



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.07.2022

Pani
Iwona Łukaszewska
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
Ul. Fabryczna 8
06-400 Ciechanów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/031 Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ciechanowie (dalej: GOPS lub Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Łukaszewska, Kierownik GOPS od dnia 1 września 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań na rzecz rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych jako działania profilaktyczne, zapobiegające umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej i mające na celu ich powrót do rodzin biologicznych oraz stanowiące element deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Dla realizacji celów kontroli mogły być wykorzystane dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Piotr Narel, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/21/2022 z dnia 4 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli t. I str. 1, 13-14)

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2019-2021 Ośrodek realizował działania na rzecz rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Podejmowane działania profilaktyczne, mające na celu zapobieganie umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej oraz ich powrót do rodzin biologicznych były jednak nieskuteczne. Liczba dzieci objętych pieczą zastępczą wzrosła bowiem z sześciu do 12, liczba rodzin, z których dzieci zostały umieszczone w pieczy z pięciu do sześciu. Żadne z dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej nie powróciło do rodziny biologicznej, na co wpływ mogły mieć przyjęte rozwiązania obejmujące organizację pracy z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, skutkujące ograniczeniem pracy z rodziną po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (brak wsparcia ze strony asystentów rodziny wobec rodzin, których dzieci przebywały w pieczy zastępczej). Ponadto, na podstawie badania dokumentacji dwóch rodzin objętych wsparciem asystenta i których dzieci przebywały w pieczy zastępczej stwierdzono, że w obu przypadkach plan pracy został sporządzony bez udziału koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, co było niezgodne z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy. Nie określono w nich również terminów realizacji wyznaczonych zadań, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy.

Nie został także w pełni zrealizowany cel główny wyznaczony w gminnych programach wspierania rodziny na lata 2017-2019 i 2020-2022³, określony jako

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Gminny Program Wspierania rodziny 2017-2019 przyjęty uchwałą nr XXIII/124/17 Rady Gminy Ciechanów w dniu 27 stycznia 2017 r. i Gminny Program Wspierania Rodziny 2020-2022 przyjęty uchwałą nr XVII/101/20 Rady Gminy Ciechanów w dniu 27 lutego 2020 r., dalej: Program 2017-2019 i Program 2020-2022.

zapewnienie kompleksowego wsparcia dzieciom i rodzinie oraz pomoc w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Należy zaznaczyć, że dokumenty te nie zawierały wskaźników liczbowych, których brak praktycznie uniemożliwia weryfikację wyznaczonych celów. Podejmowane przez Ośrodek działania były ograniczone, gdyż nie obejmowały wszystkich form aktywności przewidzianych do uruchomienia w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴. W kontrolowanym okresie nie powstała żadna rodzina wspierająca, nie funkcjonowały grupy wsparcia lub grupy samopomocowe. Nie uruchomiono również gminnych placówek wsparcia dziennego.

Na podstawie dokumentacji 14 rodzin NIK pozytywnie ocenia działania Ośrodka w zakresie prowadzenia bieżącego monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Działania prowadzone były przez pracowników socjalnych i asystenta rodziny. Raz na kwartał wizytowano środowisko rodzinne w celu monitoringu zaplanowanych działań. Wszystkie rodziny z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, które po dokonaniu analizy sytuacji rodziny powinny mieć przydzielonego asystenta rodziny, zostały objęte takim wsparciem.

Jednocześnie stwierdzono, że Gmina Ciechanów nie posiada obecnie strategii rozwiązywania problemów społecznych, której opracowanie i realizacja należy do obowiązków Ośrodka.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

1. Rozpoznanie sytuacji rodzin i monitorowanie potrzeb

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą 2019-2021 GOPS prowadził rozpoznanie potrzeb rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez m.in. wizyty asystenta rodziny i pracowników socjalnych w terenie, zgłoszenia pedagogów szkolnych, zgłoszenia kuratorów sądowych, konsultacje z pracownikami Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Ciechanowie⁵ oraz Policją. W omawianym zakresie Ośrodek nie sporządzał analiz, a także nie opracował odrębnego dokumentu zawierającego diagnozę sytuacji rodzin ze środowisk przeżywających trudności związane z opieką i wychowaniem dzieci.

Natomiast w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz przedstawia potrzeby związane z realizacją zadań, Ośrodek będący realizatorem zadań Gminy w zakresie określonym w ustawie, zawierał m.in: krótką diagnozę rodzin z terenu Gminy objętych asystenturą oraz główny cel podejmowanych działań: liczbę rodzin objętych opieką asystenta rodziny w danym roku sprawozdawczym; wskaźniki realizacji gminnych programów wspierania rodziny na lata 2017-2019 i 2020-2022; efekty podejmowanych działań; koszty współfinansowania pobytu dzieci w pieczy zastępczej. Wskazać jednak należy, że Wójt nie składał Radzie Gminy do 31 marca każdego roku rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, natomiast działając na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Ciechanów⁶, składała je na sesjach absolutoryjnych⁷ w czerwcu każdego roku Kierownik GOPS.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 447, dalej: ustawa lub ustawa o pieczy zastępczej.

⁵ Dalej: PCPR.

⁶ Zarządzenie nr 16 A/13 Wójta Gminy Ciechanów z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie wyznaczenia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ciechanowie do realizacji zadań gminy określonych ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁷ Sprawozdanie za 2019 r. przedstawiono na Sesji Rady Gminy 19 czerwca 2020 r., sprawozdanie za 2020 r. przedstawiono na Sesji Rady Gminy 11 czerwca 2021 r., sprawozdanie za 2021 r. miało zostać przedstawione na Sesji Rady Gminy w dniu 27 maja 2022 r.

