



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 410.003.01.2015

P/15/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/075 – Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Renata Kojro, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93960 z dnia 21 stycznia 2015 r. 2. Marian Macocha, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93974 z dnia 13 lutego 2015 r. (dowody: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałbrzychu, ul. Beethovena 1-2, 58- 300 Wałbrzych (dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Urbańska, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wałbrzychu od 1 marca 2009 r. (dalej: „Dyrektor MOPS” lub „Dyrektor Ośrodka”). (dowody: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	W okresie objętym kontrolą (tj. od stycznia 2013 r. do lutego 2015 r.), MOPS wspierał rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i zagrożone odebraniem dzieci. Głównymi elementami wsparcia było kierowanie do tych rodzin działań z zakresu profilaktyki uzależnień, konsultacji psychologicznych, poradnictwa rodzinnego i kształtowania umiejętności wychowawczych oraz udzielanie pomocy prawnej. Rodzinom bezdomnym² (w tym ubiegającym się o lokal socjalny) zapewniano schronienie, na czas uregulowania sytuacji życiowej, w Integracyjnym Domu dla Bezdomnych, natomiast w sytuacjach nagłych i stanowiących zagrożenie, stworzono możliwości przebywania rodzin w Ośrodku Interwencji Kryzysowej (w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najuboższych MOPS wspomagała Gmina Wałbrzych remontując lokale socjalne³). Rodzinom zagrożonym odebraniem dzieci udzielana była pomoc materialna m.in. w postaci zasiłków okresowych z tytułu bezrobocia, środków finansowych na zakup żywności w ramach wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, finansowania: dla dzieci obiadów wydawanych w szkole i remontu
--------------	---

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.

² Uchwałą nr LVIII/584/2014 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, przyjęto, iż pierwszeństwo przydziału lokali socjalnych mają m.in. osoby bezdomne zamieszkujące na terenie Miasta.

³ W latach 2013-2015 (styczeń – luty) wyremontowano 225 lokali socjalnych w ramach przyznanego dofinansowania z Rządowego Programu wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat.

mieszkania, zakupu opału, środków czystości czy używanego sprzętu AGD (np. lodówka, pralka automatyczna). Podejmowano również działania aktywizujące rodziny z wykorzystaniem usług i instrumentów rynku pracy (w tym poprzez przydzielenie asystentów rodziny⁴, objęcie potrzebujących indywidualnym i grupowym poradnictwem terapeutycznym, indywidualnym poradnictwem psychologicznym, prawnym, pedagogicznym, doradztwem oraz kursami i stażami zawodowymi)⁵.

W pracy socjalnej stosowano także narzędzia w postaci: kontraktu socjalnego⁶ oraz „karty aktywności zawodowej”⁷. Rodziny mogły również uzyskać pomoc w ramach placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży.

Działaniami Ośrodka były objęte również pozbawione opieki dzieci, tzw. „eurosieroty”⁸, poprzez ich umieszczenie w pieczy zastępczej (głównie w dalszej rodzinie biologicznej). Dobrą praktyką Ośrodka było stworzenie procedur pozwalających na uniknięcie ryzyka niejednakoego traktowania rodzin potrzebujących wsparcia, w postaci przydzielenia asystenta rodziny.

W ocenie NIK, udzielana pomoc regulowana kontraktem socjalnym, pomimo, iż była adekwatna do problemów występujących w rodzinach, nie była jednak w pełni skuteczna. Udało się wprowadzić części rodzinom zagrożonym i wymagającym pomocy pogłębić wiedzę (np. w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego), poprawić pełnienie funkcji rodzicielskich, w tym opiekuńczo wychowawczych, pozyskać nowe umiejętności i nawyki (np. sanitarne, zdrowotne), a także wyjść z uzależnień, niemniej realizacja udzielanej pomocy nie doprowadziła do usamodzielnienia ekonomicznego jego beneficjentów, którzy nadal korzystali z finansowego wsparcia Ośrodka. Asystentom i pracownikom socjalnym nie udało się również zdobyć pełnego zaufania i akceptacji rodzin w celu dalszego realizowania podjętych działań.

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż pomoc świadczona przez MOPS rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zarówno, co do formy jak i zakresu, nie była w pełni dostępna i wystarczająca. Spowodowane było to trudnościami w pozyskiwaniu rodzin chętnych i spełniających wymagania dla rodzin wspierających, o których mowa w art. 29 ustawy o *wspieraniu rodziny* oraz niewystarczającą w stosunku do potrzeb, liczbą asystentów rodziny. Brak rodzin wspierających, nie pozwalał na świadczenie w tej postaci pomocy rodzinom przeżywającym trudności w opiece i wychowaniu dziecka, prowadzeniu gospodarstwa domowego, kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych. Niedobór asystentów powodował, iż w Ośrodku, tworzyły się kolejki rodzin oczekujących na asystenta, co oddalało nawet do kilku miesięcy sposobność udzielenia pomocy w tej formie kwalifikującym się rodzinom, w celu osiągnięcia przez nie podstawowego poziomu stabilności życiowej, umożliwiającej wychowywanie dzieci oraz poznania prawidłowych zasad postępowania. Wskazania wymaga także opracowanie przez MOPS z opóźnieniem (w stosunku do terminu

⁴ Art. 11 ust. 4 oraz art. 232 a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm., dalej: *ustawa o wspieraniu rodziny*). Do dnia 31 grudnia 2014 r. przydzielenie rodzinie asystenta rodziny lub wystąpienie o jego przydzielenie miało charakter fakultatywny, od dnia 1 stycznia 2015 r. ma charakter obligatoryjny.

⁵ W ramach realizowanego przez MOPS projektu systemowego „Od bierności do aktywności” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, (dalej: *PO KL*).

⁶ Kontrakty socjalne typu A w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej.

⁷ Karta aktywności zawodowej ma na celu aktywizowanie osób do współdziałania i aktywnego poszukiwania zatrudnienia.

⁸ Tj. dzieci, których rodzice wyjechali za granicę w poszukiwaniu pracy.

wejścia w życie, tj. z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawy o wspieraniu rodziny) Programu Wspierania Rodziny i Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Wałbrzycha na lata 2013-2015⁹ (dalej: Program Wspierania Rodziny lub Program) oraz niski stopień realizacji zatrudnienia ilości asystentów rodziny określonej w tym Programie, przypadki nieterminowego powiadamiania przez pracowników socjalnych Sądu Rejonowego w Wałbrzychu o odebraniu dzieci z rodziny w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i umieszczeniu ich w pieczy zastępczej oraz brak procedur postępowania, umożliwiających pracownikom socjalnym dopełnienia tego obowiązku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. MOPS w Wałbrzychu był jednostką organizacyjną Gminy Wałbrzych, powołaną w celu¹⁰:

- umożliwienia osobom i rodzinom przezwycięzania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia oraz w celu zapobiegania powstawania takich sytuacji,
- umacniania rodziny,
- aktywizowania środowisk lokalnych w celu niesienia wsparcia osobom i rodzinom potrzebującym pomocy.

Do zakresu działania Ośrodka należy m.in.:

- wykonywanie zadań własnych gminy i zadań zleconych gminie przez administrację rządową z zakresu pomocy społecznej i rządowych programów pomocy społecznej (§ 3 ust. 1),
- wspieranie dziecka i rodziny (§ 3 ust. 2 lit. f),
- prowadzenie postępowań w zakresie świadczeń rodzinnych (§ 3 ust. 2 lit. h),
- współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi w zakresie pomocy społecznej (§ 3 ust. 2 lit. l),
- prowadzenie działających na terenie Wałbrzycha świetlic opiekuńczo-wychowawczych oraz Integracyjnego Domu dla Bezdomnych (§ 3 ust. 2 lit. n).

Uchwałą Nr XXXI 261/12 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie zmiany Statutu MOPS (uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2012 r., weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia) § 3 Statutu ust. 2 lit. f otrzymał brzmienie „realizowanie zadań z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej”.

W okresie objętym kontrolą Ośrodek realizował przyjęty w dniu 28 marca 2013 r. uchwałą nr XLVI/433/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha Program Wspierania Rodziny na lata 2013-2015. Program ten został poprzedzony społecznymi konsultacjami. Zdefiniowano w nim m.in. instytucję asystenta rodziny i rodziny wspierającej, zdiagnozowano potrzeby środowiska lokalnego w odniesieniu do rodzin nieudolnych społecznie, określono rodzaje działań ukierunkowanych na skuteczne niesienie pomocy tym rodzinom i ich oczekiwane efekty oraz wskazano podmioty, które

⁹ Przyjęty uchwałą nr XLVI/433/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 marca 2013 r.

¹⁰ Według załącznika do uchwały Nr XIV/104/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 21 czerwca 2011 r., stanowiącego Statut MOPS.

powinny współpracować przy realizacji Programu, określono sposób jego monitorowania.

(dowody: akta kontroli str. 12-19; 597-617)

1.2. W każdym roku okresu objętego kontrolą liczba mieszkańców Wałbrzycha kształtowała się na porównywalnym poziomie i według stanu na dzień 20 lutego 2015 r. wynosiła 110 417 osób, w tym 16 451 (14,9%) mieszkańców stanowiły osoby w wieku do lat 18. Według stanu na dzień 31 grudnia, pieczę zastępczą objęło 759 dzieci w 2013 r., 763 w 2014 r. oraz 581 w 2015 r. (styczeń – luty) w tym w formie pieczy rodzinnej odpowiednio: 469, 419 i 363 dzieci, a w formie pieczy instytucjonalnej 290, 344 i 218 dzieci. Według stanu na dzień 17 lutego 2015 r. liczba eurosierot objętych pieczę wynosiła 34 dzieci. Uruchomiono dwie nowe placówki¹¹, co umożliwiło umieszczanie dzieci w pieczy instytucjonalnej na terenie Wałbrzycha, a nie jak dotychczas poza nim. Wzrost liczby dzieci objętych pieczę instytucjonalną Dyrektor MOPS tłumaczyła nadużywaniem alkoholu przez rodziców (w tym wzrostem liczby kobiet z problemem alkoholowym, które nie widząc zagrożenia nie podejmują leczenia), nieskuteczną terapią osób uzależnionych od alkoholu, zbyt wczesnym macierzyństwem oraz niechcianymi ciążami pośród młodzieży i osób upośledzonych umysłowo.

W latach 2013-2015 (styczeń - luty) liczba wszystkich rodzin objętych opieką Ośrodka wynosiła odpowiednio: 5 419, 5141 oraz 3 449, w tym rodzin z dziećmi 2 048 (37,8%), 1 834 (35,7%) oraz 1 219 (35,3%), z tego liczba rodzin z dziećmi mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej 974 (47,5% rodzin z dziećmi), 748 (40,8%) oraz 432 (35,4%). W tej grupie rodzin opieką asystenta objętych było 229 (23,5%) rodzin w 2013 r., 373 (49,9%) rodzin w 2014 r. oraz 198 (45,8%) w 2015 r. (styczeń-luty). Liczba rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej wynosiła 102 w 2013 r. i 98 w 2014 r. oraz dziewięć w 2015 r. (styczeń-luty), natomiast rodzin, wobec których Ośrodek wnioskował do sądu o odebranie dzieci i wgląd w sytuację rodziny odpowiednio: 38, 44 i jedna rodzina. Liczbę rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej, Dyrektor Ośrodka uzasadniała m.in.: [1] trudnymi do przewidzenia, nagłymi wydarzeniami w rodzinie (niejednokrotnie z udziałem alkoholu), w wyniku czego dzieci z tych rodzin w ramach interwencji odbierała policja i umieszczała w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, [2] nieprzewidywalnością rodzin objętych opieką Ośrodka nałogów i uzależnień, w przypadku tych rodzin dochodziło również do interwencji policji, [3] zgłaszaniem przez szkoły, bezpośrednio do sądu, a nie do Ośrodka, zaniedbania realizowania obowiązku szkolnego, co w efekcie skutkowało umieszczaniem dzieci w placówkach z powodu bezradności wychowawczej rodziców, [4] ustanawianiem na wniosek dziadków rodzin zastępczych spokrewnionych, w związku z wyjazdem rodziców z kraju, lub w przypadku, małoletnich matek.

