



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.002.03.2015

P/15/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

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.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marzena Baradziej, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93089 z dnia 22 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: MOPS, Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Fiolik, Dyrektor MOPS. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W gminie Ostrowiec Świętokrzyski, mimo wielu zróżnicowanych działań i podejmowanych inicjatyw, nie funkcjonuje sprawny i skuteczny system wspierania rodziny z problemami opiekuńczo-wychowawczymi. Przede wszystkim, nie został uchwalony trzyletni gminny program wspierania rodziny, który powinien wyraźnie określać zasady współpracy i sprawnej wymiany informacji, mechanizmy zapobiegania dublowaniu czynności przez poszczególne instytucje i podmioty oraz służące zwiększaniu skuteczności prowadzonych przez MOPS oddziaływań. Mimo braku programu i istniejących w tym zakresie procedur, w Ośrodku nie dokonano w formie pisemnej analizy ryzyka dotyczącego w szczególności nieobjęcia pomocą asystenta rodziny wszystkich potrzebujących i niejednakowego traktowania rodzin potrzebujących wsparcia asystenta rodziny.

MOPS, jako instytucja znajdująca się w centrum systemu wspierania rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, którego zadaniem jest rzetelne diagnozowanie i udzielanie wsparcia w przewyciężeniu trudności, nie zawsze skutecznie identyfikował rodziny potrzebujące tego wsparcia.

Ośrodek podejmował jednak wielotorowe działania mające na celu wspieranie rodzin, korzystał z nowej formy wsparcia w postaci asystenta rodziny, wypracowywał wzory dokumentacji i zasady pracy z rodziną. Zaangażowanie pracowników socjalnych we współpracy z asystentami przyniosło wiele pozytywnych dla rodzin efektów i mogło w wielu przypadkach zapobiec odebraniu dziecka rodzicom. Mimo wskazań do objęcia wsparciem asystenta, Ośrodek nie objął nim jednak dwóch rodzin, znajdujących się w trudnej sytuacji i wymagających wsparcia. Niewystarczające możliwości finansowe gminy (brak środków na zatrudnienie asystentów w I kwartale 2014 r., i niewystarczająca do potrzeb ich liczba w okresie objętym kontrolą), trudna sytuacja na rynku pracy (ubóstwo i bezrobocie, jako główne przyczyny korzystania z pomocy Ośrodka), brak wystarczającej bazy lokalowej, to główne czynniki obniżające efektywność podejmowanych działań.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

Nieformalne wyodrębnienie w Dziale Pomocy Środowiskowej (dalej: DPS) Zespołu do Spraw Rodzin pozytywnie wpłynęło na częstotliwość kontaktu z rodzinami. Pomoc nie sprowadzała się bowiem wyłącznie do wsparcia finansowego, lecz obejmowała także wizyty kontrolne i zróżnicowane działania w ramach pracy socjalnej, co pozwoliło na monitorowanie rodzin w okresie po zakończeniu pracy z asystentem. Skuteczność i trwałość efektów oraz wyjście z systemu pomocy utrudnia fakt, iż rodziny objęte wsparciem zespołu, to rodziny wieloprotymowe, dysfunkcyjne, w których mimo osiągnięcia efektów na jednej z płaszczyzn, praca Ośrodka nie ustaje.

Szybkość diagnozowania oraz skuteczność systemu wspierania rodzin ogranicza opóźniony przepływ informacji pomiędzy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: PCPR) a MOPS oraz brak informacji z Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim o wszczęciu postępowania o ograniczenie lub pozbawienie rodzica (rodziców) praw rodzicielskich.

Na skuteczność wspierania przez Ośrodek rodzin wpływa ponadto fakt, iż nawet w przypadku silnej motywacji członka rodziny uzależnionego od alkoholu, a zagrożonego odebraniem dziecka, występuje problem z ustaleniem szybkiego terminu leczenia szpitalnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Jak wynika ze statutu² i regulaminu organizacyjnego³, oprócz zadań wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ (dalej: ustawa ops), MOPS realizował w kontrolowanym okresie zadania własne i zlecone wynikające m.in. z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵ (dalej: ustawa o wspieraniu rodziny). (dowód: akta kontroli str. 4-38)

Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego nie uchwaliła trzyletniego gminnego programu wspierania rodziny, o którym mowa w art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Z wyjaśnień Jarosława Górczyńskiego, Prezydenta Miasta wynika, że program, jako odrębny dokument nie został przyjęty, jednak zadania w tym zakresie są realizowane. Założenia, które miałyby zostać zawarte w programie, zamieszczone są w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w gminie Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2021 (dalej: Strategia 2014-2021), jak również w poprzedniej na lata 2009-2013, a także w gminnych programach: przeciwdziałania przemocy, narkomanii oraz programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. (dowód: akta kontroli str. 158-161)

Z wyjaśnień Stanisława Fiolika, Dyrektora MOPS wynika, że w trakcie spotkań i bezpośrednich rozmów, wielokrotnie informował Wiceprezydenta i Prezydenta Miasta poprzedniej kadencji o konieczności opracowania trzyletniego gminnego programu wsparcia rodziny i otrzymał zapewnienie o podjęciu takich starań w niedalekiej przyszłości, m.in. poprzez powołanie międzyjednostkowej komisji ds. opracowania i monitoringu trzyletniego programu wspierania rodziny. (dowód: akta kontroli str. 188-191)

Jednym z celów głównych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2009-2013, było tworzenie systemu działań wspomagających funkcjonowanie osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz kreowania warunków do udziału tych osób w różnych formach życia społecznego,

² Uchwalony uchwałą Rady Miasta nr XXXIX/502/2009, z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim (ze zm.).

³ Zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta nr III/772/2011 z dnia 18 października 2011 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim (ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 332.

gospodarczego i kulturalnego. W Strategii 2014-2021, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego zidentyfikowano jako jeden z najważniejszych problemów społecznych Miasta. Jednym z celów szczegółowych tej strategii, jest zmniejszanie zjawiska wykluczenia społecznego i marginalizacji społecznej. Zwiększenie efektywności wsparcia dzieci i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym ma się dokonać poprzez: wspieranie rodzin w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i materialno-ekonomicznych i wczesne oddziaływania profilaktyczne dla rodzin wieloproblemowych.

Dla sformułowanych w strategii celów określono zadania i działania, podmioty odpowiedzialne za realizację, wskaźniki i termin realizacji (przez cały okres realizacji strategii). Zadania były proste, akceptowalne przez ich wykonawców i realistyczne. Monitorowanie realizacji strategii odbywać ma się przy użyciu *Karty monitoringu*. Termin sporządzenia sprawozdania z jej realizacji za 2014 r. upływa 30 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 57-157)

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) opieką Ośrodka objętych było odpowiednio 2.281, 2.096 i 1.443 rodzin, w tym 466, 388 i 67 nowych⁶ rodzin. Rodziny z dziećmi stanowiły odpowiednio 52% (1194), 37% (774) i 30% (432) rodzin objętych opieką. Problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych MOPS zdiagnozował odpowiednio u 106, 153 i 138 rodzin, w tym odpowiednio w 9 w 2013 r., 10 w 2014 r. i 3 w 2015 r. (do 28 lutego) nowych rodzinach. Na podstawie wszczętej procedury *Niebieskie Karty*, MOPS zajmował się odpowiednio 90, 137 i 67 rodzinami, z których rodziny z dziećmi stanowiły 45% (41), 45% (62) i 42% (28). Procedurą *Niebieskie Karty* objęto odpowiednio 10, 12 i 10 rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w tym nowych rodzin – 4, 5 i jedną. (dowód: akta kontroli str. 162, 646)

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) wsparciem asystentów rodziny objęto 42, 93 i 49 rodzin, w których znajdowało się 91, 193 i 104 dzieci. Pomocą asystenta nie objęto 64, 60 i 89 rodzin, w których zdiagnozowano problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w których znajdowało się 160, 139 i 190 dzieci. (dowód: akta kontroli str. 163, 647)

Powodami korzystania z pomocy społecznej w MOPS w kontrolowanym okresie, wskazanymi w sprawozdaniu MPIPS-03⁷, najczęściej były ubóstwo (64%, 74%, 73%) i bezrobocie (72%, 68%, 37%). Rodziny bezradne w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa dziennego stanowiły 13%, 28% i 16% rodzin korzystających z pomocy Ośrodka. (dowód: akta kontroli str. 163, 166, 649)

MOPS, w dniu 31 grudnia 2013 r. i 2014 r., zatrudniał 41 pracowników socjalnych, z tego 39 terenowych i dwóch pracowników socjalnych, koordynujących pracę pracowników terenowych, poprzez weryfikację wywiadów środowiskowych, w tym merytoryczną ocenę sytuacji rodziny, omówienie ewentualnych spraw problematycznych. Na dzień 28 lutego 2015 r. zatrudnienie zmniejszyło się do 37 pracowników terenowych. Stosownie do art. 110 ust. 11 ustawy ops, na jednego pracownika socjalnego powinno przypadać 2.000 mieszkańców, a od 1 stycznia 2015 r. 2.000 mieszkańców lub 50 rodzin. Poziom zatrudnienia spełniał zatem powyższe wymogi⁸. W dniu 31 grudnia 2013 r., w przeliczeniu na pełne etaty, w MOPS zatrudniano sześciu asystentów rodziny, 31 grudnia 2014 r. – jedenastu, a na 28 lutego 2015 r. – pięciu. Zatrudnienie asystentów rodziny w latach 2013-2014 było możliwe dzięki uzyskaniu dofinansowania ze środków resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej *Asystent rodziny* oraz programu *Asystent i koordynator pieczy zastępczej na 2014 r.* Ponadto, w latach 2013-2014, w przypadkach szczególnych, w których np. objęcie wsparciem asystenta zlecał sąd, na podstawie umowy

⁶ Rodziny, które nie korzystały z pomocy Ośrodka przed okresem objętym kontrolą i uzyskały po raz pierwszy pomoc w latach 2013-2015 (styczeń-luty).