Przedłożenie sprawozdań po 31 marca stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 179 ust. 1 ustawy. Sprawozdanie za 2021 r. nie zostało złożone do dnia zakończenia kontroli NIK. Do powyższego szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Głównymi problemami związanymi z sytuacją rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, zidentyfikowanymi i przedstawionymi w ww. sprawozdaniach były przede wszystkim: niezaradność życiowa rodziców, zła sytuacja materialna rodzin, alkoholizm, bezrobocie, niepełnosprawność, nieporadność wychowawcza, przemoc domowa oraz problemy wychowawcze. Jako przyczyny ograniczające efektywną pracę z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i wykonywaniu działań profilaktycznych, zapobiegających umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej i mających na celu ich powrót do rodzin biologicznych, Kierownik GOPS wskazała, m.in.: niewywiązywanie się klientów z ustaleń – brak konsekwencji w działaniu i korzystania z warunków udzielania pomocy, oczekiwania rodzin co do wysokości pomocy finansowej, utrudnioną pracę z osobami uzależnionymi od alkoholu.

(akta kontroli t. I str. 10, 350-417; t. II str. 1-4, 7-9, 15-35, 58-65)

Gminne Programy Wspierania Rodziny

W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwa, opracowane i realizowane przez Ośrodek, gminne programy wspierania rodziny⁸, tj. Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2017-2019 i Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2020-2022. Jako cel główny programów przyjęto zapewnienie kompleksowego wsparcia dzieciom i rodzinie oraz pomoc w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a także zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej, tj. odpowiedniej liczby miejsc w rodzinnych i instytucjonalnych formach opieki zastępczej. Wyznaczono również następujące cele szczegółowe: zapobieganie powstawania sytuacji kryzysowych wymagających interwencji oraz rozwiązywanie już istniejących; zabezpieczanie potrzeb bytowych dziecka; poprawa jakości opieki sprawowanej przez biologicznych rodziców oraz wzmocnienie i wyzwolenie zasobów tkwiących w rodzinie.

Dokumenty te nie zawierały diagnoz uwzględniających kompleksowe rozeznanie aktualnych potrzeb, dokonanych wspólnie przez instytucje i podmioty działające w systemie pomocy dziecku i rodzinie na terenie Gminy. Opracowanie programów nie było poprzedzone konsultacjami, rozumianymi np. jako sformalizowane spotkanie rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze (w tym rodzinami, z których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej) z pracownikami GOPS czy organizacjami pozarządowymi.

W Programie 2017-2019 jako jedno z zadań wymieniono prowadzenie świetlic środowiskowych (w tym socjoterapeutycznych dla dzieci i młodzieży ze środowisk wymagających wsparcia). Natomiast w Programie 2020-2022 brak było już takiego zapisu. Jak wyjaśniła Kierownik GOPS, w Programie na lata 2020-2022, na skutek błędu pisarskiego nie wymieniono prowadzenia świetlic środowiskowych, choć od wielu lat funkcjonują jako świetlice socjoterapeutyczne w dwóch szkołach podstawowych na terenie Gminy Ciechanów, realizują zadania własne Gminy w systemie wsparcia rodziny i są finansowane ze środków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

W programach wymieniono realizatorów, m.in.: GOPS, placówki oświatowe, Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną w Ciechanowie, Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, PCPR, Sąd Rodzinny i Nieletnich. Nie wskazano przy tym

⁸ Obowiązek wynikający z art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 ustawy oraz § 19 ust. 1 pkt. 1 regulaminu organizacyjnego GOPS.

konkretnych zadań przypisanych do tych podmiotów i szczegółowych terminów ich realizacji.

W programach wskazano zakładane efekty: polepszenie sytuacji dziecka i rodziny; wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa rodziny i dziecka; minimalizacja negatywnych zachowań oraz stworzenie skutecznego systemu wsparcia dla rodziny dziecka; przeciwdziałanie umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej; umożliwienie dzieciom umieszczonym w pieczy zastępczej powrotu do rodziny naturalnej, poprzez przywrócenie jej naturalnych funkcji.

W programach zaprezentowano sposoby ewaluacji, podkreślając, że ma on charakter otwarty. Nie określono częstotliwości ewaluacji. Określono wskaźniki, jednak bez podania ich wartości i wskazania wartości docelowych. Tym samym Ośrodek, jako koordynator programów, nie posiadał narzędzi umożliwiających ocenę osiągniętych efektów, co zdaniem NIK uniemożliwia pomiar stopnia osiągnięcia założonych celów, a także znacznie ogranicza możliwość monitorowania przez Ośrodek zadań realizowanych w ramach programów. Zwrócić należy uwagę, że w myśl pkt B.6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹ monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników.

Oceniając realizację programów przedkładano Radzie Gminy coroczne sprawozdania, z lat 2019-2020, z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, wskazywano działania podjęte przez pracowników socjalnych i asystenta rodziny, jednakże prezentując wykonywanie poszczególnych zadań nie odnoszono ich wprost do konkretnych zapisów Programów.

(akta kontroli t. I str. 350-417; t. II str. 58-65)

W latach objętych kontrolą 2019-2020, do dnia 31 grudnia 2020 r. obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Ciechanów w latach 2014-2020¹⁰, której realizacja wynika z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹. Do dnia zakończenia kontroli NIK (19 maja 2022 r.) nie przyjęto nowej strategii. Do powyższego odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. t. I str. 9-10, 284-349)

2. Organizacja pracy z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu realizacji ustawy o pieczy zastępczej zostały określone w § 4 pkt 8 i § 5 pkt 5 statutu GOPS¹² oraz w § 19 regulaminu organizacyjnego GOPS, gdzie ustalono, że Ośrodek realizuje zadania własne i zlecone w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej. W okresie objętym kontrolą, GOPS zatrudniał jednego asystenta rodziny na podstawie umowy o pracę od 2014 r. oraz trzech pracowników socjalnych. Każdy z pracowników zajmujących się wsparciem rodziny posiadał upoważnienie Wójta Gminy Ciechanów do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu ustawy.

Wśród rodzin zamieszkujących Gminę Ciechanów problemy opiekuńczo-wychowawcze wystąpiły w: 13 rodzinach w 2019 i 2020 r. oraz w 10 w 2021 r. Wszystkie zostały objęte pomocą asystenta rodziny. Liczba dzieci z terenu Gminy objętych pieczą zastępczą w ciągu roku wynosiła: sześcioro dzieci w 2019 r. i 12 w latach 2020-2021. Z terenu Gminy do pieczy zastępczej trafiło w 2019 r. – troje dzieci, w 2020 r. – pięcioro. W 2021 r. nie było takich przypadków.