W badanym okresie kontrolnym, na podstawie „Niebieskich Kart”, Ośrodek zajmował się 268 rodzinami w 2013 r., 371 w 2014 r. i 134 w 2015 r. (styczeń - luty), w tym odpowiednio 110 (41%), 175 (47,2%) i 76 (56,7%) rodzinami z dziećmi, z czego 41, 55 i 9 rodzin z dziećmi miało trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Dyrektor Ośrodka wskazała, że wzrost liczby „Niebieskich Kart” był wynikiem zwiększającej się świadomości ofiar przemocy oraz bardziej rygorystycznymi regulacjami, które przyczyniają się do tego, iż „Niebieską Kartę” zakłada się mimo, iż przemoc nie zawsze zostaje potwierdzona. Zdarza się, że „Niebieską Kartę” zakładają małżonkowie w związku z toczącym się

¹¹ Łącznie na 28 miejsc.

postępowaniem rozwodowym, a zgłoszenie przemocy jest wyrazem wzajemnych konfliktów w rodzinie.

W badanym okresie głównymi powodami korzystania z pomocy społecznej były: ubóstwo, tj. 87,7% w stosunku do liczby rodzin korzystających z pomocy w 2013 r., 85,7% w 2014 r. oraz 88,2% w 2015 r. (styczeń-luty), a także odpowiednio: bezrobocie 64% w 2013 r., 60,1% w 2014 r. i 54% w 2015 r. (styczeń-luty); bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego 18% w 2013 r., 14,6 w 2014 r. i 12,5% w 2015 r. (styczeń-luty); niepełnosprawność 40% w 2013 r., 42,1% w 2014 r. i 48,2% w 2015 (styczeń-luty); ciężka choroba 37,7% w 2013 r., 40% w 2014 r. i 43% w 2015 (styczeń-luty) oraz ochrona macierzyństwa 15,9% w 2013 r., 16,7% w 2014 r. i 17,6% w 2015 r. (styczeń-luty).

W latach 2013-2014 wydatki Ośrodka na udzielanie świadczeń mających na celu wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych¹², były ponoszone w szczególności na: [1] zasiłki celowe, [2] zasiłki okresowe, [3] realizację programu państwa w zakresie dożywiania. Ponoszono także wydatki związane z umieszczaniem dzieci w pieczy zastępczej¹³. Średni miesięczny koszt utrzymania jednego dziecka w pieczy zastępczej wynosił w latach 2013-2014 odpowiednio: 1350 zł i 1478 zł, a średnie miesięczne wydatki na rodzinę z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo wychowawczych 371 zł i 287 zł.

(dowody: akta kontroli str. 70-72; 74; 76; 77; 82-84)

1.3. Szczegółową organizację i tryb pracy Ośrodka określono w Regulaminie organizacyjnym¹⁴. Pracownicy socjalni wykonywali swoje zadania w ramach pięciu Zespołów Pracy Socjalnej, w Zespole Pracy Socjalnej ds. Bezdomnych oraz w Dziale Pieczy Zastępczej. Asystenci natomiast byli zatrudnieni w ramach pięciu Zespołów Pracy Socjalnej. Osoby te były zatrudniane na podstawie umów o pracę, a zakresy ich czynności obejmowały wszystkie zadania określone ustawami¹⁵.

(dowody: akta kontroli str. 20-63; 86-97; 430)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., 31 grudnia 2014 r. oraz na dzień 20 lutego 2015 r. zatrudnienie w Ośrodku, w przeliczeniu na pełne etaty, wynosiło odpowiednio: 208,25, 207,75 i 207,75 pracowników, w tym na stanowisku pracownika socjalnego 65, 63 i 63¹⁶ pracowników oraz stanowisku asystenta rodziny 15, 14 i 14 pracowników. Na każdego z zatrudnionych pracowników socjalnych przypadało od 1831 do 1871 mieszkańców, a pod opieką jednego pracownika socjalnego pozostawało średnio 88,8 rodziny w 2013 r., 84,3 rodziny w 2014 r. oraz 58,5 rodziny według stanu na dzień 20 lutego 2015 r.¹⁷. Wyjaśniając w tej sprawie

¹²W latach 2013 -2014 wydatkowano odpowiednio na: zasiłki celowe: 324,2 tys. zł. i 243,6 tys. zł.; zasiłki okresowe: 2 342,2 tys. zł. i 1 446,3 tys. zł.; Program państwa w zakresie dożywiania: 1 664,6 tys. zł. i 889 tys. zł.

¹³ W latach 2013-2014 na pieczę zastępczą wydatkowano odpowiednio: 12 299,7 tys. zł i 13 528,2 tys. zł.

¹⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin Organizacyjny wprowadzony Zarządzeniami Dyrektora MOPS nr : [1] 4/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r., [2] 24/12 z dnia 1 czerwca 2012 r., [3] nr 27a/12 z dnia 1 października 2012 r., [4] 33/2012 z dnia 7 listopada 2012 r., [5] 11/2013 z dnia 20 maja 2013 r., [6] 12/2014 z dnia 1 października 2014 r.

¹⁵ Art.15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny oraz art. 119 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm., dalej: „ups”).

¹⁶ W tym pracowników socjalnych zatrudnionych w Dziale pieczy zastępczej było odpowiednio: w 2013 r. – czterech, w 2014 r. – trzech, w 2015 r. (styczeń-luty) – czterech.

¹⁷ Norma określona w art. 110 ust 11 ups, wynosi 2000 mieszkańców na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy lub jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

Dyrektor MOPS wskazała, iż duża liczba rodzin wymagających wsparcia powoduje, że praca pracowników MOPS jest bardzo trudna i obciążająca, a nadmiar obowiązków wiąże się z większym prawdopodobieństwem popełnienia przez nich błędów. W Ośrodku rozważano możliwość wprowadzenia drugiego wariantu wskaźnika, poprzez zawarte w nim ograniczenie liczby środowisk, z którymi pracować będą pracownicy socjalni do 50, jednak brak środków finansowych, nie pozwala na zwiększenie zatrudnienia. Wydatki związane z zatrudnianiem pracowników socjalnych w latach 2013 – 2014 utrzymywały się na stałym poziomie¹⁸ i były finansowane m.in. ze środków własnych Gminy Wałbrzych.

(dowody: akta kontroli str.70; 76, 79-80; 639)

Wśród pracowników socjalnych MOPS przeprowadzono anonimowe ankiety dotyczące oceny działań podejmowanych przez Ośrodek w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom. W ich wyniku:

- 45,1% ankietowanych zadeklarowało, iż pomoc społeczna daje pewne narzędzia pracy pracownikowi socjalnemu i część z rodzin udaje się zmotywować do zmian w życiu, a część nie,
- 62,8% wskazało, że najważniejszym zadaniem realizowanym przez pracownika socjalnego jest rozpoznawanie potrzeb rodzin w zakresie pomocy społecznej i wsparcia rodziny,
- 60,8% podało, że najtrudniejszym zadaniem realizowanym przez pracownika socjalnego jest podejmowanie interwencji w sytuacjach kryzysowych,
- 33,3% wskazało, iż najłatwiejszym zadaniem realizowanym przez pracownika socjalnego jest diagnoza - która z rodzin jest realnie zagrożona odebraniem dzieci,
- 43,1% zwróciło uwagę, że warunki lokalowe i finansowe Ośrodka nie są najlepsze, a odpowiedzialność ogromna,
- 59% poinformowało, że klienci MOPS nie są gotowi i chętni do podjęcia pracy, gdyż od dawna utrzymują się z pomocy społecznej uzyskiwanej także w związku z opieką nad dziećmi,
- 34% zakomunikowało, że tylko niewielka część rodziców podejmuje działania by poprawić warunki mieszkaniowe,
- pracownicy wskazali, że najsłabiej współpraca układa się z: [a] Powiatowym Urzędem Pracy (60,8%), [b] zakładami opieki zdrowotnej (49%), [c] świetlicą środowiskową (41,2%), oraz [d] organizacjami pozarządowymi (47,1%).

Z wynikami ankiety zapoznano Dyrektora Ośrodka, która wyjaśniła, iż Ośrodek, posiada dobre warunki lokalowe, ale z powodu przejęcia w 2013 r. pracowników realizujących zadania powiatowe w zakresie pieczy zastępczej, warunki pogorszyły się. W związku z powyższym Prezydent Wałbrzycha przeznaczył na potrzeby Ośrodka inny obiekt położony w centrum miasta. Obecnie trwa procedura wyłonienia wykonawcy remontu tego budynku. W zakresie zwiększenia wynagrodzeń, ze względu na brak środków finansowych, podwyżki objęły jedynie pracowników zarabiających najmniej. Natomiast w celu polepszenia współpracy pomiędzy instytucjami działającymi w sferze rodziny, Ośrodek organizował m.in. spotkania z ich kierownictwem.

(dowody: akta kontroli str.434-585; 586-593; 657-660)

¹⁸ Wynosiły odpowiednio: 3 516, 8 tys. zł w 2013 r. (w tym środki własne Gminy Wałbrzych stanowiły 70,4%) i 3 518, 3 tys. zł w 2014 r. (w tym 75,8% środki własne Gminy Wałbrzych).

Na dzień 31 stycznia 2015 r. w Zespołach Pracy Socjalnej oczekiwało na przydział asystenta 50 rodzin. Z tego do 20 lutego 2015 r. przydzielono asystentów 11 rodzin, wobec czego na liście rezerwowej oczekiwało jeszcze 39 rodzin. Okres oczekiwania na wsparcie asystenta wynosił od jednego do czterech miesięcy.

W badanym okresie kontrolnym liczba rodzin pozostających pod opieką asystenta nie przekraczała ustawowej normy wynoszącej 20 rodzin (do końca 2014 r.) i 15 rodzin (od stycznia 2015 r.). W latach 2012-2015 (styczeń-luty) na stanowisku asystenta rodziny zatrudnione były ogółem 24 osoby. W latach 2013-2014 większość wydatków związanych z zatrudnianiem asystentów rodziny była finansowana ze środków Unii Europejskiej¹⁹. Wobec zmniejszenia udziału środków unijnych, wynoszący 9,7% udział środków własnych Miasta w 2013 r., zwiększył się do 19,5% w 2014 r. Wzrost wydatków ogółem ponoszonych na asystentów w 2014 r. w stosunku do 2013 r., Dyrektor Ośrodka wyjaśniała tym, że asystenci nie byli zatrudnieni przez cały rok, lecz sukcesywnie, w miarę uzyskiwania środków finansowych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz dotacji ze środków unijnych, a dopiero w 2014 r. byli zatrudnieni przez cały rok.

Na terenie Wałbrzycha działały dwie placówki²⁰ wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży, tj. Centrum Aktywności Lokalnej²¹ (dalej: CAL) oraz Centrum Integracji Rodziny (dalej: CIR). W placówkach tych porad udzielali specjaliści: psycholog, pedagog, terapeuta i prawnik.

W badanym okresie MOPS nie zdołał pozyskać rodzin wspierających i nie oferował tej formy pomocy rodzinom przeżywającym trudności w zakresie opieki i wychowywania dzieci. W kierunku pozyskania rodziny wspierającej Ośrodek podejmował szereg działań, np. ogłaszał informacje o naborze kandydatów do pełnienia tej funkcji na stronie internetowej Ośrodka, dystrybuował ulotki o naborze pośród mieszkańców Miasta oraz w budynku MOPS na tablicy ogłoszeń. W grudniu 2014 r. dwie rodziny ukończyły szkolenie i otrzymały certyfikaty rodziny wspierającej, potwierdzające posiadane przez nie kompetencje do pełnienia tej funkcji. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych umowy z przeszkolonymi rodzinami nie zostały podpisane.

Ośrodek prowadził Integracyjny Dom dla Bezdomnych²² oraz filię²³ z oddziałami dla bezdomnych kobiet i dla rodzin z dziećmi²⁴. W budynku filii działał Zespół ds. Bezdomnych. Obecnie obiekt stanowi Centrum Wsparcia Socjalnego²⁵. Filiami Integracyjnego Domu dla Bezdomnych znajdowały się także mieszkania przejściowe²⁶, stanowiące alternatywne rozwiązanie dla rodzin znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej, głównie dla samotnych matek, aby samowolnie nie zajmowały mieszkań w czasie oczekiwania²⁷ na lokal socjalny²⁸.

¹⁹ W ramach prowadzonego przez MOPS projektu systemowego PO KL „Od bierności do aktywności”. Udział ten wynosił odpowiednio 60,3% w 2013 r. i –i 41% w 2014 r.

²⁰ Placówki działały w dwóch rejonach Miasta (dla dzielnic północnych i południowych).

²¹ W ramach Centrum (dalej: „CAL”) działał: Klub Integracji Społecznej, Akademia Współczesnego Rodzica, Świetlica Środowiskowa, Klub Młodzieżowy, Centrum Wolontariatu, Klub Seniora, Punkt Konsultacyjny Uzależnień oraz punkt Niebieskiej Linii.