⁷ Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach.

⁸ W Ostrowcu Świętokrzyskim w dniu 31 grudnia 2013 r. zamieszkiwało 72 277 osób, na 31 grudnia 2014 r. – 70 299, na 28 lutego 2015 r. – 70 141.

zlecenia, w celu wsparcia jednej, konkretnej rodziny zatrudniono jednego asystenta w 2013 r. i dwóch w 2014 r. Asystenci zatrudnieni w Ośrodku na umowę o pracę obejmowali wsparciem od 6 do 11 rodzin. (dowód: akta kontroli str. 167-170, 172-178)

Od 19 marca 2014 r., na skutek zmiany regulaminu organizacyjnego Ośrodka, w DPŚ wyodrębniono Zespół do Spraw Asysty Rodzinnej, do zadań którego należała praca z rodziną, przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Ponadto w Dziale Pomocy funkcjonował niewyodrębniony formalnie czteroosobowy Zespół do spraw Rodzin, który składał coroczne sprawozdanie ze swej działalności i działał w oparciu o program *System wsparcia dla rodzin dysfunkcyjnych*, który wytyczał ogólne założenia pracy z rodziną, wskazywał korzyści pracy zespołowej i zakres działań zespołu. Głównym zadaniem określonym w zakresach czynności pracowników wchodzących w skład Zespołu, było świadczenie pracy socjalnej w środowisku, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin problemowych. Od 31 lipca 2013 r. Zespół pracuje w trzysobowym składzie. Oba zespoły podlegają Kierownikowi DPŚ. Z udzielonych przez Kierownika DPŚ Marzenę Górę wyjaśnień wynika, że głównym kryterium przydzielania spraw rodzin Zespołowi do Spraw Rodzin jest stopień ich dysfunkcyjności. Trafiają do niego rodziny, w których sąd rodzinny ogranicza władzę rodzicielską przez nadzór kuratora lub współpracę z asystentem rodziny, w ocenie pracowników socjalnych wskazana jest współpraca z asystentem rodziny oraz rodziny cudzoziemców i mniejszości narodowych. W 2013 r. na jednego pracownika przypadało około 40 rodzin, w 2014 – około 50. (dowód: akta kontroli str. 27, 30, 179-185)

Na udzielanie pomocy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wydatkowano 4.520,9 tys. zł w 2013 r. i 4.945,5 tys. zł w 2014 r. Najwięcej środków przeznaczono na wypłatę zasiłków stałych (odpowiednio 2.546,4 tys. zł i 2.926,4 tys. zł), realizację *Rządowego programu dożywiania dzieci* (1.480,3 tys. zł i 1.045,2 tys. zł), zasiłki celowe (305,8 tys. zł i 918,1 tys. zł). Wydatki na realizację rządowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej *Asystent Rodziny* wyniosły odpowiednio 112,6 tys. zł i 255,7 tys. zł. Wydatki związane z umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej wynosiły 103,2 tys. zł i 162,6 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 171)

Na terenie miasta Ostrowiec Świętokrzyski brak jest placówek wsparcia dziennego w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny. Z wyjaśnień Stanisława Fiolika, Dyrektora MOPS wynika, że na terenie miasta funkcjonują świetlice środowiskowe, które faktycznie spełniają rolę takich placówek (obecnie 15 świetlic środowiskowych prowadzonych przez PCK, 19 w 2013 r. i 16 w 2014 r.).

O konieczności utworzenia placówki wsparcia dziennego na bazie istniejących świetlic, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Ośrodka, informował on Wiceprezydenta i Prezydenta Miasta poprzedniej kadencji, w trakcie bezpośrednich spotkań i uzyskał zapewnienie o podjęciu takich starań. W sprawie tej Dyrektor Ośrodka nie występował jednak pisemnie.

Na terenie Ostrowca Świętokrzyskiego nie ustanowiono też rodzin wspierających. Z wyjaśnień Stanisława Fiolika, Dyrektora MOPS wynika, że podejmowano rozmowy wspierająco-motywuujące do bycia rodziną wspierającą (były to rodziny spokrewnione) lecz *potencjalne rodziny wpierające nie wyraziły zgody na sformalizowanie umową swoich usług*. Przyczyną odmowy był lęk przed podpisaniem umowy i monitorowaniem przez Ośrodek jej realizacji. W ocenie Dyrektora MOPS, istotną przeszkodą w pozyskiwaniu rodzin wspierających jest brak gratyfikacji finansowej. Ośrodek jest w trakcie opracowywania własnej dokumentacji niezbędnej do stopniowego wdrożenia procedur ustanawiania rodzin wspierających (dowód: akta kontroli str. 170, 186-191)

W regulaminie organizacyjnym, wśród zadań DPŚ określono m.in. pracę socjalną, dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, udzielanie pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych, współpracę z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych i łagodzenia skutków ubóstwa, inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową. Zadania te, a także współpraca i współdziałanie z lokalnymi instytucjami i organizacjami znalazły

odzwierciedlenie w zakresach czynności pracowników Działu. (dowód: akta kontroli str. 4-56)

Ośrodek nie posiada sformalizowanych wewnętrznych regulacji dotyczących: współpracy z innymi instytucjami wspierającymi rodziny, procedur identyfikacji wśród rodzin z dziećmi objętych lub nieobjętych pomocą społeczną tych, które przeżywają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz regulacji, które pozwalają na diagnozowanie ich potrzeb. (dowód: akta kontroli str. 193)

Pracownikowi zatrudnionemu w MOPS na stanowisku głównego specjalisty ds. strategii polityki społecznej, w zakresie czynności przydzielono obowiązek przygotowywania opracowań, folderów i ulotek dotyczących realizowanych programów. Ośrodek przeprowadzał kampanie informacyjne propagując w ten sposób wiedzę mieszkańców gminy, nt. możliwych form wsparcia rodzin z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w których występuje problem przemocy lub uzależnień. W 2013 r. przygotowano i rozpowszechniono 15 tys. ulotek informacyjno-edukacyjnych *Nie jesteś sam ze swoim problemem*, informujące o placówkach ogólnopolskich i gminnych udzielających bezpłatnej pomocy w obszarach problemów z alkoholem, przemocy domowej i w sytuacjach kryzysowych. Ponadto rozpowszechniano ulotki o tematyce m.in. przeciwdziałania przemocy, ulotki ogólnopolskiego pogotowia dla ofiar przemocy w rodzinie *Niebieska Linia*, ulotki Katolickiego Centrum Pomocy Rodzinie, *informatory ABC uzależnień*, zaproszenia na konsultacje do Świętokrzyskiego Ośrodka Terapii, ulotki z danymi kontaktowymi grup wsparcia, spis mityngów. (dowód: akta kontroli str. 57-157)

W Ośrodku, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie ustanowienia systemu kontroli zarządczej na poziomie gminy i jej jednostek organizacyjnych, realizowano przyjęty przez Prezydenta Miasta cel operacyjny na lata 2013 i 2014 *Poprawa bezpieczeństwa socjalnego mieszkańców Gminy Ostrowiec Świętokrzyski*, który nie przewidywał realizacji zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny. Nie sformalizowano analizy ryzyka na poziomie samego Ośrodka. (dowód: akta kontroli str. 234-250)

MOPS nie zawierał porozumień z instytucjami funkcjonującymi w środowisku lokalnym w zakresie wspierania rodzin w przezwyciężaniu trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Współpraca taka miała jednak miejsce i wynika z analizy dokumentacji MOPS oraz sprawozdań z realizacji strategii i działalności MOPS. (dowód: akta kontroli str. 72-81, 143-157, 192-196, 253-284)

