz alimenty z funduszu alimentacyjnego. Z rodziną nie zawierano kontraktu socjalnego. (dowód: akta kontroli str. 205-209).

Kierownik DPŚ wyjaśniła, że w przypadku ww. rodziny *nie był zastosowany kontrakt socjalny z uwagi na brak efektywności realizacji wszelkich umów. W 2009 roku był podpisany z ww. kontrakt socjalny związany z uczestnictwem w Projekcie „Aktywizacja zawodowa bezrobotnych w gminie Pińczów” i wówczas już wystąpiły trudności w egzekwowaniu założeń kontraktu.* (dowód: akta kontroli str. 240);

- Rodzina J.G. Kobieta niezaradna życiowo, mieszkała z dwójką swoich dzieci (z pełnoletnim synem z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz 17-letnią córką). Kobieta i jej syn byli bezrobotnymi. Kobieta nie wyraziła zgody na pomoc asystenta rodziny. Na wniosek pełnoletniej córki J.G. sąd ograniczył władzę rodziców nad 17-letnią W.G. i umieścił ją w spokrewnionej rodzinie zastępczej (u siostry). Rodzina otrzymywała z Ośrodka pomoc materialną w postaci: świadczeń rodzinnych z pochodnymi, zasiłku stałego, zasiłków na zakup żywności, opału, na inne potrzeby, z powodu niepełnosprawności oraz dożywiania. Pracownik socjalny kontaktował się z pedagogiem szkolnym, prowadził również rozmowy motywacyjne. Niepełnosprawny syn w ramach kontraktu socjalnego brał udział w realizacji projektu *Aktywizacja zawodowa bezrobotnych w gminie Pińczów*. Kontrakt zawarty w dniu 1 marca 2013 r. został zrealizowany i oceniony w terminie. (dowód: akta kontroli str. 211);
- Rodzina M.Z. Kobieta mieszka z dwójką dzieci, 22-letnią córką i 6 letnim synem. Była uzależniona od alkoholu, po leczeniu odwykowym na oddziale szpitalnym. Była osobą bezrobotną, bez prawa do zasiłku, pracująca dorywczo. Kobieta miała problemy z wykonywaniem podstawowych funkcji opiekuńczych. Ojciec dzieci nie żyje. Kobieta związała się z mężczyzną – alkoholikiem z kryminalną przeszłością. Rodzina była objęta dozorem kuratora. Asystent rodziny rozpoczął pracę z rodziną od 1 lipca 2013 r. Jako cel główny w planie pracy wskazano: podniesienie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych oraz zadbanie o zdrowie członków rodziny. Kobieta pozostawiała syna bez opieki. Pełnoletnia córka wielokrotnie zabierała brata od pijanej matki, o czym Ośrodek informował sąd. MGOPS zawiadomił MGKRPA o konieczności skierowania podopiecznej na leczenie odwykowe. Sąd 15 października 2014 r. pozbawił władzy rodzicielskiej M.Z. i ustanowił jej córkę K.Z. rodziną zastępczą dla jej syna. Asystent podczas pracy z rodziną współpracował z terapeutą, zakładem energetycznym, przedszkolem, kuratorem sądowym, dzielnicowym, sądem, PCPR, MGKRPA, poradnią psychologiczno-pedagogiczną. Rodzina uzyskała z Ośrodka pomoc w formie zasiłku rodzinnego, dożywiania, zasiłku na zakup żywności, z powodu bezrobocia, żywność. Dziecko uczestniczyło w zajęciach w świetlicy środowiskowej. MGOPS zawarł kontrakt socjalny z K.Z. dotyczący aktywnego uczestnictwa w projekcie „Aktywizacja zawodowa bezrobotnych w Gminie Pińczów” oraz z K.Z. i M.Z. na udział w pracach społecznie

użytecznych. Dwa z ww. kontraktów zostały zrealizowane i pozytywnie ocenione, a trzeci kontrakt jest w trakcie realizacji. (dowód: akta kontroli str. 212-214)

W przypadku rodzin (rodziny A.P., M.H. i M.Z.) objętych opieką asystenta rodziny, sporządzana była diagnoza, plan pracy oraz sprawozdania półroczne z pracy z rodziną. Plany pracy zawierały cel główny, cele szczegółowe oraz działania krótkoterminowe. Plany pracy i ich aktualizacje były podpisywane przez asystenta rodziny, pracownika socjalnego oraz podopiecznego. W przypadku rodzin M.H. i M.Z. plan pracy aktualizowany był tylko raz (odpowiednio w lutym 2013 r. i styczniu 2014 r.), natomiast odnośnie rodziny A.P. nie był aktualizowany od grudnia 2012 r. W sprawozdaniach półrocznych asystent rodziny wskazywał kierunki dalszej pracy, cele oraz działania jakie zamierza podjąć w dalszej pracy z rodziną. Sprawozdania były akceptowane przez Kierownika DPS. (dowód: akta kontroli str. 196-199, 205-209, 212-214)