²² Przy ul. Pocztowej 22.

²³ Przy ul. Ogrodowej 2a.

²⁴ Przeznaczono dla nich po 30 miejsc.

²⁵ W ramach Centrum funkcjonuje: Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy, filia Integracyjnego Domu dla Bezdomnych (oddziały dla kobiet i rodzin z dziećmi), Ośrodek Interwencji Kryzysowej.

²⁶ Obecnie cztery.

²⁷ Średni czas oczekiwania na lokal socjalny uzależniony jest od sytuacji społecznej, zdrowotnej i rodzinnej wnioskodawcy. Rodziny wielodzietne oczekują na przydział ok. 2 lat. Według stanu

Kulka
16.10

Na terenie Miasta funkcjonował również Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie²⁹, który świadczył specjalistyczne poradnictwo dla ofiar takiej przemocy w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia. Ośrodek zapewniał schronienie ofiarom przemocy w rodzinie w hostelu.

(dowody: akta kontroli str. 71-72; 75-76; 105-106; 190; 197-198; 206-210; 428-429; 618; 638; 662-687; 688)

1.4. W Ośrodku opracowano wewnętrzne regulacje (wytyczne) dotyczące procedury identyfikowania rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz pozwalające na diagnozowanie ich potrzeb³⁰. Procedury określały m.in. działania, jakie winni podejmować pracownicy socjalni w celu ujawniania rodzin wymagających wsparcia (m.in. pracownicy socjalni dokonują rozeznania rodzin, które nie korzystają z pomocy Ośrodka, poprzez zbieranie informacji w rejonie opiekuńczym, w szkołach, przedszkolach, w żłobkach, parafiach, urzędach), a także upowszechniają informacje o konieczności zgłaszania zaniedbywania dzieci pośród m.in. mieszkańców rejonu, pracowników opieki zdrowotnej) oraz szczegółowy sposób postępowania z rodzinami zagrożonymi odebraniem dzieci z rodziny, polegający m.in. na zakładaniu imiennych katalogów („pierwsza baza”) dla ujawnionych rodzin. Ich sytuacja i potrzeby były analizowane na podstawie rozeznań środowiskowych, a następnie dobierano odpowiednie rodzaje pomocy. Ponieważ rodzin zdiagnozowanych, kwalifikujących się do wsparcia było więcej niż Ośrodek mógłby objąć opieką asystentów, dla określenia poziomu zagrożenia ustalono trzy kategorie rodzin: [a] zagrożonych odebraniem dzieci³¹, [b] z istotnymi problemami, ale którym poprzez udzielenie wsparcia, można trwale pomóc w rozwiązywaniu problemów³², [c], którym wsparcie jest potrzebne „profilaktycznie”, gdyż grozi im nawarstwianie się problemów i utrwalenie złej sytuacji³³. Kategoryzacja rodzin miała ułatwić podejmowanie decyzji o przydzieleniu asystenta i wykluczyć ryzyko niejednakowego traktowania rodzin potrzebujących wsparcia. Dalszy sposób postępowania polegał na określeniu form wspierania rodziny, poprzez pracę z rodziną, pomoc w opiece i wychowywaniu dziecka, kierowanie rodzin do korzystania z konsultacji i wsparcia specjalistów Ośrodka (m.in. do psychologów, prawników, Miejskiej Komisji Przeciwdziałania Alkoholizmowi), zawieraniu kontraktów socjalnych, po uprzednim uzyskaniu zgody rodziny.

na koniec stycznia 2015 r. na przydział lokalu socjalnego oczekiwało: 179 rodzin na podstawie złożonych wniosków, 833 rodziny na podstawie wyroku eksmisyjnego, w którym sąd nakazał wstrzymanie eksmisji do czasu złożenia przez Miasto oferty lokalu socjalnego.

²⁸ Pobyt zarówno w Integracyjnym Domu dla Bezdomnych jak i w mieszkaniu przejściowym następuje na podstawie decyzji administracyjnej.

²⁹ Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia i Interwencji Kryzysowej w Wałbrzychu prowadzi w swoich strukturach dwa Ośrodki: Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie - od 1 października 2006 r., który obejmuje swoją pomocą ofiary przemocy z terenu województwa dolnośląskiego oraz Ośrodek Interwencji Kryzysowej - od 1 stycznia 2007 r., który obejmuje swoją pomocą osoby w kryzysie z terenu Powiatu Wałbrzyskiego.

³⁰ Zarządzenie Dyrektora MOPS nr 42/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Wałbrzychu wytycznych, dotyczących wspierania rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi na terenie miasta Wałbrzycha (dalej: Zarządzenie nr 42/2012).

³¹ Rodziny, w których występuje: uzależnienie od alkoholu, choroby psychiczne, niechęć do współpracy i zmian. Dzieci, w tych rodzinach były już umieszczane w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Do tej kategorii zaliczono również rodziny, które nie chcą współpracować, ale Ośrodek jest zobligowany do pomocy, ponieważ są w nich dzieci.

³² Rodziny, w których występują problemy opiekuńczo-wychowawcze, ale posiadane zasoby rodziny rokurują poprawę.

³³ Rodziny, którym wsparcie asystenta jest potrzebne, by zapobiec ich zdegenerowaniu.

Jak wyjaśniła Dyrektor MOPS w celu minimalizacji ryzyka niezidentyfikowania przez pracownika socjalnego rodziny z dziećmi przeżywającymi trudności, w Ośrodku ustalono mechanizmy kontroli polegające m.in. na sygnalizowaniu przełożonym o każdym podejrzeniu zaniedbywania dzieci, a w przypadku zagrożenia zdrowia i życia powiadomianiu sądu³⁴.

(dowody: akta kontroli str. 100-103, 114-120)

1.5. W sferze pomocy społecznej Ośrodek najczęściej podejmował współpracę z następującymi podmiotami zewnętrznymi: [1] Sądem Rejonowym w Wałbrzychu (w zakresie m.in.: [a] podejmowanych przez MOPS działań dotyczących wspierania rodziny, [b] prowadzonych placówek opiekuńczo-wychowawczych, [c] szkoleń rodzin zastępczych, [d] naboru kandydatów na rodziny zastępcze, [e] wnioskowania przez MOPS o wgląd w sytuację rodziny lub o zmianę zarządzeń opiekuńczych w rodzinach objętych wsparciem); [2] Kuratorami rodzinnymi (spotkania w ramach: [a] posiedzeń zespołów w sprawie rodzin, zwoływanych przez pracowników socjalnych i asystentów rodzin, [b] grup roboczych, [c] posiedzeń dyrekcji Ośrodka z kierownikami zespołów kuratorów sądowych, przedstawicielami Policji i Straży Miejskiej) [3] kościołem katolickim (spotkania w sprawie przekazywania informacji o naborze kandydatów na rodziny zastępcze, wspierające); [4] Ośrodkami opieki zdrowotnej (w zakresie udzielania informacji o wizytach lekarskich, dokonywanych szczepieniach); [6] Organizacjami społecznymi (kontakty w sprawie prowadzenia placówek opiekuńczo-wychowawczych); [7] Radami Wspólnot Samorządowych (w zakresie integracji ze środowiskiem); [8] Policją (zasięganie informacji o interwencjach, współpraca w przypadkach występowania przemocy w rodzinie, udział w grupach roboczych). Według informacji uzyskanych od Dyrektora Ośrodka, w 2015 r. planuje się ustalić zasady współpracy ze wszystkimi podmiotami, celem stworzenia wspólnego systemu przepływu informacji i planu działań wobec rodzin z problemami.

(dowody: akta kontroli str. 107-109, 224-225)

1.6. W kierunku ujawniania rodzin wymagających wsparcia, Ośrodek podejmował aktywne działania polegające m.in. na: [1] organizowaniu spotkań z dyrektorami szkół, celem określenia form wsparcia dla potrzebujących dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem tych, których rodzice nie korzystają z pomocy finansowej Ośrodka³⁵; [2] współpracy z Radami Wspólnot Samorządowych³⁶; [3] współpracy z Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną; [4] prowadzeniu kampanii informacyjnej na temat pomocy rodzinie poprzez: [a] dystrybucję ulotek, [b] billboardy i telebimy, [c] informacje w lokalnej prasie i [d] udzielaniu wywiadów przez Dyrektora Ośrodka

³⁴ W Ośrodku obowiązywało Zarządzenie nr 10/2012 z dnia 5 lutego 2012 r. Dyrektora MOPS w sprawie wprowadzenia regulaminu dotyczącego organizacji kontroli zarządczej (dalej: zarządzenie nr 10/2012 Dyrektora MOPS) zgodnie, z którym m.in. dwa razy w tygodniu organizowana jest przez Dyrektora Ośrodka narada z Kierownikami Działów/Zespołów, której przedmiotem jest bieżące informowanie o stanie realizacji poszczególnych zadań i ryzykach związanych z ich realizacją. W 2014 r. Prezydent Miasta Wałbrzycha wydał Zarządzenie nr 499/2014 w sprawie zasad i sposobu wykonywania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy Wałbrzych. Według tego zarządzenia kontrola zarządcza w jednostkach organizacyjnych gminy prowadzona i dokumentowana jest przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha m.in. poprzez: audyt finansowy, kontrole problemowe i kompleksowe, narady i spotkania z kierownikami jednostek organizacyjnych w tym koordynacyjne związane z zarządzaniem ryzykiem, analizę sprawozdań i informacji z realizacji zadań i wykonania budżetu jednostek organizacyjnych, analizę oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, składanych corocznie przez kierowników jednostek organizacyjnych.

³⁵ Pracownicy socjalni dokonują np. rozeznania sytuacji dzieci, (pomimo, iż wywiad środowiskowy nie jest wymagany) zgłoszonych przez dyrektorów szkół do uczestniczenia w Programie „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

³⁶ M. in: Podgórze, Nowe Miasto, Biały Kamień, Szczawienko, Stary Zdrój.

w Telewizji Wałbrzych, o zadaniach wynikających z Programu Wspierania Rodziny i apelowaniu do mieszkańców o niepozostawianiu obojętnym, i zgłaszaniu przypadków zaniedbywania dzieci; [5] realizacji projektu STOP PRZEMOCY w ramach, którego organizowane są m.in. projekcje filmów³⁷ o problematyce wychowawczej, a po ich zakończeniu dyskusje z rodzicami o kwestiach w nich poruszanych.

Pomimo podejmowanych przez Ośrodek działań, w latach 2013-2015 (styczeń-luty), głównym źródłem informacji o nowych rodzinach przeżywających trudności³⁸, było złożenie wniosku o pomoc społeczną przez jednego z rodziców. Stanowiło odpowiednio: 62,3% (81 wniosków), 71,4% (35 wniosków) i 100% (3 wnioski) źródeł informacji. Rozpoznanie środowiskowe pracownika socjalnego (przeprowadzane w związku z ustaleniem sytuacji rodzinnej, bytowej, ekonomicznej osób korzystających z pomocy społecznej, m.in. u sąsiadów, w placówkach oświatowych, w ośrodkach opieki zdrowotnej) pozwoliło na złożenie odpowiednio 34 (26,2%) wniosków i dziewięciu (18,4 %) wniosków; działania związane z procedurą „Niebieskiej Karty” sześciu (4,6%) wniosków i czterech (8,2%) wniosków; informacja od nauczyciela/pedagoga jednego (0,77%) wniosku i jednego (2%) wniosku. Zgłoszenie ze środowiska wystąpiło jedynie w 2013 r. i odnosiło się do czterech (3,1%) wniosków.

(dowody: akta kontroli str. 73; 104-107, 716)

1.7. W Ośrodku opracowano procedury i standardy pracownika socjalnego oraz asystenta rodziny³⁹ i podejmowano działania w kierunku minimalizacji ryzyk występujących w jego działalności.

W związku z podziałem Wałbrzycha na pięć rejonów, w Ośrodku wyodrębniono pięć Zespołów Pracy Socjalnej oraz Zespół ds. Bezdomnych. Każdy Zespół był nadzorowany przez kierownika. W Zespołach, pracownicy socjalni mieli przydzielone rejonu opiekuńcze, w których obejmowali wsparciem rodziny zagrożone odebraniem dzieci. Asystenci zajmowali się rodzinami w rejonie Zespołu, w którym pracowali. Przy podziale pracy w MOPS zachowywana była zasada przydzielania rodzin w najbliższej odległości w danej dzielnicy Wałbrzycha. Rejonu opiekuńcze były corocznie analizowane i korygowane w zależności od potrzeb dla zmniejszenia lub zwiększenia liczby środowisk obejmowanych pomocą. Pracownicy socjalni sporządzali roczne sprawozdania z prowadzonej działalności, wskazując w nich liczbę środowisk ogółem, wzrost i spadek liczby rodzin oraz liczbę rodzin według form udzielanej im pomocy. W sprawozdaniach wskazywano również na istotne problemy w rejonach pracy.