Pracownik Ośrodka przewodniczy Zespołowi Interdyscyplinarnemu ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie gminy Ostrowiec Świętokrzyski, pracownik socjalny powołany jest także do składu tego zespołu, ponadto pracownik MOPS uczestniczy w pracach Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Ośrodek realizował w partnerstwie z sześcioma gminami i Agencją Rozwoju Lokalnego w Ostrowcu Świętokrzyskim projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego *Wspólna sprawa*, współpracował z Polskim Czerwonym Krzyżem, Polskim Komitetem Pomocy Społecznej. W Ośrodku Interwencji Kryzysowej zorganizowano poradnictwo terapeutyczno-psychologiczne z elementami programu korekcyjno-edukacyjnego. Nawiązano współpracę z działającymi w Ostrowcu Świętokrzyskim: Centrum Integracji Społecznej (dalej: CIS), Ośrodkiem Leczenia Zaburzeń i Uzależnień Eskulap, Świętokrzyskim Ośrodkiem Terapii, placówkami edukacyjnymi, Zakładem Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim. Członkowie Zespołu do Spraw Rodzin współpracowali także z Komendą Powiatową Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Strażą Miejską w Ostrowcu Świętokrzyskim, Sądem Rejonowym w Ostrowcu Świętokrzyskim III Wydziałem Rodzinnym i Nieletnich, kuratorami sądowymi, PCPR. Dzięki wymianie informacji z ww. instytucjami, Ośrodek zidentyfikował 44% w 2013 r., 80% w 2014 r. i 100% w 2015 r. (do 28 lutego) nowych rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, które po raz pierwszy objęto pomocą. (dowód: akta kontroli str. 253-284, 647-648)

Z informacji otrzymanej od II Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Ostrowcu Świętokrzyskim wynika, że współpraca z Ośrodkiem przebiegała dobrze i polegała głównie na wymianie informacji o podopiecznych oraz podejmowaniu wspólnych działań. Powyższe potwierdzają także kuratorzy zaangażowani bezpośrednio w sprawy wytypowane do szczegółowego badania w drugim i trzecim punkcie niniejszego wystąpienia. Ich zdaniem współpraca z pracownikami socjalnymi przebiegała dobrze, z asystentami była zdecydowanie intensywniejsza i oceniona bardzo dobrze. (dowód: akta kontroli str. 197-233)

W sprawie rodziny A.K., jak wynika z pisma kuratora sądowego, pracownik socjalny nie przekazał informacji o sporządzeniu *Niebieskiej Karty*. W konsekwencji, kurator nie uczestniczył w posiedzeniu zespołu roboczego, a informację tę pozyskał w późniejszym okresie z innych źródeł. Z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika DPŚ wynika, że pracownik socjalny, Adrianna Cierniak-Mięso nie powiadomiła kuratora, ponieważ nie posiadała wiedzy o ograniczeniu A.K. władzy rodzicielskiej przez nadzór kuratora (klientka zataiła tę informację). Dodała ponadto, że powyższe mogło być spowodowane także brakiem doświadczenia zawodowego pracownika. (dowód: akta kontroli str. 231, 286-288)

Marzena Góra wyjaśniła także: *bardzo istotną okolicznością (...) jest to, że sąd nie informuje (...) o rodzinach objętych nadzorem kuratora. Niewątpliwie pozyskanie takich informacji ułatwiłoby (...) diagnozowanie środowisk i podjęcie szybkich działań pomocowych na rzecz rodziny. (...) niemal wszystkie działania w celu prawidłowego zdiagnozowania środowiska ciąży po stronie pracownika socjalnego. (...)* Powyższe znajduje potwierdzenie w analizowanej dokumentacji. Także z wyjaśnień Katarzyny Łasak, specjalisty pracy socjalnej wynika, że kontakt z kuratorami następuje na ogół z inicjatywy pracownika socjalnego. W ocenie Pani Łasak, w sprawach, w których istnieje zagrożenie bezpieczeństwa dzieci, w sytuacji gdy rodzice nie pojawiają się na pierwszej sprawie dotyczącej ograniczenia władzy rodzicielskiej, uzasadnione byłoby zastosowanie przyspieszonego trybu wyznaczania kolejnego terminu. W sprawach takich Ośrodek nie jest informowany o kolejnym terminie, ustalenie takiej informacji wymaga kontaktu ze strony Ośrodka i systematycznego monitorowania sprawy. (dowód: akta kontroli str. 287, 289-290)

Wyniki anonimowych badań ankietowych, przeprowadzonych wśród 32 pracowników socjalnych wykazały, że 97% ankietowanych wskazało na dobrą lub bardzo dobrą współpracę z asystentami rodziny i innymi pracownikami socjalnymi, 80% badanych na dobrą i bardzo dobrą współpracę z kuratorami, 83% z PCPR. Współpracę z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych pozytywnie oceniło 70% respondentów, z Policją i Strażą Miejską - 83%. Połowa ankietowanych oceniła współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim jako słabą. Słabo oceniono też współpracę ze świetlicą środowiskową i organizacjami pozarządowymi (odpowiednio: 43 i 47%), 17 i 13% ankietowanych zaznaczyło, iż tej współpracy brak. Aż 76% respondentów wyraziło niezadowolony ze współpracy z zakładami opieki zdrowotnej. (dowód: akta kontroli str. 656-660)

W latach 2013-2015 (do 28 lutego) Ośrodek zidentyfikował odpowiednio dziewięć, dziesięć i trzy nowe rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W 2013 r. źródłem informacji o rodzinach w czterech przypadkach był wniosek rodzica o udzielenie pomocy, w czterech – działania związane z procedurą *Niebieskie Karty*, w jednym – anonimowe zgłoszenie. W 2014 r. pięć przypadków ujawniono realizując procedurę *Niebieskie Karty*, dwa na wniosek rodzica i trzy w wyniku innych zgłoszeń (przez Zakład Opieki Zdrowotnej w Ostrowcu Świętokrzyskim, PCPR i spokrewnioną rodzinę). W 2015 r. źródłem informacji o rodzinie był wniosek kuratora, zgłoszenie z ośrodka zdrowia i procedura *Niebieskie Karty*. (dowód: akta kontroli str. 162, 164-165, 646, 648)

W trzech rodzinach spośród 30 objętych badaniem (w ramach próby do badania wskazanej w drugim obszarze) pracownicy socjalni nie przeprowadzili diagnozy sytuacji rodziny ani nie podjęli próby jej przeprowadzenia, chociaż Ośrodek powziął informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. (dowód: akta kontroli, str. 293)

Elementami systemu kontroli zarządczej, formalnie określonymi w zarządzeniu nr 24/2011 r. Dyrektora Ośrodka z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia systemu kontroli zarządczej w MOPS (dalej: zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej), były m.in.: Kodeks Etyki Zawodowej Pracowników MOPS, zasady zapewniające bezstronność i obiektywizm działania MOPS, zasady oceny MOPS i ich pracowników przez osoby objęte wsparciem, zasady planowania szkoleń pracowników. (dowód: akta kontroli str. 237-244),

W MOPS nie zostały formalnie opracowane standardy pracy pracownika socjalnego i asystenta rodziny. Z wyjaśnień Stanisława Fiolika, Dyrektora MOPS wynika, że każdy pracownik socjalny idący w teren posiada tzw. *czerwoną teczkę*, zawierającą informacje i procedury dotyczące odebrania dzieci w wyniku stwierdzenia przemocy. W teście zawarto graficznie obowiązującą procedurę – zasady postępowania wynikające z obowiązujących przepisów, wzory formularzy, druki pouczeń, adresy placówek. Praca socjalna realizowana w Ośrodku jest wzorowana na modelu instytucjonalnym, pracownicy socjalni stosują metody i techniki pracy socjalnej, opisane w licznie prounumerowanej literaturze przedmiotu, poznane w trakcie szkoleń i specjalizacji. Jak wyjaśnił Dyrektor, *warsztat asystenta rodzinnego, jako nowego zawodu, nastręcza problemy(...) Brakuje (...) wzoru sformalizowanych dokumentów, na których asystent dokumentowałby swoją pracę i na podstawie których dokonywałby np. oceny efektów tej pracy. Ponadto w literaturze przedmiotu nie jest dostatecznie opisany warsztat pracy asystenta rodziny. W (...) naszym Ośrodku testuje się wzory dokumentacji dla asystenta rodziny, które zostały przyjęte do codziennej praktyki w drodze instruktażu przeprowadzonego przez kierownika działu pomocy środowiskowej. W pracy codziennej asystent (...) stosuje metody i techniki pracy socjalnej (...) tożsame dla pracowników socjalnych.* (dowód: akta kontroli str. 192-196)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Ośrodku, do czasu kontroli, pomimo określenia na podstawie art. 68 ustawy o finansach publicznych zasad i standardów kontroli zarządczej, Dyrektor MOPS nie dokonał w formie pisemnej analizy ryzyka, w tym dotyczącego nieobjęcia pomocą asystenta rodziny wszystkich potrzebujących i niejednakowego traktowania rodzin potrzebujących wsparcia w postaci asystenta rodziny. Obowiązek ten wynikał z zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej.

