



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.015.01.2022

Pani
Ewa Wirośławska
Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Chełmnie

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
ul. Słowackiego 3
86-200 Chełmno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/055 Wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Chełmnie ¹ ul. Słowackiego 3, 86-200 Chełmno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Wirosławska, Dyrektor PCPR, od 5 marca 2008 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja wykonywania zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom i rodzinom przeżywającym trudności w okresie pandemii COVID-19. 2. Pomoc realizowana na rzecz osób i rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19 oraz jej efekty.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia kontroli ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jolanta Szydłowska-Hęsiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/97/2022 z 3 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „PCPR” lub „Centrum”.

² Od 5 marca 2008 r. do 30 kwietnia 2013 r. Kierownik PCPR, po zmianach organizacyjnych od 1 maja 2013 r. Dyrektor PCPR.

³ Tj. 25 października 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wsparcia dla osób i rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W PCPR prawidłowo zorganizowano wykonywanie zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom i rodzinom przeżywającym trudności. Opracowano i realizowano powiatowe dokumenty strategiczne, w których uwzględniano zagadnienia dotyczące zapewnienia wsparcia rodzinom przeżywającym trudności, w tym strategię rozwiązywania problemów społecznych i powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz monitorowano i koordynowano ich realizację. Podejmowano także działania wynikające z rozeznaczonych potrzeb społecznych poprzez realizację projektów, m.in. *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19*.

Centrum zapewniło osobom potrzebującym możliwość skorzystania z różnych form pomocy, w tym poradnictwa psychologicznego, pedagogicznego i socjalnego w ramach interwencji kryzysowej. Poradnictwo prawne dostępne było w Punkcie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej.

Na stanowiskach związanych z udzielaniem wsparcia PCPR zatrudniało specjalistów spełniających wymogi kwalifikacyjne określone w przepisach prawa. Przyjęta organizacja pracy Centrum i funkcjonującego w jego strukturze Ośrodka Interwencji Kryzysowej⁶ zapewniała możliwości zgłoszenia interwencji i uzyskania natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej oraz całonocowego czasowego schronienia w każdym czasie. Zmieniony wskutek pandemii COVID-19 system pracy, z zastosowaniem kontaktów w formule zdalnej i ograniczeniem bezpośrednich wizyt w Centrum do spraw pilnych, nie skutkowało brakiem lub utrudnieniami w dostępności pomocy potrzebującym. Badanie dokumentacji 10 osób, które w latach 2019 – 2022 (I półrocze) korzystały ze wsparcia OIK wykazało, że udzielona pomoc interwencyjna była adekwatna do potrzeb. Rzetelnie rozpoznano problemy tych osób zapewniając im specjalistyczną poradnictwo, w tym natychmiastową pomoc psychologiczną.

Wykonując zadania z zakresu pomocy oraz wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności PCPR współpracowało z innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi. Realizowało także zadania z zakresu szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z terenu powiatu chełmińskiego⁷ oraz doradztwo metodyczne. Środki przeznaczane w latach objętych kontrolą na prowadzenie Centrum, uzupełniane projektami głównie współfinansowanymi ze środków unijnych, były wystarczające do realizacji wszystkich zadań związanych z zapewnieniem wsparcia potrzebującym.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca braku aktualizacji Regulaminu OIK nie miała istotnego wpływu na działalność PCPR w kontrolowanym zakresie.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „OIK” lub „Ośrodek”

⁷ Dalej także „powiat”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja wykonywania zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom i rodzinom przeżywającym trudności w okresie pandemii COVID-19

Opis stanu faktycznego

1.1. Formy wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności

W latach 2019-2022 (I półrocze) osoby i rodziny przeżywające trudności mogły skorzystać w PCPR z różnych form wsparcia, które obejmowało:

- 705 godzin⁹ poradnictwa psychologicznego¹⁰ (w kolejnych latach odpowiednio 235, 123, 242 i 105);
- 30 godzin poradnictwa prawnego¹¹ (20 godzin w 2019 r. i 10 godzin w 2020 r.);
- 423 godziny poradnictwa pedagogicznego¹² (w kolejnych latach 130, 64, 180 i 49);
- 160 spotkań i 133 godziny terapii rodzinnej¹³ (w 2019 r. 100 spotkań, w 2020 r. 60 spotkań, w 2021 r. 115 godzin i 18 godzin w I półroczu 2022 r.);
- 21 godzin mediacji rodzinnych¹⁴ (10 godzin w 2019 r., dziewięć godzin w 2020 r. i dwie godziny w I półroczu 2022 r.);
- 64 godziny superwizji rodzin zastępczych¹⁵ (w kolejnych latach odpowiednio 24, 12, 24 i cztery);
- 17 warsztatów wzmacniających kompetencje rodzicielskie (w kolejnych latach sześć, cztery, pięć i dwa);
- 131 godzin poradnictwa logopedycznego (96 godzin w 2021 r. i 36 godzin w I półroczu 2022 r.);
- 38 spotkań grupy wsparcia¹⁶ (12 w 2019 r., osiem w 2020 r., 12 w 2021 r. i sześć w I półroczu 2022 r.).