Przydzielanie asystentów rodzinie odbywało się według ustalonej w Ośrodku kategoryzacji rodzin. W początkowym okresie wejścia w życie instytucji asystenta, pracownikom zatrudnionym na tym stanowisku przydzielano wyłącznie rodziny pierwszej (najtrudniejszej) Kategorii zagrożenia. Czas i doświadczenie pokazały jednak, iż asystent z uwagi na narażenie na wypalenie zawodowe, nie powinien pracować tylko z najtrudniejszymi rodzinami. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, iż ciężar odpowiedzialności asystenta za rodzinę jest niewspółmiernie duży, a brak jasno określonych granic jego działania, powoduje u tych pracowników rozgoryczenie i frustrację. Pracownicy dokładają wszelkich starań, aby wykonywać swoją pracę profesjonalnie, ale korzystają z urlopu, mogą zachorować lub zajmować się

³⁷ Np. „Pręgi”, „Sala samobójców”, „Plac Zbawiciela”, „Miasto Gniewu”.

³⁸ Nowych rodzin z dziećmi objętych opieką Ośrodka, w której zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych było: 130 w 2013 r. i 49 w 2014 r.

³⁹ Załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 42/2012.

w danym momencie inną rodziną. Z tego powodu zawsze, w którejś z rodzin objętych opieką asystenta może wystąpić sytuacja kryzysowa.

W Ośrodku zajmowano się analizą ryzyka, które występuje w: [1] procesie przydzielania rodzin (zbyt mała ilość asystentów w stosunku do potrzeb), [2] ramach pracy socjalnej (zbyt duża liczba środowisk przypadających na jednego pracownika, uniemożliwiająca ich efektywne prowadzenie). Dla zminimalizowania tego ryzyka MOPS wskazywał na potrzebę zatrudnienia dodatkowych asystentów i pracowników socjalnych. Ryzykiem w realizacji zadań MOPS z zakresu pomocy społecznej jest również: [1] brak merytorycznych szkoleń dla asystentów, [2] realizacja wspierania rodziny w projekcie systemowym „Od bierności do aktywności” finansowanym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który ma swój cykl zamknięty, określa wskaźniki do osiągnięcia i konieczność rekrutacji rodzin, które nie były do tej pory objęte wsparciem w ramach Programu, [3] wysokość wsparcia finansowego (dotacji) ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, która nie jest znana przed rozpoczęciem roku budżetowego, a dopiero na przełomie kwietnia i maja roku budżetowego.

W Ośrodku funkcjonował system kontroli zarządczej wdrożony zarządzeniem nr 10/12 Dyrektora MOPS. Zgodnie z istniejącymi w MOPS procedurami, pracownicy byli oceniani, co umożliwiało bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów. Między innymi każdy kierownik Działu/Zespołu zobowiązany był szczegółowo skontrolować przynajmniej dwa razy w roku pracowników socjalnych podczas pracy w środowisku i na terenie Ośrodka. W Ośrodku przewidziano dwa rodzaje kontroli: [1] doraźna (jej celem było natychmiastowe reagowanie na stwierdzone nieprawidłowości), [2] szczegółowa przeprowadzana na podstawie dokumentacji i w terenie. Dokonane czynności kontrolne były dokumentowane protokołem⁴⁰. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Ośrodka podała, że wyniki kontroli pracowników uwzględnia się przy dokonywaniu zmian organizacyjnych, celem usprawnienia działalności w danym obszarze oraz określania potrzeb szkoleniowych.

(dowody: akta kontroli str. 109; 110-113; 114-120; 138-152; 153-155; 156-159; 160-163; 619-620)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej były realizowane przez MOPS i gminę Wałbrzych w oparciu o uchwalony przez Radę Miasta Wałbrzycha w marcu 2013 r. Program Wspierania na lata 2013-2015. Zgodnie z art. 176 pkt.1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. do zadań własnych gminy należy m.in.: opracowanie i realizacja 3 letnich gminnych programów wspierania rodziny. Dyrektor Ośrodka pismem z dnia 15 lutego 2013 r. skierowanym do Prezydenta Miasta Wałbrzycha, przekazała „Program Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej wraz z projektem uchwały, celem skonsultowania i przekazania Radzie Miasta do uchwalenia. Wyjaśniając w sprawie opóźnień w przygotowaniu tych programów, Dyrektor Ośrodka podała m.in., że ogrom zadań, jaki wynikał z przejęcia przez Wałbrzych z dniem 1 stycznia 2013 r. zadań powiatu, nie pozwolił na wcześniejsze przygotowanie tych Programów, natomiast logiczne było wspólne ich opracowanie łącznie ze strategią rozwiązywania problemów społecznych. W ocenie NIK, MOPS i Gmina Wałbrzych,

⁴⁰ W protokole określano wnioski pokontrolne, które były oceniane w skali od jeden do pięciu. Uzyskana przez pracownika ocena w przedziale od jeden do 2,99 oznaczała konieczność określenia zaleceń pokontrolnych. Ocena w przedziale od trzech do 4,50 – przygotowania wniosków pokontrolnych.

Kępa Kuba

zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zgodnie z art.176 pkt 1 ustawy o *wspieraniu rodziny*, winny wykonywać w oparciu o 3 letni gminny program wspierania rodziny na lata 2012-2014, który powinien być opracowany i uchwalony z wyprzedzeniem pozwalającym na jego realizowanie z dniem wejścia w życie cytowanej ustawy, tj. od dnia 1 stycznia 2012 r. W świetle powyższego opracowanie przez MOPS i uchwalenie przez Radę Miejską Wałbrzycha w marcu 2013 r. Programu Wspierania Rodziny wraz z Programem Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Wałbrzycha na lata 2013-2015 nastąpiło z ponad rocznym opóźnieniem w stosunku do wymogu ustawowego, mimo że przypisanie MOPS zadań z zakresu wspierania dziecka i rodziny dokonane zostało już uchwałą Nr XIV/104/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 21 czerwca 2011 r. w zmienionym statucie Ośrodka, natomiast zadania w zakresie pieczy zastępczej dopiero blisko po roku, bo uchwałą Nr XXXI 261/12 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 maja 2012 r., po raz kolejny zmieniającą statut MOPS, która została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2012 r. i weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia.

(dowody: akta kontroli: str. 19; 182-184; 597-617, 717-719)

2. W MOPS niewystarczająca, w stosunku do potrzeb, była ilość zatrudnionych asystentów rodziny, co wiązało się m.in. niskim stopniem realizacji określonego w Programie Wspierania Rodziny wskaźnika zatrudnienia tej grupy pracowników. Program przewidywał docelowe zatrudnienie w MOPS 37 asystentów rodziny. Tymczasem w latach 2013 - 2015 (do końca lutego) w MOPS na stanowisku asystenta rodziny zatrudnionych było odpowiednio 15, 14 i 14 osób, co uzasadniano niedoborem środków finansowych na wzrost zatrudnienia w tej grupie pracowników. Stan ten skutkował występowaniem na dzień 20 lutego 2015 r. kolejki 39 rodzin oczekujących na przyznanie asystenta rodziny, co oddalało w czasie możliwość wsparcia w tej formie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Celem zlikwidowania kolejki rodzin oczekujących na przydzielenie asystenta, w MOPS powinno być zatrudnionych dodatkowo, co najmniej czterech asystentów rodziny, przyjmując zgodnie art. 15 ust. 4 ustawy o *wspieraniu rodziny*, że jeden asystent może w tym samym czasie prowadzić prace nie więcej niż z 15 rodzinami. Uwzględniając natomiast fakt zdiagnozowania przez MOPS łącznie 432 rodzin mających problemy opiekuńczo-wychowawcze, zalecane byłoby rozważenie możliwości zatrudnienia jeszcze większej ilości asystentów rodziny.

Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, niedobór asystentów rodziny rekompensowany jest wzmocną współpracą pracowników socjalnych z rodzinami mającymi problemy opiekuńczo wychowawcze, m.in. poprzez aktywizację zawodową, częstsze wizyty w miejscu zamieszkania, udzielanie wszelkich niezbędnych rad i wsparcia, opracowanie szczegółowego planu pomocy m.in. z zakresu rozwiązania problemów opiekuńczo – wychowawczych oraz mieszkaniowych. W ocenie NIK, działań takich nie można uznać za w pełni właściwe i wystarczające, bowiem w świetle postanowień art. 11 ust 4 ustawy o *wspieraniu rodziny*, po otrzymaniu wniosku pracownika socjalnego o przydzielenie asystenta rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, z rodzinami takimi powinien pracować asystent, a nie tylko pracownik socjalny, dla którego działania podejmowane niejako „w zastępstwie” asystenta rodziny są zadaniami dodatkowo go obciążającymi, zważywszy dodatkowo na fakt, iż w badanym okresie pod opieką jednego pracownika socjalnego pozostawało średnio więcej niż tylko 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących, wymaganych art. 11 ustawy o *pomocy społecznej*.

Prezydent Miasta Wałbrzycha wyjaśnił, iż w Programie Wspierania Rodziny szacunkowo zaplanowano zatrudnienie 37 asystentów, traktując to, jako docelową liczbę osób, do której Miasto będzie dążyło w okresie trwania Programu. Najwyższa Izba Kontroli jednakże zauważyła, iż w badanym okresie zatrudnienie asystentów rodziny utrzymywało się na zbliżonym jednakowym poziomie 14-15 osób, mimo że do zakończenia realizowanego Programu Wspierania Rodziny na lata 2013-2015 pozostało niespełna 10 miesięcy. Niewątpliwie zwiększenie zatrudnienia asystentów rodziny wymagać będzie zapewnienia dla MOPS na ten cel dodatkowych środków finansowych, co może być utrudnione, bowiem Program Operacyjny Kapitał Ludzki, który stanowił główne źródło finansowania asystentów rodziny w latach 2013-2014 znajdował się na ukończeniu, a szczegółowe zasady rozdysponowania nowej perspektywy finansowej w tym zakresie na lata 2014-2020, nie są znane. Sytuacja taka może wymagać zaangażowania większych środków własnych Miasta w 2015 r., chociażby w celu utrzymania obecnego poziomu zatrudnienia asystentów rodziny, a co dopiero sfinansowania 37 takich etatów przewidywanych w Programie.

(dowody: akta kontroli: str. 19; 70; 76; 182-184; 428-429; 597-617; 638; 665)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Ośrodku w badanym okresie, pomimo podejmowanych działań, nie ustanowiono instytucji rodziny wspierającej. Wyjaśniając w tej sprawie Dyrektor Ośrodka wskazała, iż nieskuteczność podejmowanych działań mogła wynikać z tego, że rodzinie wspierającej, jako rekompensata świadczonej przez nią pomocy, przysługuje jedynie zwrot poniesionych kosztów np. za bilety na dojazdy, co zniechęcało potencjalnych kandydatów oraz że do szkoleń zgłaszały się także rodziny z problemami i dlatego nie mogły być zakwalifikowane.

2. W Ośrodku w badanym okresie występowała duża rotacja (łącznie 24 osoby) pracowników zatrudnionych na stanowiskach asystentów rodzin. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że wynikało to ze specyfiki tego zawodu, który wymaga dużej odporności psychicznej i odpowiedzialności za powierzone pod opiekę rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 75, 184; 428)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, działalność Ośrodka w badanym obszarze, pomimo opracowania z opóźnieniem Programu Wspierania Rodziny, prowadzona była zgodnie z obowiązującymi regulacjami i procedurami. Szczegółową organizację i tryb pracy Ośrodka określał Regulamin organizacyjny. W Ośrodku funkcjonował system kontroli zarządczej. Identyfikacja rodzin potrzebujących wsparcia w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych następowała w wyniku aktywnych działań pracowników socjalnych, przy współpracy z innymi instytucjami wspierającymi rodzinę. Rodzinom tego wymagającym przydzielano asystenta rodziny. Wskazania wymaga jednak fakt, iż pomoc świadczona przez MOPS, zarówno, co do formy, jak i zakresu nie była w pełni dostępna i wystarczająca. Nie zdołano bowiem dla rodzin potrzebujących wsparcia pozyskać tzw. rodzin wspierających, niewystarczająca w stosunku do potrzeb była także ilość asystentów rodziny, co skutkowało tworzeniem się kolejek rodzin oczekujących na przydzielenie asystenta.