Asystent rodziny Małgorzata Łuszcz wyjaśniła m.in., że *aktualizacja planu pracy jest praktycznie stosowana w pracy z rodzinami (...) poprzez weryfikację oraz planowanie kolejnych działań podczas odbywających się wizyt i spotkań. (...) Kolejne działania krótkoterminowe określone są w kontekście bieżących problemów i omawiane praktycznie podczas każdorazowego kontaktu z rodziną.* (dowód: akta kontroli str. 277)

Rodziny, wobec których sąd wydał postanowienia o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej stanowiły 9,4% (3 z 32) w 2013 r. i 23,5% (8 z 34) w 2014 r., rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej objętych opieką Ośrodka. (dowód: akta kontroli str. 37)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że jako *najczęstszą przyczynę odebrania dzieci rodzicom biologicznym należy wskazać uzależnienie rodziców od alkoholu i ich brak woli odnośnie podjęcia starań w kierunku wyjścia z nałogu i uzdrowienia sytuacji rodzinnej.* (dowód: akta kontroli str. 291)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepoinformowaniu Dyrektora Ośrodka przez Kierownika DPS Annę Kmitę o prawdopodobnym naruszeniu nietykalności cielesnej W.K. przez nauczycielkę. (dowód: akta kontroli str. 196-199, 236)

Kierownik DPS wyjaśniła, że *zaistniała sytuacja w szkole została omówiona z matką dziecka, która nie wyraziła zgody na poinformowanie policji o zdarzeniu i postanowiła sama wyjaśnić sprawę w szkole. Wraz z asystentem rodziny monitorowała stan zdrowia dziecka, który nie wymagał konsultacji medycznej. Odstąpienie przez nas od czynności powiadomienia organów ścigania podyktowane było faktem, (...) że postępowanie takie odbywa się wyłącznie na wniosek osoby pokrzywdzonej, a matka dała do zrozumienia, że takiego wniosku nie złoży i samodzielnie wyjaśni sprawę w szkole.* (dowód: akta kontroli str. 240)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przytoczone w nich okoliczności nie uzasadniały zaniechania podjęcia jakichkolwiek działań, w tym zawiadomienia o zdarzeniu organów ścigania, tym bardziej, że u matki W.K. zdiagnozowano bezradność w rozwiązywaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Aktualizowanie planów pracy w sprawozdaniach półrocznych nie przynosi takiego samego efektu jak opracowanie oddzielnych aktualizacji planów pracy, ze wskazaniem działań jakie ma wykonać podopieczny i ich akceptacją, poprzez złożenie przez niego podpisu.

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 dysfunkcyjnym, które o taką pomoc wnioskowały. Asystent rodziny podejmował 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. 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

W wyniku analizy dokumentacji 14 rodzin¹⁴, objętych opieką asystenta rodziny w latach 2013-2015 (styczeń-luty), ustalono, iż w każdym przypadku sporządzono diagnozę rodziny, ustalono jej problemy i zaplanowano pracę, w celu ich przewyciężenia. W sprawozdaniach półrocznych dokonywano oceny wykonanej pracy oraz wskazywano kierunki pracy na przyszłość. Jako efekty swojej pracy asystent rodziny wskazywał m.in.: rejestrację podopiecznych w PUP, skompletowanie dokumentów do uzyskania stopnia niepełnosprawności, uzyskanie przez dzieci podopiecznych promocji do następnej klasy, uzyskanie opinii dla dzieci z poradni psychologiczno-pedagogicznej, podjęcie leczenia, uporządkowanie mieszkań i wykonanie drobnych remontów, pomoc w złożeniu pozwu o alimenty oraz w rozłożeniu na raty zaległości z tytułu różnych opłat. Z dziewięcioma rodzinami z 14 badanych zawarto 13 kontraktów socjalnych, których celami było m.in. aktywne uczestnictwo w projekcie "Aktywizacja zawodowa bezrobotnych w gminie Pińczów", udział w pracach społecznie użytecznych, uzyskanie nowego dowodu osobistego, złożenie wniosku o orzeczenie stopnia niepełnosprawności oraz rejestracja w PUP. Ośrodek dokonał oceny realizacji 11 kontraktów socjalnych, a w przypadku pozostałych dwóch kontraktów socjalnych termin ich realizacji jeszcze nie upłynął. Rodziny, którym przydzielono asystenta uzyskiwały również pomoc socjalną w postaci dożywiania, zasiłków na zakup żywności, odzieży, opału, zaspokojenie innych potrzeb, z powodu bezrobocia i długotrwałej choroby. Rodziny otrzymywały również zasiłki rodzinne.