⁹ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 84).

¹⁰ Uchwała nr XXXV/241/14 Rady Gminy Ciechanów w dniu 10 czerwca 2014 r.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm., dalej ustawa o pomocy społecznej.

¹² Uchwała nr V/24/15 Rady Gminy Ciechanów z dnia 31 marca 2015 r.

3. Prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

W Gminie nie określono form prowadzonego bieżącego monitoringu dzieci z rodzin zagrożonych kryzysem. W Ośrodku zadanie bieżącego monitoringu sytuacji dziecka w rodzinie spoczywało na pracownikach socjalnych i asystencie rodziny w trakcie ich bieżącej pracy z rodziną.

W wyniku przeglądu dokumentacji 14 rodzin zagrożonych kryzysem lub przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, stwierdzono, że prowadzony był on przez pracowników socjalnych i asystenta rodziny z wykorzystaniem informacji pochodzących od innych podmiotów działających na terenie Gminy. Asystent rodziny wspólnie z pracownikiem socjalnym raz na kwartał wizytował środowisko rodzinne w celu podsumowania zrealizowanych działań oraz w jaki stopniu osiągnięto wyznaczone cele, zgodnie z planem pracy, przygotowanym dla danego środowiska.

Asystent rodziny przy współpracy pracowników socjalnych, pedagogów szkolnych, kuratorów sądowych prowadził monitoring sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz podejmował działania na rzecz rodziny w oparciu o plan pracy z rodziną (częstotliwość jeden raz na kwartał, w sytuacjach kryzysowych, pilnych na bieżąco, w zależności od potrzeb – co tydzień). Do rodzin kierowane było wsparcie w zależności od zastanej sytuacji i bieżących potrzeb takich jak m.in.: pomoc w znalezieniu pracy, pomoc materialna w formie zasiłków z GOPS, objęcie programem dożywiania, pomoc w uzyskaniu poradnictwa specjalistycznego.

W sytuacji ustalenia negatywnych zjawisk dotyczących sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w latach 2019-2021 Ośrodek prowadził następujące działania: wystąpienie z wnioskiem do sądu rodzinnego o wgląd w sytuację rodzinną, motywowanie rodziców do skorzystania z wsparcia specjalistów (psycholog, psychiatra, prawnik), współpraca z placówkami szkolnymi, w tym z pedagogiem szkolnym, a także współpraca z kuratorem sądowym i Policją.

(akta kontroli t. II str. 15-35)

4. Rodzaje i formy wsparcia dla rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze

Opis stanu faktycznego

Realizowane przez GOPS i określone w ustawie o wspieraniu rodziny, formy wsparcia rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, polegały głównie na: pracy socjalnej z rodziną prowadzonej przez pracowników socjalnych oraz współpracy rodzin z asystentem rodziny, prowadzeniu we współpracy z innymi instytucjami konsultacji i poradnictwa specjalistycznego oraz terapii i mediacji, udzielaniu pomocy prawnej.

W latach 2019-2021 najpowszechniej stosowaną formą wsparcia było objęcie asystenturą rodzinną (art. 11 ust. 4 ustawy). W latach 2019-2021 z tej formy pomocy skorzystało odpowiednio: 13, 13 i 10 rodzin. W ramach konsultacji i poradnictwa specjalistycznego (art. 10 ust. 3 ustawy) wsparcia udzielono: 10, dziewięciu i ośmiu rodzinom; z terapii i mediacji (art. 10 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy) skorzystało: pięć, sześć i jedna rodzina; z usług dla rodzin z dziećmi (w tym opiekuńczych) – jedna rodzina w 2019 r.; z pomocy prawnej (art. 10 ust. 3 pkt 4 ustawy) dwie rodziny w 2019 r., jedna w 2020 r. i dwie w 2021 r.

W okresie objętym kontrolą dziesięć rodzin skorzystało z propozycji wzięcia udziału w konsultacjach i poradnictwie specjalistycznym, głównie w zakresie problematyki psychologicznej i psychiatrycznej. Członkowie sześciu rodzin uczestniczyli w terapii antyalkoholowej, która została zainicjowana przez pracowników GOPS, po stwierdzeniu, że problemy rodzinne, dotyczące dziecka spowodowane są głównie przez problem alkoholowy występujący w rodzinie.

Nieodpłatną pomoc prawną udzielał również prawnik zatrudniony w Urzędzie Gminy. Dodatkowo w sytuacjach związanych z trudnościami dzieci w przyswajaniu wiedzy, kierowano rodziców do Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej. Rodziny przeżywające trudności oraz wymagające wsparcia specjalistów były informowane i kierowane do PCPR w Ciechanowie, gdzie była możliwość skorzystania z bezpłatnych porad, konsultacji prawnika, psychologa, terapeuty rodzinnego.

GOPS nie oferował wszystkich rodzajów i form pomocy przewidzianych w ustawie. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, w celu wsparcia rodziny, dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego. Na terenie Gminy nie zapewniono funkcjonowania placówki wsparcia dziennego w formie opiekuńczej. Dzieci objęte asystenturą, przede wszystkim z rodzin z problemem alkoholowym, korzystały jednak z pomocy udzielanej w świetlicach socjoterapeutycznych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy Ciechanów, w Gumowie i Chotumiu. Rodziny przeżywające trudności z terenu Gminy nie były objęte również pomocą rodzin wspierających (możliwość uruchomienia tej formy pomocy przewidziano w art. 29 ustawy). Ośrodek nie organizował także spotkań w formie grup wsparcia lub samopomocowych, mających na celu wymianę doświadczeń oraz zapobieganie izolacji rodzin przeżywających kryzys opiekuńczo-wychowawczy. Podjęcie takich działań przewiduje art. 10 ust. 3 pkt 5 ustawy.