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

2.1. W wyniku szczegółowego zbadania losowo dobranych spraw 30 rodzin (15 rodzin objętych pomocą asystenta rodziny i 15 rodzin nieobjętych taką pomocą), wobec których sąd opiekuńczy wydał w okresie objętym kontrolą postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej stwierdzono, że:

a) W każdym przypadku badanej próby losowo dobranych spraw 30 rodzin, pracownicy socjalni, od momentu powzięcia informacji o potrzebie wsparcia rodziny, dokonywali wizytacji w rodzinie w celu rozpoznania lub sprawdzenia aktualnej sytuacji rodziny⁴¹, zakresu i rodzaju dysfunkcji w niej występujących oraz potencjalnych nowych zagrożeń⁴², mających wpływ na funkcjonowanie rodziny i zmianę wcześniejszej diagnozy. Podczas spotkań ustalano również możliwość wspierania rodziny przez krewnych mogących zaoferować wsparcie. Zebrane informacje o rodzinie (dotyczące przestrzeni zawodowej, mieszkaniowej, materialnej, zdrowotnej oraz opiekuńczo wychowawczej i funkcjonowania w środowisku) były udokumentowane poprzez odpowiednie wpisy w wywiadzie środowiskowym⁴³. Przeprowadzone wywiady środowiskowe umożliwiły prawidłowe zdiagnozowanie problemów i potrzeb występujących w rodzinie oraz dokonania ich hierarchizacji ważności dla poprawy sytuacji w rodzinie, a także pozwalały na opracowanie planu pomocy i podjęcie działań na rzecz osoby lub rodziny⁴⁴.

b) W ramach badanej próby losowo dobranych spraw 30 rodzin, stwierdzono, że przyczynami trudnej sytuacji w rodzinie w ramach dokonanej diagnozy były: w 21 przypadkach nadużywanie alkoholu⁴⁵, w sześciu przypadkach bezradność w sprawach opiekuńczo wychowawczych⁴⁶, w jednym przypadku odbywanie kary pozbawienia wolności przez matkę oraz w dwóch przypadkach długotrwała choroba rodziców⁴⁷.

c) We wszystkich przypadkach badanej próby losowo dobranych spraw 30 rodzin, pracownicy socjalni uzgadniali z członkami rodzin plan działania, zasady i formy współpracy w celu rozwiązania lub minimalizacji skutków istniejących problemów i proponowali dostępne w Ośrodku formy wsparcia oraz instytucji współpracujących w zakresie rozwiązywania problemów rodziny. Oferta działań była proponowana przez pracowników socjalnych, ale praca z rodziną była podejmowana za jej zgodą. Forma i zakres tej pomocy była także omawiana z rodzinami na posiedzeniach

⁴¹ W ramach badanej próby losowo dobranych 30 spraw rodzin, 28 rodzin było już wcześniej znanych Ośrodkowi, ponieważ udzielano im pomocy w formie materialnej. Sytuacja tych rodzin była już analizowana przez pracowników socjalnych.

⁴² W ramach badanej próby losowo wybranych 30 spraw rodzin w przypadku ośmiu rodzin wystąpiły wydarzenia (narodziny nowych członków rodziny i samowolne zajęcie mieszkania, które nie spełniało standardów, aby mogły mieszkać w nim dzieci - w przypadku jednej rodziny; śmierć partnera w przypadku jednej rodziny, pozbawienie wolności i osadzenie w więzieniu członka rodziny - w przypadku dwóch rodzin; dorastanie dzieci i związane z tym nowe problemy wychowawcze - w przypadku czterech rodzin), które spowodowały zmianę wcześniejszej diagnozy.

⁴³ Na zasadach określonych w art. 107 *ups* w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o *wspieraniu rodziny*.

⁴⁴ W tym świadczeń pieniężnych, niepieniężnych (np. w formie usług opiekuńczych oraz pracy socjalnej).

⁴⁵ W jednym przypadku połączone z nadużywaniem środków odurzających.

⁴⁶ W dwóch przypadkach nieumiejętność sprawowania opieki nad dziećmi poniżej trzeciego roku życia, w tym zaniedbania higieniczne, żywieniowe i zdrowotne; w czterech przypadkach bezradność rodziców wobec zachowania dzieci, w tym: [a] w dwóch przypadkach brak umiejętności wyegzekwowania realizowania obowiązku szkolnego i brak zainteresowania edukacją i rozwojem dzieci [b] nadużywanie alkoholu i przynależność do subkultury EMO, [c] brak umiejętności komunikacji z dzieckiem i brak zainteresowania jego rozwojem.

⁴⁷ Epilepsja, upośledzenie umysłowe.

zespołów interdyscyplinarnych w Ośrodku. Forma współpracy w ramach indywidualnego planu pomocy miała w większości przypadków charakter pisemny, w postaci kontraktu socjalnego.

d) W ramach badanej próby losowo dobranych spraw 30 rodzin, zawarto łącznie 36 kontraktów socjalnych z 23 rodzinami w tym: [1] sześć kontraktów socjalnych w związku z udziałem w projekcie systemowym „Od bierności do aktywności”⁴⁸, w tym cztery kontrakty socjalne typu B⁴⁹, a dwa typu A⁵⁰. Jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, w projekcie mogą brać udział także osoby nieaktywne zawodowo, które nie podlegają konsultacjom z Powiatowego Urzędu Pracy (dalej: „PUP”) w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej. W przypadku tych osób podpisano dwa kontrakty socjalne typu A, [2] 24 kontrakty socjalne typu A oraz [3] sześć kontraktów socjalnych typu B. Wszystkie kontrakty zawierały informacje wymagane rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁵¹. Zawarcie każdego kontraktu poprzedzone było prawidłowo przeprowadzonym wywiadem środowiskowym. We wszystkich kontraktach socjalnych skonkretyzowano cele, przewidywane efekty, działania i terminy ich realizacji. W kontraktach socjalnych typu A zamierzano uzyskać efekty takie jak: [1] utrzymywanie trzeźwego stylu życia, [2] zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego, [3] rozliczenie się z pracownikiem socjalnym potwierdzeniami ze składanych CV, [4] zgłoszenie się do poradni specjalistycznej celu podjęcia leczenia odwykowego, [5] utrzymywanie kontaktu z dziećmi i odwiedzanie ich w domu dziecka, [6] dokonanie ustaleń w wydziale lokalowym, celem przyznania mieszkania socjalnego. We wszystkich przypadkach terminowo dokonywano oceny realizacji zadań określonych w kontrakcie socjalnym.

e) W ramach badanej próby losowo dobranych spraw 30 rodzin, z siedmioma rodzinami nie zawarto kontraktów socjalnych, ponieważ [1] w sześciu przypadkach sytuacja w rodzinie nie uzasadniała ich zastosowania, gdyż: [a] w jednym przypadku matka była upośledzona umysłowo; [b] w drugim przypadku pracownicy socjalni nie mieli zastrzeżeń, co do opieki nad dzieckiem przez samotną matkę. W opiece nad dzieckiem pomagała jej rodzina, która ukrywała problem jej alkoholizmu, aby dać jej szansę poprawy; [c] w trzecim przypadku rodzina nie korzystała z pomocy Ośrodka. Matka dopiero spodziewała się dziecka; [d] w czwartym przypadku rodzina również nie korzystała z pomocy Ośrodka, a problem alkoholizmu rodziców zgłosiła pracownikom socjalnym babcia dzieci; [e] w szóstym przypadku pracownicy socjalni nie mieli zastrzeżeń, co do opieki nad dzieckiem. Rodzina cieszyła się bardzo dobrą opinią w środowisku, a z pomocy społecznej korzystała w związku z długotrwałą chorobą ojca. Dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej, gdyż zgłosiło się na komisariat policji oświadczając, że rodzice nadużywają alkoholu, co było nieprawdą; [f] w szóstym przypadku pracownicy socjalni nie mieli zastrzeżeń, co do opieki nad dziećmi sprawowanej przez matkę. Jednakże po zatrzymaniu matki i umieszczeniu jej w areszcie śledczym, ojciec dzieci, pozostawił niemowlę bez opieki i udał się na towarzyskie spotkanie alkoholowe.[2] W jednym przypadku sytuacja uzasadniała podpisanie kontraktu socjalnego, ale matka nie wyrażała zgody na objęcie rodziny opieką asystenta, a ojciec rodziny przebywał w areszcie śledczym.

⁴⁸ Zasady współpracy pomiędzy MOPS, a Powiatowym Urzędem Pracy zostały określone w Porozumieniu zawartym w dniu 25.11.2013 r.

⁴⁹ W celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu.

⁵⁰ W zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218, poz.1439 - dalej: MPiPS).

f) W ramach badanej próby losowo dobranych 30 spraw rodzin, procedura przydzielania asystenta rodzinie odbywała się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi⁵², tj. na wniosek pracownika socjalnego (w 14 pozycjach badanej próby) lub na podstawie postanowienia sądu (w jednej pozycji) i była jednolita. W 13 przypadkach decyzja o rozpoczęciu pracy z rodziną była podjęta niezwłocznie (w jednym przypadku, na wniosek kuratora rodzinnego o rozważenie możliwości przyznania rodzinie asystenta, Ośrodek poinformował, iż rodzina oczekuje na liście rezerwowej. Ostatecznie rodzinę objęto pomocą asystenta po upływie czterech miesięcy, od złożonego wniosku kuratora. W drugim przypadku asystent został przydzielony rodzinie na mocy postanowienia sądu. Rodzina oczekiwała ok. jednego miesiąca na objęcie jej wsparciem przez asystenta). W pozostałych 15 przypadkach, z powodu zbyt małej ilości asystentów z rodzinami pracowali pracownicy socjalni we współpracy z kuratorami zawodowymi i społecznymi.

g) W ramach badanej próby losowo dobranych 15 rodzin współpracujących z asystentem rodziny, plany działania zostały sporządzone przez asystentów we współpracy z członkami rodzin i w konsultacji z właściwym pracownikiem socjalnym. Plany te odzwierciedlały problemy rodziny, zdefiniowane w wywiadzie środowiskowym oraz w analizach sytuacji rodziny.

h) W ramach badanej próby losowo dobranych 30 spraw rodzin, 21 rodzinom, w których występowało uzależnienie od alkoholu, oferowano pomoc w zakresie uczestniczenia w programach terapeutycznych oraz leczenia we wskazanych specjalistycznych przychodniach zdrowia i zakładach leczniczych. Ośrodek wnioskował także o objęcie leczeniem tych osób do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i angażował innych członków rodziny do wsparcia,

i) W ramach badanej próby losowo dobranych 30 spraw rodzin, oferowano pomoc w zakresie uzyskania zatrudnienia: sześć osób⁵³ brało udział w realizowanym przez Ośrodek projekcie systemowym „Od bierności do aktywności”⁵⁴. W ramach warsztatów osoby te mogły skorzystać m.in. z: indywidualnego poradnictwa pedagogicznego i psychologicznego, poradnictwa prawnego, treningu umiejętności społecznych, poradnictwa zawodowego. Jedna osoba wykonywała prace społecznie użyteczne w jednej ze szkół podstawowych w Wałbrzychu. W ośmiu przypadkach wydano „kartę aktywności zawodowej”, ze wskazaniem osobom poszukującym pracy zakładów pracy.

j) W ramach badanej próby losowo dobranych 30 spraw rodzin, oferowano pomoc w zakresie uzyskania mieszkania: cztery osoby skorzystały z możliwości przebywania w Ośrodku Interwencji Kryzysowej, jedna rodzina otrzymała mieszkanie socjalne, jedna możliwość zamiany formy zapłaty długu ze świadczenia pieniężnego na świadczenie rzeczowe (prace porządkowe)⁵⁵, trzy rodziny złożyły

⁵² Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁵³ Dla jednej niepełnosprawnej osoby, zajęcia zostały dostosowane do jej potrzeb. Mimo podjętych działań osoba została usunięta z projektu z powodu nadużywania alkoholu.

⁵⁴ Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem ogólnym projektu jest przywrócenie do zatrudnienia lub uzyskania zdolności do zatrudnienia z jednoczesną integracją ze społeczeństwem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, znajdujących się w wieku aktywności zawodowej, bezrobotnych, poszukujących pracy, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.