Z jedną rodziną asystentowi nie udało się rozpocząć pracy, ponieważ rodzina wyprowadziła się do Kazimierzy Wielkiej. MGOPS zawiadomił właściwy ośrodek pomocy społecznej o przeprowadzeniu się tej rodziny na teren jego właściwości miejscowej.

Tylko z jedną rodziną asystent zakończył pracę w związku z uzyskaniem zakładanych celów. Asystent pomógł rodzinie w zakupie i instalacji pieca centralnego ogrzewania, podłączeniu energii elektrycznej, zgromadzeniu niezbędnych dokumentów do ubiegania się o rentę, podjęciu pracy dorywczej oraz sporządzeniu wniosku o umorzenie zaległości za wodę. Asystent przeprowadził trzykrotnie monitoring rodziny w ciągu roku od zakończenia pracy z rodziną i nie stwierdził nieprawidłowości w funkcjonowaniu rodziny. Po zakończeniu pracy asystenta z rodziną, pracownik socjalny trzykrotnie aktualizował wywiad środowiskowy (ostatni raz w grudniu 2014 r.). (dowód: akta kontroli str. 252-260)

Kierownik DPŚ odnośnie zakończenia pracy przez asystenta rodziny jedynie z jedną rodziną wyjaśniła: (...) w przypadku pozostałych rodzin realizowanie założonych celów wymaga długotrwałej pracy z powodu złożoności problemów oraz możliwości rodziny. (dowód: akta kontroli str. 241)

W marcu 2015 r. MGOPS poinformował Sąd Rejonowy w Busku-Zdroju Wydział Zamiejscowy w Pińczowie o uzasadnionych podejrzeniu prostytuowania się przez 17-letnią dziewczynę z rodziny N. Matka dziewczyny jest niepełnosprawna w stopniu umiarkowanym (schizofrenia), a ojciec w wyniku przebytej choroby nowotworowej porusza się na wózku inwalidzkim. W rodzinie występują problemy opiekuńczo-wychowawcze, dzieci nie uczą się i nie słuchają rodziców. Nie występują uzależnienia.

Matka B. P., bezrobotna, uzależniona od alkoholu, samotnie wychowywała dwoje dzieci. W dniu 1 czerwca 2014 r. doszło do pobicia 16-letniego chłopca przez pijanych mężczyzn, w jego miejscu zamieszkania w obecności 13-letniej siostry i matki, która nie wezwała Policji ani lekarza. Ośrodek o zaistniałej sytuacji powiadomił sąd rodzinny, prokuraturę i Policję. Prokuratura Rejonowa w Pińczowie odmówiła wszczęcia dochodzenia wobec nieświadczenia czynu zabronionego ściganego z urzędu, a stwierdzenia przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego oraz braku interesu społecznego w ściganiu tej kategorii przestępstw. (dowód: akta kontroli str. 252-266).

Analizą objęto również dokumentację 16 rodzin, które w latach 2013-2015 (styczeń-luty) miały problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, ale pozostawały pod

¹⁴ Badanie dotyczyło wszystkich rodzin, którym przydzielono asystenta rodziny z wyłączeniem rodzin objętych badaniem, o którym mowa w rozdziale II niniejszego wystąpienia.