(akta kontroli t. I str. 5-6, 40-95, 169-180, 256-271; t. II str. 36-39)

Na podstawie analizy dokumentacji 14 rodzin objętych wsparciem pomocy społecznej w okresie objętym kontrolą, u których występowały problemy opiekuńczo-wychowawcze ustalono, że Ośrodek podjął działania pomocowe, które sprzyjały pozostaniu dziecka w rodzinie biologicznej: z każdą z tych rodzin współpracował pracownik socjalny i każdej z nich został przydzielony asystent rodziny (w myśl art. 11 ust. 4 ustawy), który z nią współpracował w przezwyciężaniu trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. We wszystkich skontrolowanych przypadkach działania podejmowane przez Ośrodek odpowiadały na problemy zidentyfikowane podczas wywiadów środowiskowych. Rodziny, w których zdiagnozowano problem opiekuńczo-wychowawczy borykały się głównie z niewydolnością wychowawczą związaną z wielodzietnością, samotnym rodzicielstwem, uzależnieniem alkoholowym, nieporadnością życiową, problemami finansowymi, bezrobociem oraz przemocą domową.

Na podstawie oceny sytuacji rodziny, przeprowadzanej podczas wywiadu środowiskowego, pracownik socjalny określał zakres i rodzaj oferowanej przez GOPS pomocy, dotyczący głównie pomocy finansowej oraz innych świadczeń niepieniężnych. Działania asystenta rodziny opierały się głównie na podniesieniu świadomości rodziców w ich codziennym funkcjonowaniu, przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji rodziny poprzez zachęcanie do brania udziału w terapiach (np. podjęcie leczenia alkoholizmu, radzenia sobie z agresją, konsultacje z psychologami).

(akta kontroli t. I str. 5-6, t. II str. 153-214, 315-321)

Na podstawie badania dokumentacji sześciu rodzin, których dzieci przebywały w pieczy zastępczej ustalono, że GOPS nie prowadził dokumentacji czterech rodzin, których dzieci zostały przekazane do pieczy. Rodziny te nie były już objęte wsparciem asystenta rodziny, natomiast pracownicy Ośrodka przesyłali opinie do PCPR na temat

tych rodzin, z którymi mogli przeprowadzić wywiad i ocenić ich aktualną sytuację socjalno-bytową. Powodem, dla którego GOPS nie prowadził dokumentacji dla czterech rodzin biologicznych był fakt, że w trzech przypadkach rodzice biologiczni dzieci nie żyją, a staraniem GOPS pozostały one w domu rodzinnym (rodziny zastępcze spokrewnione) pod opieką dziadków i starszego rodzeństwa. W jednym przypadku matka biologiczna nie przebywa na terenie Gminy Ciechanów, a ojciec dziecka odmawiał udzielania informacji do wywiadu środowiskowego, jest pozbawiony praw rodzicielskich i nie chciał mieć kontaktu z dzieckiem pozostającym w rodzinie zastępczej niezawodowej na terenie powiatu nowodworskiego.

W przypadku dwóch rodzin asystent rodziny do dnia zakończenia kontroli wspierał rodziny, z których dzieci trafiły do pieczy zastępczej, w tym: jedną rodzinę w 2020 r. i jedną rodzinę w 2022 r.

Przed umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej asystent rodziny pracował w 2019 r. z 13 rodzinami, w 2020 r. z 13 rodzinami (w tym z jedną, której dzieci przebywały w pieczy zastępczej) i 11 rodzinami w 2021 r. (w tym z jedną, której dzieci przebywały w pieczy zastępczej).

Tak więc po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej, GOPS znacząco ograniczył swoją aktywność obejmującą pracę z rodzinami biologicznymi dzieci, co stało w sprzeczności z interesem dziecka i rodziny oraz ustawowym unormowaniem art. 10 ust. 4 ustawy, do czego szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. t. II str. 201-214, 287-313, 319-321)

W ramach kontroli NIK przeprowadzona została ankieta wśród rodzin objętych wsparciem w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Pytania odnosiły się do zakresu i potrzeby wsparcia przez GOPS. Odpowiedzi udzieliło siedem rodzin (z 24 do których przesłano ankiety). Każda z nich była objęta wsparciem asystenta rodziny. W ocenie respondentów praca asystenta jest potrzebna i skuteczna (87,5% odpowiedzi) oraz wskazana jako najbardziej pomocną formę wsparcia (85,7% ankietowanych). Rodziny wskazywały na potrzebę większego zainteresowania ze strony Państwa, głównie w postaci wsparcia finansowego, a także oczekiwały wyrozumiałości i większej wrażliwości na ich problemy.

(akta kontroli str. t. II str. 245-282, 322-363)

5. Asystent rodziny

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w GOPS zatrudniony był w systemie zadaniowego czasu pracy jeden asystent rodziny w pełnym wymiarze czasu pracy. Osoba zatrudniona na stanowisku asystenta rodziny posiadała kwalifikacje określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz spełniała wymogi zawarte w art. 17 ust. 3 i 4 ustawy. Asystent podnosił swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach, posiadał zakres obowiązków opracowany zgodnie z katalogiem zadań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy.

Liczba zidentyfikowanych rodzin, mieszkające na terenie Gminy Ciechanów, mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (na koniec roku) wynosiła: po 13 rodzin w 2019 r. i 2020 r. oraz 10 rodzin w 2021 r. Wszystkie rodziny z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, które po dokonaniu analizy sytuacji rodziny powinny mieć przydzielonego asystenta rodziny, zostały objęte takim wsparciem. Nie było w badanym okresie rodzin, którym sąd nakazał współpracę z asystentem rodziny. Nie stwierdzono również przypadku nieobjęcia wsparciem asystenta rodziny borykającej się z problemami opiekuńczo-wychowawczymi. Limit 15 rodzin współpracujących z asystentem, określony w art. 15 ust. 4 ustawy, nie został przekroczony.

Najczęstszymi zdiagnozowanymi przyczynami objęcia asystenturą były: niewydolność opiekuńczo-wychowawcza, nieporadność życiowa, alkoholizm, brak

odpowiedzialności w zabezpieczaniu podstawowych potrzeb bytowych, w tym zdrowotnych dzieci, bezrobocie oraz przemoc domowa.