⁵⁵ W Wałbrzychu istniała możliwość uregulowania zadłużenia w ramach programów: [1] „Odpracuj dług” – polega na zamianie należności czynszowych na świadczenie ekwiwalentne, np. wykonywanie prac porządkowych. [2] „Zlikwiduj swój dług” – program umożliwiał umorzenie 75% zaległości po uregulowaniu przez dłużnika (do dnia 15.06.2012 r.) 25% zaległości ustalonej na dzień 31.12.2011 r.

wniosek o przydział mieszkania socjalnego, a jedna ubiegała się o przydział mieszkania po zmarłym członku rodziny. W przypadku jednej rodziny, asystent pomógł napisać pozew o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu. Jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, pracownicy socjalni brali udział w pracach nad projektem uchwały⁵⁶ Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy i mieli wpływ na ustalone w niej kryteria pierwszeństwa przydziału lokali socjalnych.

k) W ramach badanej próby losowo dobranych 30 spraw rodzin, troje dzieci z dwóch rodzin, miało możliwość wyjazdu na bezpłatne kolonie organizowane przez MOPS, a jedno na kolonię z Kuratorskiego Ośrodka Pracy z Młodzieżą. W koloniach mogły uczestniczyć dzieci w wieku od siedmiu do 16 lat. Dwoje dzieci z jednej rodziny uczestniczyło także w działaniach środowiskowych m.in. „Feriada zimowa”, integracyjny festyn rodzinny, wycieczka do Ogrodu Zoologicznego we Wrocławiu.

(dowody: akta kontroli str. 101-102; 171-172; 185-189; 333-348; 349-350; 359; 361-372; 374; 427; 432-433; 623-624; 625-632)

2.2. Z analizy badanej dokumentacji losowo dobranych spraw 30 rodzin, wynikało, że zaproponowane rodzinom działania, były zgodne z obowiązującymi w Ośrodku wytycznymi⁵⁷ oraz będącymi w dyspozycji Ośrodka formami pomocy. Z powodu niedoboru asystentów rodziny w ramach badanej próby losowo dobranych 30 spraw, Ośrodek wsparcie asystentów zapewnił jedynie piętnastu rodzinom, z największymi problemami, aby uchronić dzieci przed zaniedbaniem, przemocą i utratą zdrowia i życia. Dysfunkcje w tych rodzinach miały, bowiem charakter wielopłaszczyznowy i dlatego wymagały one pomocy zewnętrznej. Występowało w nich: uzależnienie od alkoholu, bezrobocie, brak wykształcenia, długotrwała choroba i upośledzenie umysłowe, niechęć do współpracy i zmian sytuacji życiowej, zadłużenie, brak umiejętności prowadzenia gospodarstwa domowego, mieszkania i sprawowania opieki nad dzieckiem poniżej 3 roku życia, w tym zaniedbania higieniczne, żywieniowe i zdrowotne, a dzieci w tych rodzinach były już wcześniej umieszczane w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W pierwszej kolejności, w pracy z tymi rodzinami, asystenci zajmowali się sprawami dotyczącymi podjęcia leczenia odwykowego, gdyż to alkoholizm powodował dysfunkcje w rodzinach i był przyczyną odbierania dzieci. Oferowali również pomoc w aktywizacji zawodowej (rejestracja w urzędzie pracy, pomoc w poszukiwaniu ofert pracy), sprawach dotyczących uregulowania sytuacji mieszkaniowej (zadłużenia w opłatach za mieszkanie i media, legalności pobytu w lokalu), realizacji bieżących i zaległych spraw urzędowych, realizacji uprawnień do renty, świadczeń rodzinnych, ubezpieczenia, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Towarzyszyli również w pracach domowych (zakupach, rozwijaniu umiejętności przyrządzania posiłków, planowaniu budżetu domowego, rozwijaniu umiejętności dbania o higienę). W każdym przypadku 15 spraw rodzin, z którymi pracował asystent, jego działania obejmowały, co najmniej cztery wizyty w miesiącu w różnych porach dnia, tj. zarówno w godzinach przedpołudniowych, jak i popołudniowych i wieczornych, a po zakończeniu każdego kwartału miała miejsce wspólna wizyta asystenta i pracownika socjalnego u rodziny.

Wszystkie rodziny w ramach badanej próby 30 spraw miały możliwość skorzystania z porad specjalistów⁵⁸, instytucji współpracujących w zakresie rozwiązywania problemów rodziny⁵⁹, warsztatów pedagogicznych⁶⁰ i terapeutycznych⁶¹ oraz grup

⁵⁶ Nr LVIII/584/2014.

⁵⁷ Wytyczne w sprawie wspierania rodziny na terenie Wałbrzycha stanowiące załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 42/2012.

⁵⁸ M.in.: Psychologa, pedagoga, prawnika, terapeuty

⁵⁹ M.in.: Miejska Komisja ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

⁶⁰ M.in.: „Moje dziecko”, „Będę dobrym rodzicem”.

samopomocowych, a także mogły brać udział w projekcie systemowym realizowanym przez MOPS.

W rodzinach nieobjętych asystentem⁶² wsparcia udzielał pracownik socjalny poprzez pracę socjalną. W przypadku dwóch rodzin, nie wyraziły one zgody na objęcie pomocą asystenta, dwie rodziny nie korzystały z pomocy Ośrodka, w przypadku jednej rodziny, w której pieczę zastępczą pełniła babcia, poza pracownikiem socjalnym, wsparcia udzielał również koordynator pieczy zastępczej. Jedna rodzina została zakwalifikowana do objęcia pomocy asystentem i oczekiwała na jego przydzielenie. W pozostałych dziewięciu przypadkach, sytuacja małoletnich dzieci w tych rodzinach nie wymagała wsparcia zewnętrznego w postaci przydzielenia asystenta rodziny.

Pośród badanej próby 30 rodzin, aż 28 rodzin korzystało systematycznie od lat z pomocy społecznej⁶³, dlatego za pozytywne działanie należy uznać częste stosowanie przez Ośrodek narzędzia, w postaci kontraktu socjalnego, którego celem było aktywizowanie osób i rodzin, poprzez umożliwienie im opracowania scenariusza wyjścia z trudnej sytuacji (np. zgłoszę się do terapeuty uzależnień, nauczę dziecko nawyku codziennego ubierania się, złożę wnioski o ustalenie stopnia niepełnosprawności w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności). Kontrakty miały uświadomić rodzinom, iż osiągnięcie celów w nich zapisanych jest możliwe w wyniku podejmowania przez nich samodzielnych działań (np. dokonywanie ustaleń w wydziale lokalowym, celem przyznania mieszkania socjalnego, utrzymywanie trzeźwego stylu życia, utrzymywanie kontaktu z dziećmi i odwiedzanie ich w domu dziecka, dbanie o czystość i porządek w mieszkaniu), i przy wsparciu pracownika socjalnego. Brak realizacji kontraktu przez jego beneficjenta mógł skutkować⁶⁴ odmową przez MOPS w drodze decyzji przyznania świadczenia. Trudnym zadaniem, jakiemu musiał sprostać Ośrodek, było przekonanie rodzin do podejmowania współpracy z pracownikami socjalnymi i asystentami oraz przyjmowania pomocy oferowanej przez MOPS, w innej formie niż finansowa. Przypadki, iż rodziny nie chciały współpracować z Ośrodkiem, nie były rzadkością⁶⁵. W rodzinach tych problemem było uzależnienie od alkoholu i nieumiejętność utrzymania trzeźwego stylu życia. W przypadku jednej rodziny problemem była nieumiejętność sprawowania opieki nad dziećmi poniżej 3 roku życia. Pomimo niepodejmowania współpracy przez rodziny, pracownicy socjalni i asystenci nadal je wspierali poprzez m.in. wyznaczanie nowych celów (np. zgłoszę się do poradni alkoholowej A i do terapeuty ds. uzależnień), przeprowadzano rozmowy edukacyjne i wspierające, mające na celu uświadomienie o popełnianych błędach stosowanych w opiece i wychowywaniu dzieci, organizowano spotkania w celu rozwiązania trudnej sytuacji, w których uczestniczyli inni członkowie rodziny, przedstawiciel stowarzyszenia, kurator, pracownik socjalny i asystent. Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, MOPS w opinii części osób/ rodzin korzystających z jego pomocy jest postrzegany głównie, jako instytucja wypłacająca zasiłki, „załatwiająca” żywność i mieszkanie, a nie, jako podmiot wspierający i nadzorujący. Występuje także grupa osób, która oczekuje pomocy „bezw warunkowo” i nie potrafi zrozumieć, iż pomocy udziela się pod pewnymi wymogami zawartymi w formie umowy pomiędzy stronami, jaką jest kontrakt. Z rodzinami, którym sąd wydał postanowienie o odebraniu dzieci,

⁶¹ M. in.: „Poznaj siebie”.

⁶² 15 rodzin.

⁶³ Średnio raz w miesiącu rodziny składały wnioski o różnego rodzaju zasiłki.

⁶⁴ W ramach badanej próby losowo dobranych 30 spraw rodzin wystąpiło pięć takich przypadków.

⁶⁵ W ramach badanej próby 12 rodzin odmawiało współpracy z Ośrodkiem (m.in.: odmowa współpracy z asystentem, odmowa uczestniczenia w terapiach proponowanych przez MOPS, odmowa współdziałania z pracownikiem socjalnym, odmowa uczestniczenia w stażu).

była prowadzona praca socjalna. Opracowano zarówno diagnozy sytuacji, jak i plany działań. W celu powrotu dziecka do rodziny m.in.: [1] kierowano na leczenie odwykowe osoby uzależnione, [2] motywowano do leczenia i wizyt lekarskich, [3] kierowano i motywowano do udziału w grupach dla rodziców w CAL lub CIR, [4] kierowano i motywowano do poszukiwania i podjęcia zatrudnienia, [5] udzielano wsparcia i pomocy w zakresie poprawy warunków mieszkaniowych (doposażenie mieszkania w podstawowy sprzęt gospodarstwa domowego, pomoc w zakupie mebli, odnowienia mieszkania), [6] współpracowano z kuratorem.

(dowody: akta kontroli str. 166, 173; 175; 316, 333-348)

2.3. W latach 2013-2015 (styczeń - luty) stosunek liczby rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, którym sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej do tych rodzin z dziećmi, którymi Ośrodek zajmował się w badanym okresie z powodu stwierdzonych problemów opiekuńczo-wychowawczych wynosił kolejno: 10,5%, 13,1% i 2,1%⁶⁶.

W ramach próby kontrolnej wg stanu na dzień 20 lutego 2015 r. stwierdzono, iż bezpośrednimi przyczynami skutkującymi wydaniem postanowienia sądu o umieszczaniu dzieci w pieczy były w: [a] 21 (70%) przypadkach nadużywanie alkoholu, które powodowało dysfunkcje w rodzinie i zaniedbywanie dzieci⁶⁷; [b] sześciu (20%) przypadkach nieudolność w sprawach opiekuńczych i wychowawczych⁶⁸; [c] jednym (3%) przypadku odbywanie kary pozbawienia wolności przez matkę; [d] dwóch (7%) przypadkach długotrwała choroba⁶⁹. W przypadku sześciu rodzin, z występującym problemem nieudolności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, z trzema rodzinami współpracował asystent. Praca w tych rodzinach należała do trudnych, ponieważ w dwóch przypadkach rodzice nie wykazywali zainteresowania rozwojem dzieci, nie dbali o ich zdrowie, higienę osobistą, w jednym przypadku nie stosowali się do również do zaleceń pielęgniarki środowiskowej. Rodziny te unikały również kontaktów z asystentem. W przypadku jednej rodziny, ojciec preferował umieszczenie dzieci w placówce, gdyż jego zdaniem wpłynęłoby to korzystnie na ich zachowanie. W przypadku trzech rodzin nieobjętych pomocą asystenta, nie było zastrzeżeń, co do sprawowanej opieki nad dziećmi. Problemy pojawiły się nagle w związku z ich dorastaniem. W jednym przypadku, skierowano rodzica z dzieckiem do uczestniczenia w grupie dla rodziców oraz psychologa. W jednym przypadku babcia pełniła funkcję rodziny zastępczej dla wnuka nie chciała dłużej sprawować opieki nad nim. W jednym przypadku na zmianę zachowania dziecka, wpłynęło nowe środowisko, w którym zaczęło przebywać. W ramach badanej próby, Ośrodek powiadamiał właściwy sąd opiekuńczy w przypadkach, gdy udzielona pomoc⁷⁰ nie poprawiała sytuacji

⁶⁶ Wg stanu na dzień 20 lutego 2015 r.

⁶⁷ W jednym przypadku połączone z nadużywaniem środków odurzających.