opieką pracownika socjalnego i nie miały przyznanego asystenta rodziny. Ustalono, że kontakt z pracownikiem socjalnym miał miejsce po złożeniu przez rodzinę wniosku o pomoc finansową/materialną lub w związku z wszczęciem procedury *Niebieskie Karty*. Pracownicy socjalni w badanym okresie przeprowadzili z poszczególnymi rodzinami od dwóch do 14 wywiadów socjalnych lub dokonali ich aktualizacji. Rodziny uzyskały następującą pomoc materialną: dożywianie, zasiłki rodzinne, na zakup żywności, opału, pokrycie kosztów leczenia, z powodu bezrobocia, na pokrycie kosztów leczenia, na pokrycie kosztów energii elektrycznej oraz na zaspokojenie innych potrzeb. Poza pomocą finansową pracownicy socjalni monitorowali rodziny w ramach procedury *Niebieskie Karty*, prowadzili rozmowy motywujące i informacyjne, kontaktowali się z placówkami oświatowymi, PUP, Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, kuratorem rodzinnym, dzielnicowym, PCPR i psychologiem. Pracownicy socjalni pomagali kompletować dokumenty niezbędne do uzyskania świadczeń alimentacyjnych, renty i orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Spośród 16 rodzin, trzem rodzinom zaproponowano pomoc asystenta rodziny, na którą to pomoc rodziny nie wyraziły zgody. Kontrakty socjalne zostały zawarte z ośmioma rodzinami. Kontrakty dotyczyły udziału w pracach społecznie użytecznych, uporządkowania domu, kontaktu z wychowawcą dzieci, umówienia wizyty dziecka w poradni psychologiczno-pedagogicznej raz udziału w projekcie „Aktywizacja zawodowa bezrobotnych w gminie Pińczów”. Poza trzema kontraktami, których termin realizacji jeszcze nie upłynął, pozostałe kontrakty zostały zrealizowane i ocenione w terminie. (dowód: akta kontroli str. 267-272)

Kierownik DPS wyjaśniła m.in., że *zgodnie z ustawą o pomocy społecznej praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny. W swojej formie kontrakt jest zapisem zobowiązań pracownika socjalnego i klienta. Musi on uwzględniać indywidualne potrzeby i predyspozycje klienta. Kontraktów nie zawiera się z osobami, co do których istnieje pewność, iż nie będą mogły wywiązać się z zawartych w nich ustaleń (...)*. (dowód: akta kontroli str. 287)

M.P. wychowywała swoją córkę i córkę konkubenta, dla której była rodziną zastępczą (konkubent przebywał w areszcie). W lutym 2013 r. kobieta zrezygnowała z pełnienia funkcji rodziny zastępczej w związku z pobiciem przez konkubenta. W aktach sprawy znajdowała się ostatnia decyzja z 20 marca 2013 r. przyznająca mężczyźnie K.M. zasiłek na zakup żywności. Od kwietnia 2013 r. nie było informacji dotyczących rodziny. (dowód: akta kontroli str. 271)

W Ośrodku nie było wdrożonych zasad monitorowania sytuacji rodziny po zakończeniu wsparcia asystenta rodziny. (dowód: akta kontroli str. 273)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że *asystentura rodziny polega na zindywidualizowanej pracy w rodzinie. Zasady monitorowania sytuacji rodzin, po zakończeniu pracy asystenta rodziny z rodziną, związane są ściśle ze współpracą z pracownikami socjalnymi. Monitoring przyjmuje różne formy w zależności od potrzeb rodziny i ryzyka ponownego wystąpienia zagrożenia. Asystent rodziny sam opracowuje metody i zasady monitorowania dogodne i odpowiednie dla danej rodziny*. (dowód: akta kontroli str. 225)

Na podstawie anonimowych ankiet, wypełnionych przez dziesięciu pracowników socjalnych Ośrodka, można stwierdzić, że żaden z ankietowanych nie ocenił negatywnie skuteczności pomocy społecznej w zapobieganiu trudnym sytuacjom życiowym w rodzinach. Ponad połowa pracowników (60%) stwierdziła, że pomoc społeczna daje pewne narzędzia pracy pracownikowi socjalnemu, część z rodzin udaje się zmotywować do zmian w życiu, a część nie. Obawa przed odebraniem dzieci, w ocenie dwóch pracowników socjalnych, jest często dla rodziny największą motywacją do podjęcia działań naprawczych (zachowanie trzeźwości, podjęcie pracy). Zdaniem czterech ankietowanych pomoc udzielana przez gminę nie pozwalała na poprawę warunków mieszkaniowych rodzinom zagrożonym utratą dzieci. W opinii połowy ankietowanych, podejmowanie interwencji w sytuacjach kryzysowych, w tym współpraca z kuratorem rodzinnym, wnioskowanie do sądu o wgląd w sprawę rodziny, była jednym z najważniejszych zadań dla pracownika socjalnego. Właściwa diagnoza rodziny dysfunkcyjnej (rozpoznawanie potrzeb w zakresie pomocy społecznej i wsparcia rodziny) była najważniejsza jedynie dla trzech pracowników. Połowa pracowników socjalnych uznała za najmniej ważną w pracy z rodziną dysfunkcyjną,