W § 4 ww. zarządzenia, opisano standardy zarządzania ryzykiem, dotyczące określania celów i zadań MOPS w co najmniej rocznej perspektywie, monitorowania i oceny ich realizacji, identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań MOPS oraz dokonywania analizy ryzyka (...) Załącznikami do zarządzenia były formularze służące do dokumentowania zidentyfikowanych celów i ryzyk. (dowód: akta kontroli, str. 234-250)

Joanna Gałczyńska, Zastępca Dyrektora Ośrodka, nadzorująca DPŚ wyjaśniła, że nie sformalizowano analizy ryzyka, w tym dotyczącego nieobjęcia pomocą asystenta rodziny wszystkich potrzebujących i niejednakowego traktowania rodzin potrzebujących wsparcia w postaci asystenta rodziny. Kierownictwo Ośrodka miało świadomość możliwości zatrudnienia ograniczonej liczby asystentów, przyjęto zatem, iż nie wszystkie rodziny wymagające wsparcia będą nim objęte, choć analizy te nie zostały sformalizowane. (dowód: akta kontroli, str. 654-655)

Działania formalne, do których obligowało ww. zarządzenie, podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK. Dla DPŚ przyjęto i zatwierdzono propozycję celów i zadań na rok bieżący, wskazano i opisano mierniki celów, określono zasoby i mechanizmy kontrolne, podjęto też prace nad identyfikacją ryzyk⁹, trwa obecnie ich analiza. (dowód: akta kontroli str. 615, 617-640)

⁹ Dotychczas zidentyfikowano następujące ryzyka: niezdiagnozowanie rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, nieobjęcie pomocą asystenta rodziny wszystkich potrzebujących, niejednakowe traktowanie rodzin potrzebujących wsparcia, brak skuteczności działań asystenta rodziny, niewłaściwa rekrutacja rodzin wspierających, niewywiązywanie się rodziny wspierającej z umowy.

2. W trzech rodzinach spośród 30 objętych badaniem (w ramach próby do badania wskazanej w drugim obszarze), pomimo obowiązku określonego w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny, pracownicy socjalni nie przeprowadzili diagnozy sytuacji rodziny ani nie podjęli próby jej przeprowadzenia, chociaż Ośrodek powziął informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Zgodnie z ww. przepisem, *w przypadku gdy ośrodek pomocy społecznej powźmie informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, pracownik socjalny przeprowadza w tej rodzinie wywiad środowiskowy, na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej. (...) Po przeprowadzeniu wywiadu, (...) dokonuje analizy sytuacji rodziny.* (dowód: akta kontroli, str. 293)

A.Z. została pozostawiona po urodzeniu w szpitalu, o czym Ośrodek został poinformowany 23 kwietnia 2013 r. MOPS nie otrzymał jednak danych pozwalających na identyfikację środowiska, z którego dziecko pochodzi. W okresie, kiedy dziecko przebywało w pieczy zastępczej, MOPS nie występował do PCPR o wskazanie danych umożliwiających przeprowadzenie wywiadu oraz diagnozy sytuacji rodziców biologicznych. (dowód: akta kontroli, str. 293, 662)

Z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika DPŚ wynika, że z posiadanych danych wywnioskowano, że matka zrzekła się do niego praw i oddała do adopcji. W takich sytuacjach brak jest rokowań na powrót dziecka do rodziny naturalnej. Zdaniem NIK, zanim dziecko zostało umieszczone w rodzinie preadopcyjnej, możliwe było zdiagnozowanie rodziny biologicznej i zweryfikowanie, czy w rodzinie tej nie znajdują się inne dzieci, w celu ewentualnego objęcia wsparciem. (dowód: akta kontroli, str. 497-498)

W odpowiedzi na pismo Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim z 25 września 2012 r. o wydanie opinii o rodzicach P.O. i W.O. (sprawa z urzędu o pozbawienie władzy rodzicielskiej), Dyrektor Ośrodka przesłał informację, iż ww. rodzina nie korzysta z pomocy MOPS i nie jest znana ich sytuacja. W sprawie tej rodziny nie podjęto próby przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. (dowód: akta kontroli, str. 293)

W sprawie rodziny N.P., rozeznanie sytuacji kandydatki na rodzinę zastępczą pracownik socjalny przeprowadził na potrzeby wydania opinii w kwietniu 2013 r. W sierpniu 2013 r., pracownik socjalny udał się na wizytę kontrolną, nie wykorzystał jednak wszystkich dostępnych źródeł informacji w celu właściwego zdiagnozowania rodziny. W odpowiedzi na pismo Sądu z 19 września 2014 r. o wydanie opinii o M.P. i A.P. oraz udzielenie informacji, czy i w jakim zakresie korzysta z pomocy opieki społecznej (sprawa o pozbawienie władzy rodzicielskiej), Dyrektor Ośrodka poinformował, że nie figurują w ewidencji korzystających z pomocy MOPS. W sprawie rodziny N.P., w związku z informacją zamieszczoną na profilu matki dziecka w jednym z serwisów internetowych, wskazującą na okoliczności bezpośredniego niebezpieczeństwa dla zdrowia małoletniego dziecka, umieszczonego w rodzinie zastępczej kontroler skierował do Dyrektora MOPS i Dyrektora PCPR zawiadomienie w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK. W związku z zawiadomieniem, obie instytucje podjęły czynności w celu zweryfikowania stanu faktycznego. Z poczynionych ustaleń i korespondencji z Policją, Strażą Miejską, placówką edukacyjną i zakładami opieki zdrowotnej wynika, że bezpieczeństwo dziecka nie jest zagrożone. Profil w serwisie internetowym został usunięty. (dowód: akta kontroli, str. 481-488, 650-652)

Z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika DPŚ wynika, że ani Sąd, ani PCPR w obu ww. przypadkach nie zawiadomił Ośrodka o potrzebie udzielenia pomocy rodzinie dziecka. Marzena Góra wyjaśniła ponadto: *Od pewnego czasu Sąd Rodzinny (...) wyraźnie wskazuje, iż opinię taką należy wydać o ile rodzina pozostaje w zainteresowaniu Ośrodka.* (dowód: akta kontroli, str. 506-507)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Cytowane powyżej przepisy wprowadzają bowiem obowiązek reagowania na każdy sygnał o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, tj. przeprowadzenie wywiadu i diagnozy sytuacji rodziny. Wszczęcie sprawy o ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich jest wyraźnym sygnałem, że rodzina przeżywa trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK, pomimo że MOPS podejmuje zróżnicowane działania skierowane do rodzin wieloproblemowych, dysfunkcyjnych, brak jest formalnie wprowadzonego spójnego systemu wspierania rodziny, wyraźnie określającego zasady współpracy i sprawnej wymiany informacji oraz zwiększającego skuteczność prowadzonych przez MOPS oddziaływań.
2. Zdaniem NIK, opracowanie i rozpowszechnianie przez MOPS ulotek informacyjno-edukacyjnych w okresie objętym kontrolą, mogło pozytywnie wpłynąć na wzrost świadomości społeczności lokalnej na temat problemów występujących w rodzinach przeżywających trudności w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz zasad i form udzielania im przez MOPS pomocy.
3. NIK podziela pogląd Kierownika DPSŚ, że osiągnięcie optymalnych efektów na płaszczyźnie usprawniania funkcjonowania rodziny jest możliwe tylko przy wzajemnej współpracy i zaangażowaniu wszystkich instytucji pomocowych. Niemniej jednak, zasady tej współpracy, wypracowane w drodze porozumienia powinny zostać uregulowane.
4. NIK zwraca uwagę na potrzebę podejmowania dalszych udokumentowanych działań mających na celu uchwalenie gminnego programu wspierania rodziny.
5. NIK zwraca uwagę na potrzebę wykorzystywania wszystkich dostępnych źródeł informacji o rodzinach przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz o kandydatach na rodziny zastępcze. Świadczy o tym przypadek rodziny M.P., której dotyczyły informacje zamieszczone w internecie, wskazujące na zagrożenie dobra dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej.