Liczba rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej, wg stanu na koniec roku wyniosła: 5 dzieci w 2019 r. i po 6 dzieci w latach 2020-2021. Natomiast liczba rodzin, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej i zostały objęte pracą asystenta rodziny, wg stanu na koniec roku: w 2019 r. nie było takiej rodziny, zaś w latach 2020-2021 była to jedna rodzina. Ponadto, do dnia zakończenia kontroli, w 2022 r., opieką asystenta obejmowano jedną rodzinę, której dziecko umieszczono w pieczy zastępczej.

(akta kontroli t. I str. 5-6, 256-259; t. II str. 11-12, 40-50, 201-214, 287-321)

Badaniem w zakresie przydzielenia asystenta rodziny i podejmowanych przez niego działań na rzecz rodzin objęto dokumentację dwóch rodzin, w których występowały trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i których dzieci przebywały w pieczy zastępczej (w tym jedna rodzina objęta asystenturą w latach 2019-2021 oraz jedna rodzina, której dziecko umieszczono w pieczy zastępczej w 2022 r.).

a) Przydzielanie asystenta rodziny

Przed przydzieleniem asystenta rodziny każdorazowo przeprowadzony był wywiad środowiskowy przez pracownika socjalnego, a dokumentacja wywiadów środowiskowych zawierała informacje o liczbie osób w gospodarstwie domowym, przyczynach kryzysu w rodzinie, sytuacji socjalno-bytowej i warunkach mieszkaniowych, sytuacji zdrowotnej, a także finansowej. W przypadku obu rodzin przydzielanie asystenta rodziny odbywało się zgodnie wymogami wynikającymi z art. 11 ustawy. Objęcie rodziny wsparciem asystenta rodziny, zidentyfikowanej jako przeżywającej kryzys opiekuńczo-wychowawczy, dokonywano na wniosek pracownika socjalnego oraz po akceptacji Kierownika GOPS. Pracownik socjalny sporządzał, na podstawie danych zgromadzonych w czasie wywiadu środowiskowego, analizę sytuacji rodzinnej. Dane zawarte w zgromadzonej dokumentacji umożliwiały opracowanie planów pracy z rodziną oraz dokonanie diagnozy rodziny przez asystenta. Asystent rodziny był przydzielany w dniu sporządzenia wywiadu środowiskowego.

(akta kontroli t. I str. 5-6, 40-95, 97-129, 169-180, 256-271; t. II str. 201-214, 287-321)

b) Plan pracy z rodziną

Asystent realizował zadania, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, w tym: prowadził dokumentację pracy z rodziną oraz opracowywał plany pracy z rodziną, który zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy obejmował działania mające na celu przezwyciężenie problemów panujących w rodzinie. Plan pracy z rodziną asystent opracowywał w okresie od jednego do trzech miesięcy. Dokumenty te odpowiadały na problemy rodziny zdefiniowane w wywiadzie środowiskowym oraz w analizach sytuacji rodziny sporządzanych przez pracownika socjalnego. Plany pracy z rodziną zawierały zakres realizowanych działań mających na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych. Asystent rodziny co pół roku dokonywał okresowej oceny sytuacji rodziny, w której określał cele główne i szczegółowe oraz postępy rodziny. Śledził postępy edukacyjne dzieci na podstawie przedłożonych przez szkołę opinii, szczególnie pedagoga. Asystent rodziny w planach pracy z rodziną określał cele główne i szczegółowe oraz przewidywane efekty. W działaniach podejmowanych przez asystenta rodziny w związku z opracowywaniem planu pomocy rodzinie ustalono nieprawidłowości w realizacji zadań wynikających z art. 15 ust. 1 pkt 2 oraz art. 15 ust. 3 ustawy, do których odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

c) Udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej

W przypadku obu badanych rodzin w wywiadzie środowiskowym i analizie sytuacji rodziny stwierdzono dysfunkcje opiekuńczo-wychowawcze, a następnie zastosowano wszystkie formy pomocy funkcjonujące w Gminie. Zarówno w przypadku rodziny (objętej długoletnim wsparciem GOPS) z trojgiem małoletnich umieszczonych w domu dziecka i dwojgiem umieszczonych w rodzinie zastępczej zawodowej, jak również drugiej rodziny, która została objęta wsparciem asystenta w lutym 2022 r., a dziecko do pieczy zastępczej trafiło w kwietniu 2022 r. – wsparcie było zgodne z postanowieniami planu pomocy rodzinie. Jednak zakładane efekty wyrażające się celu głównym, który każdorazowo określonym jako pozostawienie dziecka w rodzinie naturalnej – nie zostały zrealizowane.

Badając częstotliwość wizyt środowiskowych ustalono, że spotkania asystenta rodziny z rodziną odbywały się przeciętnie co tygodniowo u każdej z tych rodzin.

(akta kontroli t. I str. 5-6, 40-95, 97-129, 169-180, 256-271; t. II str. 201-214, 287-321)

d) Pomoc dla rodzin dzieci przebywających w pieczy zastępczej

Analiza kontrolowanych dokumentów pozwala stwierdzić, że asystent, w obu skontrolowanych przypadkach, przez cały czas pracy z rodziną współpracował z pracownikiem socjalnym. W początkowym etapie współpracy z rodziną przeprowadzał wstępną analizę sytuacji rodziny, na podstawie której oceniał warunki bytowe i ekonomiczne rodziny. Wskazywał główne problemy występujące w rodzinie, zasoby rodziny i środowiska. Z każdej wizyty w środowisku sporządzał notatkę, którą podpisywała rodzina. Wzory tych dokumentów nie zostały przyjęte w sposób formalny, jak również nie opracowano sformalizowanych standardów, które stanowiłyby podstawę planowania i organizowanie działań asystenta rodziny, w odniesieniu do: etapów metodycznego działania asystenta z rodziną, udzielanego wsparcia przez asystenta rodziny, określenia kryteriów do zakończenia pracy z rodziną, monitorowania funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną.