współpracę z ich krewnymi, sąsiadami i innymi rodzinami, które mogłyby wspierać rodziny dysfunkcyjne z dziećmi i wskazywać im wzorce postępowania. Natomiast najtrudniejszym zadaniem było prowadzenie postępowań w zakresie przydzielanych świadczeń, gdyż często zgłaszają się nieuprawnione rodziny po pomoc, co powoduje konieczność „prześwietlania” ich sytuacji materialnej. Czterech ankietowanych pracowników socjalnych uznało, 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 podopiecznych zdolnych do pracy z rodzin zagrożonych odebraniem dzieci, w stosunku do ofert podejmowania zatrudnienia lub innych aktywności, większość ankietowanych wskazała, że tylko niewielka część bezrobotnych z rodzin zagrożonych odebraniem dzieci jest gotowa i chętna do podjęcia pracy, szkolenia lub wolontariatu. Oceniając determinację i motywację rodziców z rodzin dysfunkcyjnych do stworzenia odpowiednich warunków wychowywania dzieci, 47% ankietowanych uznało, że tylko niewielka część rodziców podejmuje działania by poprawić warunki mieszkaniowe. Natomiast 33% ankietowanych wskazało, że niewielka część rodzin stara się poprawić relacje rodzinne, korzystając z terapii rodzinnej, gdyż wychowują małoletnie dzieci, a pozostali uznali, że niektórzy rodzice porzucają picie alkoholu ze względu na to, że wychowują dzieci.

Większość (86%) 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 monitorowanie realizacji kontraktu i współdziałanie z klientem.

Oceniając współpracę w innych organizacjach/institucjach w ramach pomocy rodzinom, pracownicy socjalni najwyżej ocenili współpracę z asystentami rodziny (89% ocen bardzo dobrych i 11% ocen dobrych). Współpraca z PUP, placówkami oświatowymi, kuratorami sądowymi, świetlicami środowiskowymi, innymi pracownikami socjalnymi, Policją i strażą miejską oraz organizacjami pozarządowymi została oceniona przez wszystkich ankietowanych pozytywnie. Przez niektórych ankietowanych słabo została oceniona współpraca z PCPR (33%), MGKRPA (22%) i opieką zdrowotną (11%). Współpraca z żadną instytucją nie została oceniona negatywnie. (dowód: akta kontroli str. 293-296)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na braku monitorowania rodziny M.P., która zaprzestała składać wnioski o pomoc socjalną do MGOPS. Kobieta M.P. wychowywała swoją córkę i córkę konkubenta, dla której była rodziną zastępczą, podczas gdy konkubent przebywał w areszcie. W lutym 2013 r. kobieta zrezygnowała z pełnienia funkcji rodziny zastępczej w związku z pobiciem przez konkubenta. Ostatnim dokumentem w aktach jest decyzja z 20 marca 2013 r. przyznająca mężczyźnie K.M. (konkubent M.P.) zasiłek na zakup żywności. Do dnia kontroli, w dokumentacji Ośrodka aktach brak było jakiegokolwiek informacji dotyczącej rodziny. (dowód: akta kontroli str. 271)

Kierownik DPŚ wyjaśniła, że w lutym 2013 M.P. zamieszkała u swoich rodziców. Powodem odejścia od konkubenta było stosowanie wobec niej przemocy. Dziecko było objęte pomocą w formie dożywiania w szkole do czerwca 2013 roku. Wówczas klientka podjęła decyzję o przeprowadzce wraz z córką do Wrocławia. W wyniku monitoringu środowiska i rozmów z matką w/w uzyskano informację, iż przebywa tam do dnia dzisiejszego. (dowód: akta kontroli str. 288)

Wyjaśnienia Kierownika DPŚ nie znajdują potwierdzenia w dokumentacji Ośrodka. (dowód: akta kontroli str. 271)

Ocena cząstkowa

Poza jednym przypadkiem 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 badanych rodzin, które zgodziły na współpracę z asystentem rodziny, udzielone wsparcie przyniosło oczekiwane efekty.

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 Kontroli¹⁵, 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.
3. Zapewnienie monitorowania sytuacji wszystkich rodzin po zakończeniu udzielania wsparcia.
4. Podejmowanie niezwłocznie adekwatnych działań w przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących na podejrzenie popełnienia czynu stwarzającego zagrożenie dla zdrowia podopiecznych pracowników Ośrodka.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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

Kontroler
Piotr Fatałski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.