Ocena cząstkowa

Przydzielanie spraw rodzin ze zdiagnozowanymi trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych Zespołowi do Spraw Rodzin, pozytywnie wpłynęło na częstotliwość kontaktu z rodzinami i sprawiło, że kontakty nie ograniczały się jedynie do wsparcia na wniosek rodzica. Do zwiększenia efektywności pracy Ośrodka przyczyniła się także liczba zatrudnionych asystentów rodziny. MOPS współpracował ze środowiskiem lokalnym, nie zidentyfikował jednak wszystkich rodzin niewydolnych wychowawczo. W Ośrodku nie stworzono procedur dla działań wspierających rodziny przeżywające trudności opiekuńczo-wychowawcze. Nie został opracowany gminny program wspierania rodziny, a sam Ośrodek zarządzał ryzykiem związanym z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze w ograniczonym zakresie, bowiem analizę ryzyka w formie pisemnej przeprowadził dopiero w trakcie kontroli NIK.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, sąd wydał postanowienia o umieszczeniu 42 dzieci w pieczy zastępczej. Analizą objęto 30 spraw. Z badania wyłączono sprawy, w których postanowienie sądu dotyczyło zmiany formy pieczy, oraz w których przyczyną umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej była śmierć rodziców. Analiza powyższych 30 wybranych spraw wykazała, że główną przyczyną odbierania dzieci rodzicom był fakt narażenia ich bezpieczeństwa poprzez sprawowanie opieki w stanie nietrzeźwości przez nadużywającego lub uzależnionego od alkoholu rodzica (19 rodzin). Inne przyczyny to niepełnosprawność rodzica (4 przypadki), porzucenie dziecka, tj. pozostawienie pod opieką rodziny lub w szpitalu po urodzeniu (5 rodzin). W jednym przypadku nastąpiła zmiana formy pieczy zastępczej, w jednej rodzinie przyczyną odebrania dzieci była niewydolność wychowawcza matki. W ramach badanej próby, 15 rodzin objętych było wsparciem asystenta rodziny. (dowód: akta kontroli, str. 163, 251-252, 285, 291-292)

W 19 rodzinach, na podstawie wywiadów środowiskowych przeprowadzonych z rodzicem oraz w oparciu o sygnały ze środowiska sąsiedzkiego, rodzinnego i w ramach współpracy

z instytucjami, takimi jak szkoły, Policja, Straż Miejska, kuratorzy sądowi, zdiagnozowano problem alkoholowy.

Dla 14 rodzin spośród ww. 19, poza wsparciem finansowym zapewniono m.in.: objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym w celu umożliwienia skorzystania z terapii, wystąpienie z wnioskiem do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: GKRPA) o diagnozę, motywowanie i pomoc w podjęciu leczenia uzależnienia ambulatoryjnego (w Ośrodku Leczenia Zaburzeń i Uzależnień ESKULAP, Świętokrzyskim Ośrodku Terapii, podjęcie terapii indywidualnej z terapeutą ds. uzależnień zatrudnionym w MOPS), a także w uzyskaniu miejsca na szpitalnym oddziale odwykowym w celu przeprowadzenia detoksykacji lub odbycia terapii osoby uzależnionej. Ponadto udzielano wsparcia w utrzymaniu abstynencji, motywowano do „zapisania” dziecka do przedszkola, wspierano w załatwianiu spraw urzędowych, prowadzeniu gospodarstwa domowego, poszukiwaniu zatrudnienia lub mieszkania. Ofiarom przemocy proponowano wsparcie w grupie dla ofiar przemocy domowej. Cyklicznie przeprowadzano niezapowiedziane wizyty kontrolne pracownika socjalnego, w tym w uzasadnionych przypadkach, wspólnie z dzielnicowym. Ośrodek występował do placówek edukacyjnych o wydanie opinii o uczniach, do Komendy Powiatowej Policji i Straży Miejskiej w Ostrowcu Świętokrzyskim o podjętych interwencjach, wnioskowano także do sądu o wgląd w sytuację rodziny. W jednej z ww. 14 rodzin, odebranie dziecka nastąpiło wskutek interwencji pracowników Ośrodka, podjętej wspólnie z funkcjonariuszami Policji i przedstawicielami służby zdrowia. Spośród 14 rodzin, w których wystąpił problemem alkoholowy, 11 objęto wsparciem asystenta rodziny. W przypadku dwóch rodzin, w których matki nie zamierzały podjąć terapii, a dzieci umieszczone w spokrewnionych rodzinach zastępczych, nie wyrażały chęci kontaktu z matką, wsparcie asystenta nie było konieczne. W ww. 14 rodzinach, udzielona pomoc była adekwatna do potrzeb rodzin objętych wsparciem przy czym jednej rodzinie (M.K.) mimo zawarcia w sprawozdaniu asystenta rodziny z grudnia 2014 r. wskazań do dalszej pracy z rodziną, asystent nie został przydzielony od stycznia 2015 r. Cztery rodziny objęto kontraktem socjalnym i rozliczono z jego realizacji. (dowód: akta kontroli str.292-292, 298-307, 310-315, 343-344, 345-363, 405-408, 414-441, 445-451, 463-477)

Ośrodek przydzielił asystenta rodziny osobie sprawującej funkcję rodziny zastępczej. (dowód: akta kontroli str. 368-385)

Ośrodek nie przekazał w formie pisemnej informacji o wymagającej wsparcia rodzinie E.J. do właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej, po zmianie jej miejsca zamieszkania. Mimo objęcia przez MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim rodziny wsparciem asystenta rodziny i monitorowania przez pracownika socjalnego, nie przekazano także informacji o efektach tej pracy, obszarach problemowych, rokowaniach na przyszłość. Informację o rodzinie wymagającej wsparcia, pracownik socjalny przekazał kierownikowi właściwego Ośrodka drogą telefoniczną. Podkreślenia wymaga fakt, że dzieci, po umieszczeniu ich w pieczy zastępczej w dniu 4 czerwca 2014 r., powróciły do rodziny biologicznej (do matki). (dowód: akta kontroli, str. 412-413)

Z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika DPS wynika, że pracownik socjalny Agnieszka Piotrowska nie dopełniła formalności napisania pisma ze względu na obciążenie obowiązkami służbowymi. Marzena Góra poinformowała także, że w takich sytuacjach, Ośrodek przesyłać będzie kopię planu pracy wraz z oceną tej pracy sporządzoną przez asystenta. (dowód: akta kontroli, str. 509)

W sprawie rodziny P.Ł., pracownik socjalny raz w miesiącu monitorował środowisko rodziny w okresie od lutego do czerwca 2013 r., motywował do podjęcia terapii. Postanowieniem sądu z 20 czerwca 2013 r. dziecko umieszczono w pieczy zastępczej, w dniu 12 września 2013 r. chłopiec powrócił do rodziny biologicznej. Przeprowadzony 7 października 2013 r. wywiad (informacja z PCPR o powrocie dziecka do rodziny biologicznej wpłynęła w tym samym dniu) wykazał, że sytuacja w rodzinie uległa poprawie. Z uwagi na przemoc wobec babci, u której P.Ł. mieszkała z dzieckiem, w 2014 r. wdrożono procedurę *Niebieskie Karty*. Dziecko ponownie umieszczono w pieczy zastępczej, zgodnie z postanowieniem sądu z 27 sierpnia 2014 r., a 30 grudnia 2014 r., dziecko powróciło do matki. Rodzinie P.Ł.

proponowano wsparcie asystenta rodziny w latach 2013-2014, nie udokumentowano jednak odmowy tej współpracy. (dowód: akta kontroli, str. 291-292, 308-309, 621)

W sprawie rodziny K.C., która objęta była wsparciem Ośrodka od 2008 r., dominującym, zdiagnozowanym przez Ośrodek problemem był alkoholizm ojca (matka dziecka nie żyje). Pracownik socjalny motywował go do utrzymania abstynencji i podjęcia terapii, jednak z uwagi na rażące zaniedbania (dziecko było głodne, pozostawiane bez opieki) wydał negatywną opinię o możliwości sprawowania opieki nad dzieckiem. W 2013 r. przeprowadzono trzy wywiady środowiskowe i pięć wizyt kontrolnych (ojciec dziecka rozpoczął leczenie i terapię). W 2014 r. pracownik socjalny przeprowadził dwie wizyty kontrolne. W marcu 2014 r. pracownik socjalny zastał w mieszkaniu nietrzeźwego ojca (dziecko przebywało w szkole) i powiadomił kuratora. Chłopca, postanowieniem sądu z 15 kwietnia 2014 r., umieszczono w pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli, str. 478-480)

Z wyjaśnień Agnieszki Piotrowskiej, specjalisty pracy socjalnej wynika, że w 2013 r. nie wnioskowała o przydzielenie asystenta dla tej rodziny, ze względu na ograniczoną ich liczbę i fakt, że kuratorem społecznym w tej rodzinie była osoba, która jednocześnie była zatrudniona w Ośrodku jako asystent rodziny. (dowód: akta kontroli, str. 489-490)

Z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika DPŚ wynika, że w 2014 r., asystenci zostali zatrudnieni od 14 kwietnia, stąd objęcie K.C. wsparciem od 1 stycznia nie było możliwe. (dowód: akta kontroli, str. 505-506)

Z wyjaśnień Joanny Gałczyńskiej, Zastępcy Dyrektora MOPS nadzorującej DPŚ wynika, że w I kwartale 2014 r. Ośrodek nie dysponował środkami finansowymi na realizację zadań asysty rodzinnej. Informację o polityce ograniczania wydatków Gminy na zadania nieobowiązkowe, Zastępcy Dyrektora i Kierownikowi DPŚ przekazał Dyrektor i Główna Księgowa Ośrodka. (dowód: akta kontroli, str. 620-621)