Dokumenty dotyczące rodziny gromadzone były w teczce podpisanej inicjałami asystenta. Teczka zawierała: wniosek o pomoc, oświadczenie, wywiad środowiskowy, wstępną analizę sytuacji rodziny, sytuację ekonomiczną rodziny, kartę informacyjną dotyczącą rodziny, budżet domowy, plan pracy z rodziną (w tym kolejne nr planu, w okresie półrocznym), okresową ocenę sytuacji rodziny, notatki z wizyty oraz służbowe. Dodatkowo pojawiały się opinie dotyczące sytuacji dziecka w szkole przesłane przez podmioty oświatowe na wniosek Ośrodka. Informacje dotyczyły poziomu funkcjonowania dziecka w przestrzeni szkolnej tzn.: poziomu higieny, zachowania oraz frekwencji. Na ich podstawie dla obu rodzin opracowywano plan pracy z rodziną. Rodzina została objęta pomocą Ośrodka, korzystała ze wsparcia specjalistów zatrudnionych w: Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Ciechanowie, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Ciechanowie, Centrum Psychoterapii i Psychoedukacji w Ciechanowie. Porady prawne świadczone były przez prawnika zatrudnionego w Urzędzie Gminy w Ciechanowie.

W przypadku rodziny, z której dzieci od kilku lat umieszczono poza powiatem ciechanowskim, współpraca była planowa i systematyczna. Do właściwego powiatowego centrum pomocy rodzinie przesyłano informację o sytuacji rodziny biologicznej i opinię dotyczącą zasadności powrotu dziecka do rodziców biologicznych albo zasadności pozostawiania w pieczy zastępczej i uregulowania sytuacji prawnej dziecka. Wymianę informacji na temat funkcjonowania rodziny, sytuacji zdrowotnej i zawodowej wykonywano także w ramach kontaktów telefonicznych pomiędzy asystentem rodziny a koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej.

W dokumentacji rodziny, której troje małoletnich zostało umieszczonych w domu dziecka i dwoje dzieci umieszczono w rodzinie zastępczej zawodowej, stwierdzono brak potwierdzenia czy GOPS Ciechanów uczestniczył w zespołach oceny sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, o czym stanowi art. 130 ust. 1 pkt 4 ustawy. Jak wyjaśnił Kierownik GOPS, pracownicy GOPS w Ciechanowie nie brali w nich udziału z powodu pandemii COVID-19, ale w tej sprawie wysyłali stosowne zawiadomienia.

W przypadku drugiej rodziny, nie stwierdzono również dokumentacji potwierdzającej pracę zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinnym pogotowiu opiekuńczym. Kierownik GOPS wyjaśniła, że dokonanie oceny sytuacji dziecka miało zostać przeprowadzone w maju 2022 r., jednak GOPS Ciechanów nie został poinformowany o konkretnym terminie posiedzenia.

(akta kontroli t. I str. 5-6, 40-95, 97-129, 169-180, 256-271; t. II str. 201-214, 287-321)

e) Działania formalne i dokumentowanie czynności

Asystent rodziny, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 14 ustawy, prowadził dokumentację rodziny, w której znajdowały się m.in.: diagnoza potrzeb rodziny, formularz wstępnej oceny rodziny, plan pracy z rodziną, sprawozdanie z realizacji działań asystenta rodziny, oceny okresowe sytuacji rodziny i inne notatki służbowe. Prowadzona przez asystentów dokumentacja odzwierciedlała podejmowane przez nich działania i efekty tej pracy. Wynikało z niej, że podejmowane czynności i ich częstotliwość pozwalały na pozyskanie informacji o sposobie funkcjonowania rodziny.

W przypadku rodziny objętej wieloletnim wsparciem asystenta rodziny, z której w okresie objętym kontrolą do pieczy zastępczej skierowano dwoje dzieci (pozostała trójka już w niej przebywała), asystent rodziny sporządzali oceny okresowe sytuacji rodziny, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy, zgodnie z ustaloną w tym przepisie częstotliwością. Przedmiotowe oceny były wykorzystywane do analizy sytuacji rodziny i oceny zasadności dalszego prowadzenia asysty albo jej zakończenia. Dla drugiej skontrolowanej rodziny ww. oceny nie były sporządzane z uwagi na zbyt krótki okres objęcia wsparciem ze strony GOPS.

W obu przypadkach w aktach rodziny brak było dokumentów potwierdzających monitorowanie ich funkcjonowania po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej.

(akta kontroli t. I str. 5-6, 40-95, 97-129, 169-180, 256-271; t. II str. 201-214, 287-321)

f) Efektywność wsparcia udzielanego przez asystentów rodziny

W GOPS nie opracowano metodologii oceny efektywności pracy asystentów, w tym mierników oceny realizacji zadań, w okresie objętym kontrolą 2019-2021.

Zarządzeniem Nr 5/2022 z dnia 26 kwietnia 2022 r. Kierownika GOPS wprowadzono „Standardy pracy asystenta rodziny w GOPS w Ciechanowie”, w których zawarto m.in.: metody pracy asystenta rodziny i zasady realizacji przez niego obowiązków. Na podstawie ww. opracowania nie dokonano jeszcze oceny pracy asystenta. Asystent podlegał ocenom okresowym, jak pozostali pracownicy Ośrodka.

Odnosząc się do efektywności pomocy udzielanej przez asystenta rodziny ustalono, że w 2019 r. z 13 rodzin zakończyły współpracę dwie rodziny, obie bez osiągnięcia założonych celów (z powodu złożenia oświadczenia przez rodzinę o zaprzestaniu współpracy z asystentem rodziny). W latach 2020-2021 odpowiednio 13 i 11 rodzin było wspieranych przez asystenta i po dwie rodziny zakończyły współpracę po osiągnięciu wyznaczonego celu, jakim było pozostawienie dziecka w rodzinie naturalnej. Współpraca trwała od trzech do sześciu miesięcy od momentu jej rozpoczęcia.

(akta kontroli t. I str. 97-129, t. II str. 40-52, 201-214, 287-313, 319-321)

6. Prowadzenie placówek wsparcia dziennego

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą 2019-2022, na terenie Gminy Ciechanów nie funkcjonowała placówka wsparcia dziennego. Zasadność prowadzenia takiej placówki wykazano w § 4 ust. 7 pkt c Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2017-2019, natomiast w Gminnym Programie Pomocy Rodzinie na lata 2019-2022 nie wykazywano już takiej potrzeby.