⁶⁸ W dwóch przypadkach nieumiejętność sprawowania opieki nad dziećmi poniżej trzeciego roku życia, w czterech przypadkach bezradność rodziców wobec zachowania dzieci, w tym: [a] w dwóch przypadkach brak umiejętności wyegzekwowania realizowania obowiązku szkolnego, [b] nadużywanie alkoholu i przynależność do subkultury EMO, [c] brak umiejętności komunikacji z dzieckiem.

⁶⁹ Epilepsja, upośledzenie umysłowe.

⁷⁰ M.in.: asystenta, zapewnienie schronienia w sytuacji kryzysowej, zagwarantowanie terapii dla osób z problemem alkoholowym, świadczenia pieniężne, niepieniężne (np. artykuły żywnościowe i higieniczne dla dzieci, posiłki), odbycie leczenia odwykowego, konsultacje psychologiczne, pedagogiczne, warsztaty dla rodziców, propozycje składane rodzinie wielodzietnej bez mieszkania do tymczasowego zamieszkania w oddziale dla rodzin z dziećmi w Integracyjnym Domu dla Bezdomnych, (dzięki czemu uzyskaliby pierwszeństwo w otrzymaniu lokalu socjalnego, co uchroniłoby ich przed skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za samowolne zajęcie lokalu należącego do Gminy Wałbrzych).

w rodzinie i opieka rodziców nad małoletnimi nadal była nieprawidłowa⁷¹. W czasie, gdy sąd badał sytuację dziecka pomoc Ośrodka rodzinie była kontynuowana⁷².

W ramach badanej próby, sąd podejmował decyzje o zabraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go w pieczy zastępczej, a także w sprawie formy pieczy zastępczej, ponieważ: [1] w jednym przypadku dziecko zgłosiło się samodzielnie na komisariat policji oświadczając, iż rodzice nadużywają alkoholu, [2] w siedmiu przypadkach w ramach interwencji, dzieci odebrała policja i umieściła w placówkach opiekuńczo-wychowawczych⁷³, [3] w trzech przypadkach, dzieci zostały odebrane przez pracownika socjalnego z powodu bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka i umieszczone w placówce⁷⁴, [4] w jednym przypadku dzieci zostały odebrane przez kuratora, w sytuacji kryzysowej wymagającej zapewnienia dziecku natychmiastowej opieki⁷⁵, [5] w dziesięciu przypadkach Ośrodek informował o nieprawidłowościach występujących w rodzinie⁷⁶, [6] w trzech przypadkach kurator powiadomił sąd o nieprawidłowościach występujących w rodzinie⁷⁷, [7] w jednym przypadku szkoła poinformowała o nierealizowaniu obowiązku szkolnego. Problemem tej rodziny było wycofanie ojca w sprawach dotyczących edukacji i rozwoju dzieci [8] w dwóch przypadkach rodzice wyrazili zgodę na pozostawienie dzieci w placówce opiekuńczej⁷⁸, [9] w jednym przypadku członek rodziny (babcia) rozwiązał rodzinę zastępczą z powodu bezradności opiekuńczo-wychowawczej. Babcia nie chciała dłużej sprawować opieki nad wnukiem, gdyż nadużywał alkoholu i opuszczał zajęcia w szkole. Zdaniem babci otrzymywane świadczenia z tytułu pełnienia funkcji rodziny zastępczej były zbyt niskie, a odpowiedzialność za wychowanie niewspółmiernie wysoka do otrzymywanych świadczeń, [10] w jednym przypadku matka została pozbawiona wolności i osadzona w więzieniu.

⁷¹ M.in.: przebywająca w Ośrodku Interwencji matka nie interesowała się dzieckiem i pozostawiała je całymi dniami pod opieką koleżanek. Problemem matki było uzależnienie od alkoholu. Matce przydzielono pomoc asystenta, rodzice zaniedbują dzieci z powodu nadużywania alkoholu, odmawiają podjęcia leczenia choroby alkoholowej, rodzina nadużywa alkoholu, częste interwencje policji, brak prądu w mieszkaniu, brak więzi macierzyńskiej, dziecko zaniedbane, leży całymi dniami w wózku we własnych nieczystościach, rodzice nie wywiązują się ze swoich obowiązków rodzicielskich, nie dbają o higienę dzieci, nie stosują się do zaleceń lekarskich i nie zapewniają dzieciom prawidłowego rozwoju. Matka w kolejnej ciąży, która nie jest prowadzona przez ginekologa, podejmowała nielegalne działania w celu wywołania jej poronienia.

⁷² M.in.: materialna, asystenta, zwolywano posiedzenia grupy roboczej z udziałem kuratora, członków rodziny, celem rozwiązania problemów w rodzinie.

⁷³ Dzieci były uczestnikami imprez organizowanych przez rodziców będących pod znacznym wpływem alkoholu.

⁷⁴ W jednym przypadku powodem była nieprawidłowo leczona ospa, w drugim przypadku rodzice nie radzili sobie z zaspokojeniem podstawowych potrzeb dzieci. Nowonarodzone dziecko samodzielnie piło mleko z butelki i miało problemy z oddychaniem, rodzice nie stosowali się do zaleceń pielęgniarki środowiskowej. Pozostałe dzieci były wygłodzone, zaziębione i zaniedbane. W trzecim przypadku, w czasie kontroli środowiska, członkowie rodziny kierowali groźby karalne w stosunku do pracownika socjalnego. Wezwana na miejsce policja, po przeprowadzonym badaniu poziomu alkoholu we krwi, wykazała, iż matka była pod znacznym jego wpływem.

⁷⁵ Uczestnicy postępowania spożywali alkohol, co potwierdził patrol policji wezwany na miejsce zdarzenia.

⁷⁶ W dziesięciu przypadkach dysfunkcje w rodzinie z powodu nadużywania alkoholu i związanych z tym zaniedbań opiekuńczo-wychowawczych, a w jednym przypadku upośledzenie umysłowe matki nie pozwalało na prawidłowe wypełnianie obowiązków rodzicielskich.

⁷⁷ Dysfunkcje w rodzinie z powodu nadużywania alkoholu i związanych z tym zaniedbań opiekuńczo-wychowawczych.

⁷⁸ W jednym przypadku ze względu na chorobę matki, w drugim bezradność opiekuńcza – brak umiejętności komunikacji z dzieckiem.

W latach 2013-2014 miało miejsce odpowiednio sześć i siedem interwencji pracowników MOPS, skutkujących odebraniem dzieci⁷⁹ rodzinie z powodu bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka.

Ośrodek w dwóch z 30 zbadanych przypadków powiadomił Sąd Rejonowy w Wałbrzychu o odebraniu dzieci z rodziny po upływie 24 godzin od terminu określonego w przepisach art. 12 a ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸⁰, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i umieszczeniu ich w pieczy oraz wnioskował o wydanie zarządzeń opiekuńczych w tych sprawach w trybie art. 109 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁸¹.

Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, najczęstszymi powodami odbierania dzieci z rodziny biologicznej są: nadużywanie alkoholu, wczesne, nieplanowane macierzyństwo młodych kobiet, niewydolność wychowawcza, spowodowana upośledzeniami umysłowymi lub zaburzeniami psychicznymi. Rodziców z problemami opiekuńczo-wychowawczymi charakteryzuje, nie tylko niskie wykształcenie i brak kwalifikacji zawodowych, ale przede wszystkim zanik umiejętności społecznych, deformacja postaw, frustracja, agresja lub apatia oraz zniechęcenie, spowodowane brakiem perspektyw, które prowadzi do nadużywania alkoholu. Rodzice nie nawiązują prawidłowych więzi z dziećmi i nie dbają o nie.

(dowody: akta kontroli str. 71-72; 167-168; 333-348; 640)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. MOPS zawarł sześć kontraktów socjalnych typu B (w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu) z osobami bezrobotnymi korzystającymi ze świadczeń pomocy społecznej, które nie posiadały wydanego na wniosek MOPS skierowania z PUP do uczestnictwa w takich kontraktach (MOPS w tych przypadkach w ogóle nie wnioskował do PUP w Wałbrzychu w tej sprawie). Zgodnie z art. 108 ust. 2 *ups* w przypadku osób bezrobotnych podpisanie kontraktu socjalnego, w ramach, którego są realizowane działania na rzecz wzmocnienia aktywności osoby bezrobotnej, może być dokonywane na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy (wydanego na wniosek ośrodka pomocy społecznej) na zasadach określonych w art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁸². Według wyjaśnień Dyrektor MOPS zawarcie przedmiotowych kontraktów socjalnych typu B wynikało z przeoczenia pracownika socjalnego spowodowanego nawałem pracy, gdyż prawidłowo powinien być zawarty kontrakt typu A (w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej).

(dowód: akta kontroli str. 405-406; 413-414; 416-423; 427)

2. MOPS w dwóch z 30 zbadanych przypadków z opóźnieniem powiadomił Sąd Rejonowy w Wałbrzychu o odebraniu dzieci z rodziny, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i umieszczeniu ich w pieczy oraz wnioskował o wydanie zarządzeń opiekuńczych w tych sprawach w trybie art. 109 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. MOPS nie zapewniał pracownikom socjalnym możliwości dochowania 24 godzinnego terminu powiadomienia Sądu Rejonowego w Wałbrzychu o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go w pieczy zastępczej w sytuacji, gdy miało to miejsce w godzinach popołudniowych w dniu roboczym,

⁷⁹ W tym jednorazowo najwięcej, bo sześciu dzieci z jednej rodziny w związku ze zgonem ojca.

⁸⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

⁸¹ Ustawa z dnia 25 lutego 2004 r. (Dz. U. 2012.788 ze zm.)

⁸² Dz. U. z 2015 r., poz. 149.

Kub

poprzedzającym dni świąteczne i wolne od pracy. W pierwszym przypadku pracownik socjalny działania w sprawie odebrania trójki małoletnich dzieci zakończył o godz. 18 w dniu 5 lutego 2013 r. (wtorek), natomiast Sąd Rejonowy w Wałbrzychu o ich odebraniu rodzinie i umieszczeniu w pieczy zastępczej powiadomił pisemnie (wraz ze sporządzeniem wniosku o wydanie zarządzeń opiekuńczych, a także poinformowaniem przełożonego o interwencji) dopiero w dniu 11 lutego 2013 r. (poniedziałek), tj. w szóstym dniu od dnia odbioru dzieci rodzinie, jak wyjaśnił z powodu zapomnienia (przeoczenia) spowodowanego nawalem pracy, m.in. pilnym wykonaniem zaległych wywiadów środowiskowych. W związku z powyższym Sąd Rejonowy w Wałbrzychu w dniu 13 lutego 2013 r. wydał zarządzenie opiekuńcze o umieszczeniu dzieci w placówce interwencyjnej. W drugim przypadku, interwencja miała miejsce 2 sierpnia 2013 r. w godzinach 14-18 (w piątek), a pracownik socjalny powiadomił Sąd Rejonowy w Wałbrzychu o odebraniu trójki małoletnich dzieci rodzinie i umieszczeniu ich w pieczy zastępczej oraz sporządził wniosek o wydanie zarządzeń opiekuńczych w dniu 5 sierpnia 2013 r. (w trzecim dniu od dnia odbioru dzieci rodzinie), jak wyjaśnił niezwłocznie w kolejnym dniu roboczym. W przedmiotowej sprawie Sąd Rejonowy w Wałbrzychu w dniu 7 sierpnia 2013 r. wydał zarządzenie opiekuńcze o umieszczeniu dzieci w jednym z Domów Małego Dziecka w Wałbrzychu. Działania MOPS naruszały postanowienia art. 12 a ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸³, zgodnie, z którym pracownik socjalny ma obowiązek niezwłocznego powiadomienia sądu opiekuńczego, nie później niż w ciągu 24 godzin, o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go u niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. MOPS nie posiadał procedur postępowania zapewniających dochowanie 24 godzinnego terminu powiadomienia Sądu Rejonowego w Wałbrzychu o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go w pieczy zastępczej w sytuacji, gdy miało to miejsce w godzinach popołudniowych w dniu roboczym, poprzedzającym dni świąteczne i wolne od pracy. Wyjaśniająca w tej sprawie Dyrektor MOPS podała, że pracownicy socjalni nie pełnią dyżurów poza ustalonymi godzinami pracy oraz w dni wolne od pracy⁸⁴, bowiem wiązałby się to z dodatkowymi kosztami, na które Ośrodek nie ma środków, a w przypadkach pilnej interwencji i konieczności zabezpieczenia dzieci, reagują służby pełniące całonocowo dyżury: Straż Miejska, Policja, Pogotowie Ratunkowe, zawożąc dzieci do placówek o charakterze interwencyjnym. NIK zwraca uwagę, iż pracownicy sekretariatu IV Wydziału Rodzinnego Sądu Rejonowego w Wałbrzychu i sędziowie rodzinni, wydający m.in. zarządzenia w sprawach umieszczenia małoletniego dziecka w pieczy zastępczej, pełnią dyżury telefoniczne, we wszystkie dni wolne od pracy.