Przypadek rodziny E.K. wykazał istotną słabość systemu wspierania rodziny, gdy osoba samotnie wychowująca dziecko (matka) jest uzależniona od alkoholu i jednocześnie zachodzi zagrożenie odebraniem dziecka. Dziecko postanowieniem Sądu z 15 listopada 2013 r., umieszczono w pieczy zastępczej. Mimo podjęcia działań przez pracownika socjalnego i silnej motywacji samej matki, do poddania się terapii na oddziale zamkniętym (matka w październiku 2013 r. sama podjęła starania o umieszczenie jej w szpitalu, zgłosiła się do MOPS, uczęszczała na terapię odwykową w Ośrodku Leczenia Zaburzeń Psychiczych i Uzależnień Eskulap), na leczenie odwykowe do szpitala w Morawicy „trafiła” dopiero w lipcu 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 295-296)

Marzena Góra, Kierownik DPŚ wyjaśniła: (...) *nie sposób pominąć problemu braku miejsc i wyznaczania bardzo odległych terminów przyjęć na oddziały w szpitalu w Morawicy, gdzie odbywa się leczenie odwykowe stacjonarne (...). Mają również miejsce przypadki, kiedy sąd wydaje postanowienie o zastosowaniu przymusowego stacjonarnego leczenia odwykowego, które jest ważne dwa lata. Jednak w ciągu tego okresu, osoba uzależniona nie trafia do szpitala i nie podejmuje leczenia.(...) przymus leczenia można stosować (...) na etapie doprowadzenia osoby uzależnionej (...) na badanie do biegłego, na rozprawę w sądzie i do zakładu leczniczego na podjęcie terapii. Nie ma jednak możliwości prawnych zatrzymania pacjenta w takim zakładzie wbrew jego woli.* (dowód: akta kontroli, str. 502-503)

Problem terminu terapii szpitalnej wystąpił ponadto w przypadku M.K. (w przyspieszenie terminu angażował się terapeuta ds. uzależnień), A.C. (termin kurator ustalał w szpitalu Rozwadowie – w Morawicy nie było wolnych miejsc) i R.Ł. (w trakcie oczekiwania na termin leczenia, dziecko powróciło do matki – leczenia nie podjęła). (dowód: akta kontroli, str. 445-438, 449, 452-462)

Dzieci z czterech rodzin (M.W., A.K., M.P., I.F.) umieszczone zostały w pieczy zastępczej ze względu na niepełnosprawność rodzica, która uniemożliwiała mu wypełnianie funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W rodzinie M.W. nawiązano współpracę z bratem matki dziecka, udzielono wsparcia w formie materialnej, dożywiania i usług opiekuńczych. Podjęto działania w celu zapewniania dziecku warunków do nauki i opieki na świetlicy szkolnej. Udzielono pomocy we współpracy z Zakładem Opiekuńczo-Lecznym w Ostrowcu

Świętokrzyskim, Policją, Sądem Rejonowym w Ostrowcu Świętokrzyskim, szkołą, służbą zdrowia, koordynatorem PCPR i kuratorem. Z uwagi na ciężką chorobę matki dziecka oraz sprawowanie opieki pod wpływem alkoholu przez uzależnionego brata, dziecko umieszczono w pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli, str. 409-411) W rodzinie A.K., z uwagi na chorobę psychiczną, współpraca pracownika socjalnego była możliwa w bardzo ograniczonym zakresie. Matka dziecka odmawiała jakiegokolwiek współpracy z Ośrodkiem. (dowód: akta kontroli, str. 366-367)

W celu rozwiązania problemów rodziny I.F. MOPS podjął wielotorowe działania w stosunku do matki i jej dziecka. W rodzinie tej, pracownik socjalny zdiagnozował niepełnosprawność i niewydolność opiekuńczo-wychowawczą matki. Problemem głównym były jednak konflikty z matką i bratem, także osobami upośledzonymi, kończące się częstymi interwencjami Policji. Pomimo zaangażowania Straży Miejskiej, Policji, GKRPA, Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, kuratora, nie udało się wesprzeć rodziny I.F. w przezwyciężeniu trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a jej dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej. Rodzina posiadała nadzór kuratora. Dwukrotnie wdrożono procedurę *Niebieskie Karty* (w związku z przemocą ze strony brata wobec I.F.). Prokuratura dwukrotnie umorzyła postępowanie w sprawie podejrzenia znęcania się brata nad I.F. Upośledzony brat występował pisemnie do różnych instytucji, oskarżając siostrę o nienależyte wykonywanie obowiązków rodzicielskich, upajanie dziecka alkoholem, zgłosił ją także do GKRPA. Asystent rodziny, którego wsparciem w maju 2012 r. objęto rodzinę oraz pracownik socjalny i środowisko sąsiedzkie, nie potwierdzili nadużywania przez nią alkoholu. Zespół biegłych GKRPA także nie stwierdził uzależnienia matki dziecka od alkoholu. Matka współpracowała z asystentem, stosowała się do wskazówek i zaleceń. Jej brat utrudniał jednak pracę asystenta, większość spotkań miała miejsce poza domem. Postanowieniem sądu z 8 lutego 2013 r. dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej. Ze sprawozdania asystenta rodziny wynika, że w 2012 r. podjął próby pomocy I.F. w uzyskaniu lokalu socjalnego z zasobów gminy. Praca asystenta rodziny z matką dziecka w 2013 r. została przerwana i nie objęto jej tą formą wsparcia w 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 316-342)

Rodzinie I.F. nie przyznano lokalu socjalnego ze względu – jak wynika z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika DPŚ – na przekroczenie przepisowego metrażu kwalifikującego do przyznania lokalu z zasobów gminy. Ww. wyjaśniła ponadto, że I.F. od 2 lutego 2013 r. do 22 marca 2013 r. była objęta wsparciem asystenta rodziny, lecz w 2013 r. nie nawiązywała współpracy z asystentką, nie dotrzymywała ustalonych terminów spotkań, a podczas niezapowiedzianych wizyt w miejscu zamieszkania nie otwierała drzwi. (dowód: akta kontroli, str. 507-508)

W gminie nie przewidziano możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin zagrożonych odebraniem dzieci. Obowiązująca w kontrolowanym okresie uchwała nr XVI/187/2007 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z 5 października 2007 r., określała warunki jakie należy spełnić by móc ubiegać się o lokal socjalny (wysokość dochodu miesięcznego, brak tytułu prawnego do innego lokalu oraz pozostawanie w trudnych warunkach mieszkaniowych tj. mniej niż 5m² ogólnej powierzchni pokoi na członka rodziny). Osoby, które tych warunków nie spełniały, na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta, mogły otrzymać lokal socjalny, jeśli utraciły dotychczas zajmowany w wyniku klęski żywiołowej lub innego zdarzenia losowego uniemożliwiającego zamieszkiwanie w dotychczasowym lokalu.

W trzech przypadkach matki pozostawiły dzieci po urodzeniu w Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Ostrowcu Świętokrzyskim. Mimo podjętych prób, pracownik socjalny, w dwóch przypadkach nie zdołał nawiązać kontaktu z matką dziecka. W rodzinie B.W. diagnozę problemów przeprowadził po zgłoszeniu się matki do Ośrodka. Udzielono jej wsparcia finansowego, w poszukiwaniu zatrudnienia, zaproponowano wsparcie psychologiczne, półkolonie dla dziecka, objęto je dożywianiem. (dowód: akta kontroli, str. 297) A.C. podjęła decyzję o oddaniu dziecka do adopcji. Wsparciem asystenta objęta była już od 2012 r., była też systematycznie monitorowana z uwagi na niepełnosprawność i objęta nadzorem kuratora. (dowód: akta kontroli, str. 386-404)

Z dokumentacji rodziny P.G. wynika, że matka porzuciła dziecko i przebywała za granicą, a babcia dziecka pełni funkcję rodziny zastępczej dla wnuka. (dowód: akta kontroli, str. 364-365)

Dla rodziny K.R., MOPS nie prowadził analizy sytuacji rodziców, gdyż postanowienie Sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej dotyczyło wyłącznie zmiany formy pieczy. (dowód: akta kontroli, str. 291)

W rodzinie A.R., kurator wnioskował o odebranie dzieci matce ze względu na jej niewydolność wychowawczą. Matka w maju 2012 r., w odpowiedzi na propozycję wsparcia wyraziła chęć współpracy z asystentem z uwagi na problemy z najstarszą córką, jednak wsparciem tym nie została objęta. W 2013 r. pracownik socjalny monitorował rodzinę (siedem wizyt), w 2014 r., przeprowadzono wywiad środowiskowy, a w marcu 2014 r. – wizytę kontrolną. Nieskuteczne próby nawiązania kontaktu z rodziną, pracownik socjalny podejmował w maju 2014 r. Postanowieniem sądu z 27 maja 2014 r. dzieci umieszczono w pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli, str. 442-444)