Jak wyjaśniła Kierownik GOPS, w myśl art. 18 ust. 1 ustawy, na terenie Gminy Ciechanów nie utworzono placówki wsparcia dziennego, co spowodowane było brakiem środków oraz warunkami panującymi w gminie wiejskiej, tj. rozproszeniem rodzin, znacznymi odległościami i słabym poziomem komunikacji publicznej, jednakże wsparcia z niewydolnych wychowawczo środowisk udzielano w świetlicach finansowanych ze środków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, o czym szerzej wskazano w pkt 4 tego dokumentu.

(akta kontroli t. II str. 53-57)

7. Zapewnienie pomocy ze strony rodzin wspierających oraz finansowanie kosztów związanych z ich funkcjonowaniem

Opis stanu faktycznego

Wśród rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze na terenie Gminy Ciechanów tylko jedna rodzina, przez dwa miesiące w 2021 r. korzystała z pomocy rodziny wspierającej (babci dzieci), jednak ta forma pomocy nie została sformalizowana. GOPS nie zawierał umowy na prowadzenie tego typu usługi i nie poniósł z tego tytułu żadnych kosztów. Nie można więc uznać, że w rozumieniu art. 29 ust. 1 ustawy, miało miejsce prowadzenie tej formy pomocy, co wykazywano w sprawozdaniach z realizacji Gminnych Programów Wspierania Rodziny, a szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 169-184, t. II str. 53-57)

8. Sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2021 GOPS sporządzał sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny, o których mowa w art. 176 pkt 6 ustawy. Sprawozdania składane były według wzoru określonego w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej¹³. W badanym okresie GOPS terminowo przekazywał sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny oraz informacje do Wojewody Mazowieckiego w ramach Centralnej Aplikacji Statystycznej, w terminie określonym w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia. W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez Gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za okres od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. i od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. wykazana została jedna rodzina wspierająca, która udzielała pomocy rodzinie, chociaż faktycznie rodzina została umieszczona omyłkowo, gdyż pomoc ta nie była sformalizowana, a Gmina nie ponosiła wydatków z tym związanych, do czego szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 169-180)

9. Finansowanie działań na rzecz wsparcia rodziny w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym

Opis stanu faktycznego

GOPS gromadził informacje o sytuacjach rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i wynikających z tego potrzeb finansowych Gminy. Analiza pozyskanych informacji dotyczących potrzeb finansowych, wynikająca głównie z informacji o liczbie rodzin wymagających wsparcia oraz liczbie dzieci przebywających w pieczy zastępczej, odbywała się na etapie

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1195.

przygotowywania planu finansowego na kolejny rok budżetowy. Zasoby budżetowe Gminy pozwalały Ośrodkowi planować środki na utrzymanie stanowiska asystenta rodziny oraz finansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej.

(akta kontroli t. I str. 101-168, 185-191, 280-283)

Wydatki Gminy realizowane przez GOPS na sfinansowanie zadań związanych ze wsparciem rodziny i pieczy zastępczej wyniosły odpowiednio: 65,9 tys. zł w 2019 r., tj. 0,18% wydatków Gminy; 86,8 tys. zł w 2020 r., tj. 0,22% wydatków Gminy; 133,3 tys. zł w 2021 r., tj. 0,32% wydatków Gminy.

W kwotach tych ujęte były w latach 2019-2021 wydatki przeznaczone na:

- zatrudnienie asystenta rodziny 50,1 tys. zł w 2019 r.; 54,7 tys. zł w 2020 r. i 68,0 tys. zł w 2021 r.;
- współfinansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej 15,8 tys. zł w 2019 r., 32,2 tys. zł w 2020 r. i 65,3 tys. zł w 2021 r.

W latach 2019-2021 dwukrotnie (o 102,3%) wzrosły wydatki na finansowanie zadań związanych ze wsparciem rodziny i pieczą zastępczą.

(akta kontroli str. t. I str. 101-168)

10. Kontrole realizacji zadań z zakresu wsparcia rodziny

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 28a ust. 1 ustawy wójt sprawuje kontrolę nad podmiotami organizującymi pracę z rodziną oraz placówkami wsparcia dziennego. W latach objętych kontrolą 2019-2022, Wójt Gminy Ciechanów nie przeprowadzał w GOPS kontroli w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy.

W dniach 20-22 września 2021 r. Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadził kontrolę kompleksową pt. „Zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wsparcia oraz pomocy asystenta rodziny”, obejmującą okres od 1 stycznia 2020 r. do dnia kontroli. Zakres kontroli obejmował: zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wsparcia oraz pomocy asystenta rodziny. Wojewoda Mazowiecki pozytywnie pomimo uchybień ocenił sposób organizacji i realizacji przez GOPS zadań wynikających z ustawy. Sformułowano następujące wnioski pokontrolne: opracowanie procedury określającej standardy pracy asystenta rodziny; realizowanie obowiązku składania sprawozdania oraz przedstawienia potrzeb z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, weryfikowanie danych i rzetelne sporządzanie sprawozdania rzeczowo-finansowego z zakresu wspierania rodziny oraz zwrócono uwagę m.in. na potrzebę przyjęcia zasad współpracy i sprawnej wymiany informacji pomiędzy GOPS a poszczególnymi podmiotami i instytucjami zaangażowanymi w udzielanie wsparcia rodzinom. Kierownik poinformowała o sposobie realizacji uwag, wniosków i zaleceń pokontrolnych, a także wprowadziła procedury określające standardy pracy asystenta rodziny.

(akta kontroli t. I str. 169-184, t. II str. 66-147)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Brak opracowanej przez GOPS i przyjętej w Gminie Ciechanów Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych obowiązującej na lata 2021-2022, której obowiązek opracowania i realizacji wynika w §13 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego GOPS, w związku z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że na lata 2021-2022 nie zostało utworzone powyższe opracowanie z powodu pandemii COVID-19, pracy zdalnej, braku sesji Rady Gminy w trybie stacjonarnym oraz absencji chorobowej radnych i pracowników GOPS w tym okresie. Jednocześnie od 2020 r. GOPS zaczął

zbierać materiały, opracowania, sprawozdania i dane statystyczne niezbędne do opracowania aktualnej Strategii.