(dowody: akta kontroli str. 303-305; 331-332; 375-377; 379; 622)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK dotychczasowa realizacja kontraktów w ramach badanej próby, zakończyła się niepełnym powodzeniem. Udało się wprowadzić części⁸⁵ rodzinom zagrożonym i wymagającym pomocy pogłębić wiedzę (np. w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego), poprawić pełnienie funkcji rodzicielskich, w tym opiekuńczo wychowawczych, pozyskać nowe umiejętności i nawyki (np. sanitarne, zdrowotne), a także wyjść z uzależnień, niemniej realizacja kontraktów nie doprowadziła do usamodzielnienia ekonomicznego jego beneficjentów, którzy nadal korzystali z finansowego wsparcia Ośrodka.

⁸³ Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

⁸⁴ Godziny pracy Ośrodka: w poniedziałki: 7.30 – 16.30; od wtorku do czwartku: 7.30 - 15.30, w piątki 7.30 – 14.30. Ustalane godziny pracy nie dotyczą asystentów rodzin, którzy mają określoną normę godzinową pracy i zadaniowy czas pracy.

⁸⁵ W siedmiu przypadkach osoby nie realizowały postanowień kontraktu.



W ocenie NIK, MOPS wspierał rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Głównymi elementami wsparcia było kierowanie do tych rodzin działań z zakresu profilaktyki uzależnień, konsultacji psychologicznych, poradnictwa rodzinnego i kształtowania umiejętności wychowawczych, udzielanie pomocy prawnej i materialnej, a rodzinom bezdomnym zapewniano schronienie. Podejmowano działania aktywizujące z wykorzystaniem usług i instrumentów rynku pracy, dostępna była także pomoc w ramach placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży. Udzielana pomoc regulowana kontraktem socjalnym, pomimo, iż była adekwatna do problemów występujących w rodzinach, nie była w pełni skuteczna, bowiem nie zawsze doprowadziła do usamodzielnienia ekonomicznego jej beneficjentów, którzy nadal korzystali z finansowego wsparcia Ośrodka. Kontrola NIK wykazała przypadki niedotrzymywania przez pracowników socjalnych ustawowego 24 godzinnego terminu powiadamiania Sądu Rejonowego w Wałbrzychu o odebraniu dzieci z rodziny w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i umieszczeniu ich w pieczy zastępczej oraz wnioskowania o wydanie zarządzeń opiekuńczych w tych sprawach. W MOPS brakowało procedury zapewniającej pracownikom socjalnym możliwość dochowania tego obowiązku w sytuacji, gdy interwencja miała miejsce w godzinach popołudniowych w dniu roboczym, poprzedzającym dni świąteczne i wolne od pracy.

3. Monitorowanie efektów udzielanej pomocy

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2013 i 2014 asystenci współpracowali odpowiednio z: 229 i 373 rodzinami. Współpraca była kontynuowana w latach 2014-2015 kolejno z: 110 (48%) i 201 (53,9%) rodzinami. W latach 2013-2014 asystenci zakończyli współpracę odpowiednio z: 119 rodzinami⁸⁶ i 172 rodzinami⁸⁷; w tym kolejno z: 67 rodzinami (60,9%) i 99 rodzinami (49,3%) zakończono współpracę z uwagi na osiągnięcie celów, jakimi były: [1] poprawa funkcjonowania rodziny, [2] wzrost kompetencji rodzicielskich, [3] podjęcie zatrudnienia, [4] wywiązanie się z zadań zawartych w kontrakcie socjalnym, [5] ukończenie stażu finansowanego w ramach PO KL. W latach 2013-2014 zakończono współpracę odpowiednio z 19 i 29 rodzinami z powodu odebrania dzieci. W latach 2013-2014 do monitorowania przez pracowników socjalnych MOPS przejęto odpowiednio 33 i 44 rodziny.

Szczegółowym badaniem objęto 30 losowo dobranych sprawy rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w badanym okresie. W żadnej z tych spraw nie występowało do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wydanie postanowienia o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej⁸⁸. W ramach przedmiotowej próby kontrolnej wg stanu na dzień 20 lutego 2015 r. stwierdzono, że:

a) pracownicy socjalni przeprowadzili wywiady środowiskowe⁸⁹ oraz dokonali analizy sytuacji rodziny o szczegółowości pozwalającej na opracowanie planu pomocy i podjęcie działań na rzecz osoby lub rodziny⁹⁰. Procedura przydzielania asystenta rodzinie odbywała się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi⁹¹.

⁸⁶ 52% rodzin, z którymi współpracowali w roku 2013.

⁸⁷ 46,1% rodzin, z którymi współpracowali w roku 2014.

⁸⁸ W tym 15 spraw dotyczyło rodzin, które nie zostały objęte pomocą asystenta rodziny i 15 spraw objętych taką pomocą.

⁸⁹ Na zasadach określonych w art. 107 *ups* w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁹⁰ W tym świadczeń pieniężnych, niepieniężnych, świadczeń niepieniężnych w formie usług opiekuńczych oraz pracy socjalnej.

⁹¹ Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny.

W ramach badanej próby zawarto kontrakty socjalne z sześcioma rodzinami⁹². Kontrakty znajdowały się w trakcie realizacji i podlegały ocenom na bieżąco,

b) asystenci nadal współpracowali z ośmioma rodzinami, osiągając częściowo niektóre cele, m.in. w zakresie poprawy: samopoczucia i samooceny podopiecznych, sytuacji wychowawczej, aktywizacji społeczno-kulturowej, warunków bytowych rodziny, sytuacji dzieci w środowiskach, w których funkcjonują, a także wiedzy i umiejętności związanych z utrzymaniem odpowiedniego poziomu higieny osobistej i czystości otoczenia. Jak wyjaśnił asystent rodziny zatrudniony w Ośrodku, każda rodzina ma swoje tempo zmian. Natomiast pracownik socjalny dodał, iż brak jest przepisów, które wpłyną na rodzinę i zmieniają jej zachowania, a nawet, jeśli stworzy się najlepszą organizację pracy, przepisy i procedury, nie spowodują zmiany systemu poglądów, wartości i hierarchii potrzeb, jeśli klienci tego nie chcą,

c) współpracę zakończono z siedmioma rodzinami. Uzyskanymi efektami współpracy były m.in. pozytywne zmiany w zakresie metod wychowawczych wobec dzieci, rozpoczęcie spłaty zadłużenia mieszkaniowego, ukończenie treningu umiejętności społecznych, rozwiązanie problemów małżeńskich (rozwód, eksmisja męża alkoholika), podjęcie leczenia, wypełnienie i złożenie wniosku o mieszkanie socjalne czy otrzymanie mieszkania socjalnego, podjęcie stażu zawodowego z możliwością zatrudnienia, powrót do domu dzieci przekazanych wcześniej przez sąd do pieczy zastępczej,

d) w ramach badanej próby, wypełniając dyspozycję art. 15 ust. 1 pkt. 15 ustawy o wspieraniu rodziny, asystenci dokonywali okresowej oceny sytuacji rodzin, w okresach miesięcznych i półrocznych. Asystenci podlegali ocenie zgodnie z obowiązującymi w Ośrodku zasadami kontroli zarządczej⁹³.

(dowody: akta kontroli str.316; 331; 640; 641-647; 648-656)

3.2. W Ośrodku prowadzono monitoring i ewaluację działań w zakresie efektów pracy z rodziną zgodnie z obowiązującymi procedurami⁹⁴. W procedurach określono sposób postępowania pracownika socjalnego i asystenta polegający m.in. na ustaleniu zalecanej liczby wizyt asystenta w rodzinie, harmonogramu działań, terminów sporządzania okresowych sprawozdań oceny sytuacji rodziny, ustaleniu terminów spotkań zespołu interdyscyplinarnego, zasad współpracy asystenta rodziny z pracownikiem socjalnym.

W ramach badanej próby, w okresie pracy asystenta z rodziną, po każdym kwartale miała miejsce wspólna wizyta asystenta i pracownika socjalnego u rodziny w celu ewaluacji bieżącej usługi i sprawdzenia, co udało się osiągnąć, jakie działania zrealizować i w jakim stopniu uzyskano wyznaczone cele. Monitorowanie sytuacji rodzin było dokumentowane (np. korespondencja z policją, dostarczona umowa najmu lokalu mieszkalnego, korespondencja z PUP i ZUS).

W Ośrodku analizuje się przypadki pracy z rodzinami, w których osiągnięto zarówno efekty cząstkowe (czystość w mieszkaniu, podjęcie terapii), jak i duże sukcesy całłościowe, prowadzące do usamodzielnienia rodziny. Badano sytuacje rodzin, w których pomimo udzielonego wsparcia sąd podjął decyzję o odebraniu dzieci, m. in.: przeprowadzono wywiady ewaluacyjne z asystentami. Odpowiedzi udzielone w wywiadach wskazały na konieczność stosowania zajęć warsztatowych z udziałem specjalistów. W efekcie wprowadzono nowe formy wsparcia w postaci konsultacji: [1] ginekologa, gdyż wiedza rodziców na temat planowania rodziny i chorób

⁹² Łącznie 9 kontraktów, w tym cztery typu A i pięć typu B.

⁹³ Zarządzenie nr 10/12.

⁹⁴ Zarządzenie nr 42/2012.

przenoszonych drogą płciową, jest znikoma, [2] pediatry, z powodu opóźnienia dzieci w rozwoju, dzieci są opóźnione w rozwoju, zaniedbywania przez rodziców badań, bilansów zdrowia i szczepienia, nie stosowania się do zaleceń pielęgniarek środowiskowych, [3] ratownika medycznego, w związku nie posiadaniem przez rodziców nie posiadają wiedzy na temat udzielania pierwszej pomocy, [4] dietetyka, ze względu stosowania przez rodziców nieodpowiedniej diety i braku wiedzy na temat wpływu niewłaściwego odżywiania na rozwój dziecka, a także w postaci [5] organizacji warsztatów pedagogicznych pn.: „Moje dziecko”, których zakres pedagogiczny obejmował rolę rodziców w procesie wychowywania dziecka.

(dowody: akta kontroli str.114-120; 166-168)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie w Ośrodku prowadzono monitoring i analizę podjętych działań w zakresie uzyskanych efektów pracy z rodziną. Analizowano przypadki pracy z rodzinami, w których osiągnięto zarówno efekty częściowe (np. czystość w mieszkaniu, podjęcie wskazanej terapii), jak i sukcesy całokształtowe, prowadzące do usamodzielnienia rodziny. Badano także sytuacje rodzin, w których pomimo udzielonego wsparcia sąd podjął decyzję o odebraniu dzieci, m.in.: przeprowadzono wywiady ewaluacyjne z asystentami. W efekcie tych badań w Ośrodku wprowadzono nowe formy wsparcia rodziny przeżywającej trudności w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w postaci konsultacji m.in.: ginekologa, pediatry, ratownika medycznego, dietetyka oraz warsztatów pedagogicznych.

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 Kontroli⁹⁵, wnosi o:

1. Podjęcie prac zapewniających terminowe opracowanie i uchwalenie programu wspierania rodziny na lata 2016 - 2018.
2. Wypracowanie procedury zapewniającej pracownikom socjalnym możliwość dochowania 24 godzinnego terminu powiadomienia Sądu Rejonowego w Wałbrzychu o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go w pieczy zastępczej w sytuacji, gdy miało to miejsce w godzinach popołudniowych w dniu roboczym, poprzedzającym dni świąteczne i wolne od pracy.
3. Podjęcie w porozumieniu Prezydentem Wałbrzycha działań w kierunku zwiększenia, w stosunku do faktycznych potrzeb, zatrudnienia asystentów rodziny i pracowników socjalnych.
4. Doprowadzenie do odpisania umowy z rodzinami posiadającymi certyfikat rodziny wspierającej i skierowanie do objęcia jej wsparciem wielodzietnej rodziny z dziećmi poniżej 3 roku życia.

⁹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Wrocław, dnia **30** marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

Kontroler:

z up.

Renata Kojro
Starszy inspektor
Kontroli państwowej

Radosław Kujawiński
Wicedyrektor

Renata Kojro
.....
Podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
wrocław
Radosław Kujawiński
z up.
Podpis
Radosław Kujawiński
Wicedyrektor