Joanna Gałczyńska, Zastępca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że w 2013 r. pracownik socjalny nie wnioskował o przydzielenie asystenta rodziny, gdyż Ośrodek nie zatrudnił wystarczającej liczby asystentów. (dowód: akta kontroli, str. 620-621) Pracownik socjalny systematycznie monitorował prawidłowość opieki nad dziećmi, w 2013 r. zaobserwował poprawę funkcjonowania rodziny. W 2014 r., Ośrodek nie mógł objąć rodziny pomocą asystenta, gdyż zostali oni zatrudnieni od 14 kwietnia 2014 r. Jak dodała Marzena Góra, po ich zatrudnieniu, pracownik socjalny podjął bezskuteczne próby nawiązania kontaktu w celu objęcia pomocą asystenta. (dowód: akta kontroli, str. 509-510)

Odsetek rodzin, którym w latach 2013-2015 (do 28 lutego) odebrano dzieci, w stosunku do wszystkich rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych objętych opieką Ośrodka, wyniósł odpowiednio 20%, 12% oraz 2%. Z wyjaśnień Dyrektora MOPS wynika, że najczęstszymi przyczynami odbierania dzieci są bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych ze względu na stan zdrowia rodzica oraz niechęć do sprawowania opieki nad własnymi dziećmi. (dowód: akta kontroli, str. 163, 192)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Ośrodka bez podstawy prawnej przydzielił asystenta rodzinie pani G.B., pełniącej dla swych wnuków funkcję rodziny zastępczej spokrewnionej. Babcia, ze względu na problemy zdrowotne, nie mogła pełnić funkcji rodziny zastępczej, a mimo to Ośrodek nie podjął działań mających na celu poinformowanie koordynatora pieczy zastępczej, iż działania PCPR wobec tej rodziny są niewystarczające.

Asystent rodziny, zgodnie z art. 11 ust. 1-3 ustawy o wspieraniu rodziny podejmuje pracę w rodzinach przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Rodziny przeżywające takie trudności nie mogą natomiast pełnić funkcji rodziny zastępczej, co wyraźnie precyzuje art. 42 ww. ustawy. W sporządzonej na wniosek Sądu opinii o kandydatce na rodzinę zastępczą z 12 sierpnia 2013 r., Dyrektor Ośrodka wskazał, że mimo niepełnosprawności babcia prawidłowo wywiązuje się z obowiązków opiekuńczo-wychowawczych, zatem nie sygnalizowano, by babcia dzieci miała trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. (dowód: akta kontroli, str. 368-385)

Z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej sprawującej nadzór nad pracownikami socjalnymi wynika, że G.B., jako osoba niepełnosprawna, chora na cukrzycę, posiadająca znacznie ograniczone możliwości widzenia, miała trudności z realizacją obowiązków związanych z edukacją wnuków i załatwianiem spraw urzędowych. Ponadto wyjaśniła: *Przepisy ustawy nie zabraniają objęcia pomocą asystenta także rodzin zastępczych, co jest czasami konieczne (...) asystent rodziny współpracował z rodziną Pani G.B. w różnych porach dnia, aż do godziny 20-tej, podczas gdy koordynator rodzinnej pieczy zastępczej wykonuje swoje obowiązki do godz. 15.00. Objęcie rodziny Pani G.B. wsparciem asystenta rodziny, miało na celu poprawę jej funkcjonowania i troskę*

o dobro dzieci. Decyzję (...) podjął Dyrektor tutejszego Ośrodka, (...) mając także na względzie intencje ustawodawcy zawarte w preambule do ustawy o wspieraniu rodziny (...). (dowód: akta kontroli, str. 496-497)

NIK docenia inicjatywę wspierania wszystkich rodzin potrzebujących, niemniej zadanie wspierania rodziny zastępczej, art. 77 ustawy o wspieraniu rodziny przypisuje koordynatorowi lub organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Z przedłożonej dokumentacji nie wynika, by Ośrodek sygnalizował PCPR, że działania Centrum w odniesieniu do tej rodziny nie są wystarczające.

2. Ośrodek nierzetelnie wywiązywał się z nałożonego na niego zadania w zakresie diagnozowania i monitorowania rodzin, u których stwierdzono problemy opiekuńczo-wychowawcze, bowiem zaprzestał monitorowania rodziny, z której postanowieniem Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim odebrano dzieci.

W dniu 11 września 2014 r., P.Ł. z uwagi na sprawowanie opieki nad dzieckiem pod wpływem alkoholu, została zatrzymana przez Policję a syn został umieszczony w pieczy zastępczej. Ww. otrzymała dozór Policji i wyprowadziła się do rodziców. Ostatni kontakt pracownika socjalnego z matką dziecka miał miejsce 29 września 2014 r., podczas którego matka dziecka wyraziła chęć współpracy ze specjalistą ds. uzależnień i leczenia zamkniętego. Z ustaleń kontroli wynika, że dziecko w dniu 30 grudnia 2014 powróciło do matki, o czym, jak wyjaśniła Agnieszka Piotrowska, pracownik socjalny nie posiadała wiedzy, mimo że informacja z PCPR wpłynęła do MOPS. (dowód: akta kontroli, str. 291-292, 308-309)

Z wyjaśnień Dyrektora MOPS wynika, że pismo w styczniu 2015 r. nie zostało przekazane pomiędzy działami z powodu spiętrzenia obowiązków służbowych pracowników kancelarii. (dowód: akta kontroli, str. 191)

Agnieszka Piotrowska wyjaśniła, że nie monitorowała sytuacji P.Ł., gdyż była ona niechętna do współpracy. Gdyby jednak miała informacje o powrocie dziecka do rodziny biologicznej, podjęłaby próbę kontaktu. W trakcie kontroli NIK, pracownik socjalny w rozmowie z kuratorem ustalił, że P.Ł. wróciła z dzieckiem do babci. Rodzina będzie monitorowana. (dowód: akta kontroli, str. 489-490)

W ocenie NIK, ze względu na powrót dziecka do matki, monitorowanie tej rodziny jest działaniem niezbędnym w celu zapewnienia adekwatnego, skutecznego i niezwłocznego wsparcia.

3. Ośrodek nie przeprowadził diagnozy i nie monitorował sytuacji dziecka (B.W.) po jego powrocie do rodziny biologicznej. Chłopiec zamieszkał u ojca, który nigdy nie znajdował się w zainteresowaniu Ośrodka. W konsekwencji, aktualna sytuacja dziecka nie była znana. (dowód: akta kontroli, str. 291-292, 295-296)

Marzena Góra, Kierownik DPŚ wyjaśniła, że *brak diagnozy (...) spowodowany był występującymi ograniczeniami kadrowymi w stosunku do realnych potrzeb zadaniowych. Ośrodek w pierwszej kolejności zajmuje się rodzinami, u których występują poważne problemy wychowawcze, dysfunkcje zagrażające ograniczeniem władzy rodzicielskiej lub odebraniem dzieci. W następnej kolejności stara się współpracować z rodzinami biologicznymi, których dzieci trafiły do pieczy zastępczej, a dopiero w dalszej kolejności diagnozować sytuację dzieci powracających z pieczy zastępczej do rodziców naturalnych.* W trakcie kontroli Ośrodek dokonała diagnozy sytuacji dziecka. (dowód: akta kontroli, str. 498, 663)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Rodzinie M.K., mimo zawarcia w sprawozdaniu asystenta rodziny z grudnia 2014 r. wskazań do dalszej pracy z rodziną, asystent nie został przydzielony od stycznia 2015 r. Z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika DPŚ wynika, że klientka wyraziła wolę współpracy wyłącznie z asystentką, z którą współpracowała dotychczas, a która została zatrudniona w Ośrodku od 2 marca 2015 r. Od marca 2015 r., rodzinę M.K. objęto wsparciem asystenta. Zdaniem NIK z punktu widzenia prawidłowości udzielanego rodzinie wsparcia i wypracowania wzajemnego zaufania pomiędzy asystentem rodziny a rodziną przez niego wspieraną, niewskazana jest rotacja pracowników zatrudnionych na stanowisku asystenta

rodziny. W związku z powyższym Ośrodek powinien dołożyć wszelkich starań, aby utrzymać zawiazane pomiędzy nimi więzi. (dowód: akta kontroli, str. 495)

2. Ustalenia kontroli wskazują, że z powodu braków kadrowych Ośrodek nie obejmował wsparciem rodzin niewydolnych pod względem opiekuńczo-wychowawczym, z których następnie dzieci zostały odebrane. (dowód: akta kontroli, str. 163, 185, 647) Joanna Gałczyńska, Zastępca Dyrektora Ośrodka, nadzorująca DPŚ wyjaśniła: *Kierownictwo Ośrodka miało świadomość możliwości zatrudnienia tylko ograniczonej ilości asystentów rodziny. Wobec czego z góry wiadomo było, iż nie wszystkie rodziny potrzebujące będą objęte tego rodzaju wsparciem oraz, że część rodzin nie zechce współpracować z asystentem rodziny.* NIK zwraca uwagę, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym istnieje konieczność zatrudnienia takiej liczby asystentów rodziny, która pozwoli udzielić wsparcia wszystkim rodzinom, u których zdiagnozowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. (dowód: akta kontroli, str. 654-655)

3. NIK zwraca uwagę na konieczność przekazywania w formie pisemnej – w przypadku zmiany miejsca zamieszkania osoby będącej dotychczas pod opieką MOPS – informacji o występujących w rodzinie problemach, podjętych przez Ośrodek działaniach i ich efektach.