(akta kontroli t. I str. 9-10, 17)

2. Nieterminowe składanie sprawozdań z realizacji Gminnych Programów Wspierania Rodziny za lata 2017-2019 i 2020-2022, które zostały złożone na sesjach absolutoryjnych: 19 czerwca 2020 r. za 2019 r., 11 czerwca 2021 r. za 2020 r., natomiast wg wyjaśnień Kierownika GOPS, sprawozdanie za 2021 r. miało zostać złożone na posiedzeniu Rady Gminy w dniu 27 maja 2022 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK. Powyższe stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 179 ust. 1 ustawy, który nakazuje złożenie powyższych sprawozdań corocznie do dnia 31 marca.

(akta kontroli t. I str. 358, 369-370, 391, 393, 404, 411)

3. W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez Gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za okres od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. i od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. wykazana została jedna rodzina wspierająca (babcia), która udzielała pomocy rodzinie, a pomoc ta nie była sformalizowana. GOPS nie zawierał umowy na prowadzenie tego typu usługi i nie poniósł z tego tytułu żadnych kosztów. Stąd nie można uznać, że w rozumieniu art. 29 ust. 1 ustawy, miało miejsce prowadzenie tej formy pomocy.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że wymieniona rodzina została wprowadzona w sprawozdaniach omyłkowo, gdyż nie powinna znaleźć się w zestawieniach, tym bardziej, że podjęta współpraca trwała krótko i nie była sformalizowana.

(akta kontroli t. I str. 5-6, 169-184)

4. Dwa skontrolowane plany pracy dla rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny i których dzieci przebywają w pieczy zastępczej, nie były podpisane przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, co było niezgodne z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy. Dokumenty te nie zawierały również terminów ich realizacji, o czym stanowi art. 15 ust. 3 ustawy. I tak:

– w sporządzonym w dniu 11 lutego 2022 r. planie pracy z rodziną (rodzina z małoletnią umieszczona w rodzinnym pogotowiu opiekuńczym) zamieszczono podpisy pracowników GOPS (asystenta rodziny i kierownika GOPS) oraz matki biologicznej dziecka, brakowało natomiast podpisu koordynatora. W dokumentacji rodziny brak było również wezwania koordynatora. Plan pracy z rodziną nie zawierał także terminów zaplanowanych działań.

– w przypadku drugiej skontrolowanej rodziny (rodzina z trojgiem małoletnich umieszczonych w domu dziecka i dwojgiem umieszczonych w rodzinie zastępczej zawodowej) plany pracy z rodziną również nie zawierały terminów, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy. Nie zostały też sporządzone we współpracy z koordynatorem. W sporządzonych w dniach 12 marca 2021 r. i 5 maja 2021 r. planach pracy z rodziną zamieszczono podpisy pracowników GOPS (asystenta rodziny i kierownika GOPS) oraz matki biologicznej dziecka, jednak brak było podpisu koordynatora, jak również dokumentacji potwierdzającej jego wezwanie przez Ośrodek.

Dyrektor PCPR Ciechanów poinformowała, że ze względu na pandemię COVID-19 ograniczono bezpośrednie kontakty PCPR Ciechanów z GOPS Ciechanów i z tego powodu nie został podpisany plan pracy z rodziną przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, a procedury były w toku. NIK zwraca uwagę, że efektywne wsparcie na rzecz rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, szczególnie po przekazaniu dziecka do pieczy zastępczej, wymaga rzetelnej

i zgodnej wymogami ustawowymi współpracy podmiotów zaangażowanych w udzielanie pomocy rodzinom.

(akta kontroli t. I str. 5-6, 40-95, 97-129, 169-180, 256-271; t. II str. 201-214, 287-321)

5. Brak dokumentacji potwierdzającej działania pomocowe GOPS w Ciechanowie, w tym kontynuacji pracy asystenta rodziny w stosunku do rodzin, których dzieci przebywały w pieczy zastępczej. O ile przed umieszczeniem dzieci w pieczy działania Ośrodka nakierowane były głównie na pracę z dzieckiem i dla dziecka (np. bieżący kontakt asystenta rodziny, interwencje z udziałem Policji w przypadku awantur domowych), o tyle po umieszczeniu dziecka w pieczy, w obu skontrolowanych rodzinach, stwierdzono brak dokumentacji potwierdzającej pracę asystenta rodziny z rodzinami biologicznymi dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Tak więc po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej, GOPS znacząco ograniczył swoją aktywność obejmującą pracę z rodzinami biologicznymi dzieci. W ocenie NIK stało to w sprzeczności z interesem dziecka i rodziny oraz ustawowym unormowaniem wynikającym z art. 10 ust. 4 ustawy, który stanowi, że nie można zaprzestać pracy z rodziną w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną.

Jak wyjaśniła Kierownik GOPS, gdyby asystent rodziny pracował jeszcze z pozostałymi rodzinami, gdzie dzieci są w pieczy zastępczej, nastąpiłoby przekroczenie ustawowego limitu 15 rodzin, określonego w art. 15 ust. 4 ustawy. Wskazała również, że praca z rodzinami biologicznymi dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej przed 2019 r. została zakończona ze względu na zaprzestanie współpracy przez rodziny, a dokumentacja została przekazana do PCPR. Zdaniem NIK takie stanowisko nie jest zgodne z ww. przepisem, który stanowi, że praca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną.

(akta kontroli t. II str. 148-321)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Przygotowanie i przedstawienie Radzie Gminy projektu strategii rozwiązywania problemów społecznych.
2. Terminowe składanie Radzie Gminy rocznych sprawozdań z realizacji Gminnego Programu Wspierania Rodziny.
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania przez Gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.
4. Opracowywanie planów pracy z rodziną z udziałem wszystkich interesariuszy wyszczególnionych w ustawie oraz z uwzględnieniem terminów zaplanowanych działań.
5. Kontynuowanie pracy z rodziną, w przypadku czasowego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Warszawa, 8 lipca 2022 r.

Kontroler
Piotr Narel
Starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
podpis

.....
podpis