Ocena cząstkowa

W rodzinach, w których w latach 2013-2014 odebrano dzieci, pracownicy socjalni prawidłowo diagnozowali występujące problemy i konstruowali plany pomocy. Zawierali kontrakty socjalne w celu zmotywowania do ukończenia terapii i utrzymania abstynencji bądź w celu aktywizacji zawodowej. Działania podejmowane przez pracowników socjalnych i asystentów, ukierunkowane były na motywowanie rodzin do podjęcia kroków mających na celu zmianę ich sytuacji. Ośrodek podjął także działania mające na celu ustanowienie rodzin wspierających, które okazały się nieskuteczne. Aktywnie korzystano z narzędzia wsparcia, jakim jest asystent rodziny. Wsparciem asystenta nie objęto jednak wszystkich potrzebujących rodzin, w których wystąpiły trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, podczas gdy wsparciem takim objęto rodzinę zastępczą. Ponadto w jednym przypadku, Ośrodek zaniechał monitorowania rodziny i nie posiadał wiedzy o tym, że dziecko powróciło z pieczy zastępczej do matki. Nie monitorowano też sytuacji chłopca, który powrócił do rodziny, lecz zajął się nim ojciec, niebędący dotąd w zainteresowaniu Ośrodka. MOPS nie przekazał w formie pisemnej informacji o wymagającej wsparcia jednej rodzinie do właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej, po zmianie jej miejsca zamieszkania oraz m.in. o dotychczasowych efektach pracy asystenta rodziny z tą rodziną.

3. Monitorowanie efektów udzielanej pomocy

Opis stanu faktycznego

Badanie efektów pomocy i ich monitorowania przeprowadzono na próbie 30 losowo dobranych spraw rodzin, w tym 16 objętych wsparciem asystenta i 14 rodzin wspieranych wyłącznie przez pracowników socjalnych. Z czterema rodzinami Ośrodek zakończył współpracę, w tym w dwóch przypadkach ze względu na wyjazd poza teren gminy i w dwóch z powodu osiągnięcia celów i wyjścia rodziny z systemu pomocy społecznej. (dowód: akta kontroli, str. 653)

3.1. Analiza dokumentacji 16 rodzin¹⁰ objętych opieką asystenta rodziny w latach 2013-2015 (do 28 lutego) wykazała, że w każdym przypadku przeprowadzono diagnozę problemów rodziny i opracowano plan pracy z rodziną, wskazując działania, planowane efekty oraz spodziewane trudności. W sprawozdaniach z zakończenia pracy z rodziną, asystenci wskazywali na uzyskane efekty, m.in. takie jak.: poprawa w prowadzeniu gospodarstwa domowego (dbałość o czystość mieszkania), wzmocnienie funkcji opiekuńczo-wychowawczych (dbałość o czystość i higienę dzieci, nawiązanie ścisłego kontaktu ze szkołą, systematyczne wizyty u psychologa, systematyczne podawanie leków dziecku, organizacja czasu wolnego, konsekwencja w egzekwowaniu wprowadzonych zasad), aktywizacja zawodowa (uczestnictwo w zatrudnieniu socjalnym w CIS, starania o zatrudnienie w Zakładzie Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim), uzyskanie nowego

¹⁰ W tym jedna rodzina, dla której omyłkowo w rejestrze rodzin nie wskazano faktu przydzielenia asystenta.

mieszkania socjalnego, utrzymywanie abstynencji, poprawa wyników dzieci w nauce i w zachowaniu, nabycie umiejętności w realizacji spraw urzędowych, podniesienie kwalifikacji. (dowód: akta kontroli str. 520-599)

Dla dwóch rodzin (spośród 16), mimo opinii asystenta o konieczności dalszej współpracy, nie przydzielono asystenta w 2015 r. W rodzinie W.P., pracownik socjalny uznał, że wprowadzenie asystenta w roku 2015 r. spowoduje dalsze uzależnianie się rodziny od jego osoby (...). Z wyjaśnień Marzeny Góry wynika, że asystentura w ww. rodzinie trwała od 9 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. i obecnie należy sprawdzić, jak będzie funkcjonować bez asystenta, jak wprowadzi zalecane działania w życie, na ile okaże się zaradna i kreatywna bez wsparcia asystenta. Rodzinę M.K. objęto wsparciem asystenta rodziny od 23 kwietnia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. Z wyjaśnień Marzeny Góra wynika, że z uwagi na duże zaangażowanie klientki w poprawę funkcjonowania rodziny pracownik socjalny wraz z zespołem i kierownikiem działu uznał, iż należy przerwać współpracę asystenta, aby móc zaobserwować i ocenić czy pomoc i wsparcie było na tyle efektywne, że rodzina może funkcjonować samodzielnie. Ustalenia te nie zostały udokumentowane. (dowód: akta kontroli str. 611-614)

Analizą objęto również dokumentację 14 rodzin, u których zdiagnozowano problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a którym nie przydzielono asystenta rodziny i pozostawały pod opieką pracownika socjalnego. Kontakt z pracownikiem socjalnym miał miejsce po złożeniu przez rodzinę wniosku o pomoc materialną, a w przypadku rodzin wymagających intensywnego monitorowania, pracownik socjalny przeprowadzał także wizyty kontrolne oraz współpracował z innymi instytucjami (w zależności od rodziny kontakt miał miejsce w odstępach od kilku dni do 9 miesięcy). W przypadku czterech rodzin, w których występował problem uzależnienia od alkoholu, pracownik socjalny zawierał kontrakt socjalny. Wykonywana praca socjalna zaowocowała m.in. następującymi efektami: zmotywowanie do skorzystania ze wsparcia asystenta rodziny, aktywizacja zawodowa, utrzymywanie abstynencji, zamknięcie procedury *Niebieskie Karty* wskutek ustania przemocy, zmotywowanie do podjęcia leczenia odwykowego, wyjście rodziny z systemu pomocy społecznej, zmotywowanie do kontynuowania nauki, podniesienie kwalifikacji, powrót dzieci z pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli str. 520-529)

W Ośrodku nie ustalono formalnych zasad monitorowania sytuacji rodziny po zakończeniu wsparcia w osobie asystenta rodziny. Analiza ww. spraw wykazała dwa przypadki, w których asystent w sprawozdaniu końcowym zawarł zapis o konieczności monitorowania i wglądu w sytuację rodziny, a pracownik socjalny nie nawiązał kontaktu z rodziną lub nie podjął takiej próby odpowiednio przez: 64 i 67 dni. (dowód: akta kontroli, str. 525-526, 562-563, 570-574)

Z wyjaśnień Marzeny Góry, Kierownika DPŚ wynika, że zgodnie z poczynionymi przez nią z zespołem ds. rodzin ustaleniami, w środowiskach, gdzie zaprzestano pracy asystenta, pracownik socjalny monitoruje sytuację poprzez wizyty kontrolne nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. (dowód: akta kontroli, str. 612-614)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę dokumentowania ustaleń podejmowanych w wyniku analizy sprawozdań z pracy asystentów. NIK zwraca również uwagę na konieczność większego zaangażowania służb pomocy społecznej w monitorowanie efektów pracy z tymi rodzinami, w których zakończono pracę z asystentem, ze wskazaniem systematycznego monitorowania i wglądu w sytuację rodziny, choćby w formie udokumentowanej współpracy z innymi instytucjami. Wizyty kontrolne przeprowadzane nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, zdaniem NIK, są niewystarczające i mogą negatywnie wpłynąć na efekty osiągnięte w dotychczasowej pracy z rodziną.

Ocena cząstkowa

Zdobyte przez pracowników Ośrodka doświadczenie w zakresie współpracy z asystentami rodziny, przełożyło się na osiągnięcie wielu zadowalających efektów tej pracy. W celu utrzymania osiągniętych efektów, NIK dostrzega jednak potrzebę większego

zaangażowania w monitorowanie tych rodzin, w których asystent, kończąc pracę, wskazał na konieczność systematycznego wglądu w sytuację rodziny. Zdaniem NIK, monitorowanie rodziny nie rzadziej niż raz na trzy miesiące może okazać się niewystarczające.

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 Kontroli¹¹, wnosi o rzetelne diagnozowanie sytuacji wszystkich rodzin, odnośnie których uzyskano informację o występujących trudnościach w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

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

Kontrolerzy:
Marzena Baradziej
starszy inspektor kp.

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.