Poradnictwo socjalne realizowane było na bieżąco, w ramach zadań wykonywanych przez pracowników socjalnych.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą Centrum nie zatrudniało osoby do prowadzenia poradnictwa prawnego. Pomoc w tym zakresie dostępna była w ramach realizowanej przez powiat nieodpłatnej pomocy prawnej w każdy dzień roboczy w tygodniu przez osiem godzin dziennie. Działający na terenie PCPR Punkt Nieodpłatnej Pomocy Prawnej czynny był w poniedziałki w godz. 7:30-15:30¹⁷. Usługi świadczone były przez radców prawnych i adwokatów.

(akta kontroli str. 39-41, 244, 276-278, 966)

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Przyjętą jednostką miary poradnictwa była godzina zegarowa.

¹⁰ W tym 691 godzin w ramach projektu *Rodzina w Centrum* (projekt opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

¹¹ Wszystkie w ramach projektu *Rodzina w Centrum*.

¹² Wszystkie w ramach projektu *Rodzina w Centrum*.

¹³ Terapia rodzinna grupowa i indywidualna, której celem jest uzyskanie wzmocnienia więzi, poprawa relacji w rodzinie, nauczenie się czerpania przyjemności z innymi członkami w rodzinie, poprawa porozumiewania się, umiejętność wyrażania własnych uczuć.

¹⁴ Świadczone w celu rozwiązywania konfliktów i trudnych sytuacji pomiędzy członkami rodziny.

¹⁵ Służących weryfikacji kompetencji wychowawczych, ich doskonaleniu, przeciwdziałaniu wypaleniu.

¹⁶ W okresie objętym kontrolą funkcjonowała jedna grupa wsparcia zorganizowana dla rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnego domu dziecka oraz byłych rodzin zastępczych (obecnie adopcyjnych).

¹⁷ Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej znajdowały się ponadto w Starostwie Powiatowym w Chełmie, Urzędzie Gminy w Unisławiu i Urzędzie Gminy w Papowie Biskupim.

W latach 2018-2020 PCPR realizowało projekt *Rodzina w Centrum 2*¹⁸, a od 1 stycznia 2021 r. *Rodzina w Centrum 3*¹⁹. Oba²⁰ skierowane były do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczonych społecznie (w tym przebywających w pieczy zastępczej, opuszczających pieczę zastępczą, przeżywających trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo – wychowawczych) oraz otoczenia osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w tym sprawujących rodzinną pieczę zastępczą). W ramach tych projektów przy PCPR²¹ zostało utworzone Centrum Wspierania Rodzin w powiecie chełmińskim²², którego celem było zapewnienie szerokiego dostępu do specjalistycznych usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, m.in.: specjalistycznego poradnictwa rodzinnego (pedagogicznego, prawnego, psychologicznego, od 2021 także logopedycznego); mediacji rodzinnych (świadczonych w celu rozwiązywania konfliktów i trudnych sytuacji pomiędzy członkami rodziny); terapii rodzinnej grupowej/indywidualnej (której celem jest wzmocnienie więzi i poprawa relacji w rodzinie); warsztatów dla rodziców zwiększających ich umiejętności wychowawcze; superwizji rodzin zastępczych (służącej weryfikacji kompetencji wychowawczych i ich doskonaleniu oraz przeciwdziałaniu wypaleniu); warsztatów socjoterapeutycznych dla osób przebywających w pieczy oraz z problemami opiekuńczo-wychowawczymi.

(akta kontroli str. 11-30, 564-582)

W strukturze Centrum funkcjonował OIK, którego działalność nadzorowała Dyrektor PCPR. Nie powołano kierownika OIK. Do zadań Ośrodka określonych w Regulaminie Organizacyjnym PCPR²³ należało:

- 1) udzielanie pomocy w formie interwencji kryzysowej i wsparcia,
- 2) udzielanie specjalistycznej pomocy psychologicznej oraz poradnictwa socjalnego i prawnego,
- 3) udzielanie czasowego nieodpłatnego całodobowego schronienia osobom znajdującym się w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa na wniosek Policji lub ośrodka pomocy społecznej²⁴,
- 4) realizacja zadań określonych przepisami o pomocy społecznej oraz ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie będących w kompetencji Centrum.

Zadania związane z interwencją kryzysową w ramach OIK w okresie objętym kontrolą realizowały dwie osoby zatrudnione na podstawie umów zlecenia: psycholog oraz pracownik socjalny/pedagog. Zgodnie z zawartymi umowami do zadań psychologa należało m.in. pełnienie dyżurów w ramach OIK oraz udzielanie poradnictwa psychologicznego w siedzibie PCPR, a także wsparcie psychologiczne w sytuacjach

¹⁸ W ramach tego projektu założono do realizacji dwa zadania: [1] wsparcie rodziny naturalnej i zastępczej w formach zdeinstytucjonalizowanych, jako element procesu aktywizacji społecznej, [2] przejście z opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w lokalnej społeczności poprzez tworzenie rodzinnych form pieczy zastępczej.

¹⁹ W ramach tego projektu założono do realizacji trzy zadania: [1] wsparcie rodziny naturalnej i zastępczej w formach zdeinstytucjonalizowanych, jako element procesu aktywizacji społecznej, [2] działania na rzecz wzmocnienia procesu usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej, umożliwiające ich pełen udział w życiu społecznym, [3] przejście z opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w lokalnej społeczności poprzez tworzenie rodzinnych form pieczy zastępczej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych do 14 dzieci.

²⁰ Projekty realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Oś priorytetowa 9 Solidarne społeczeństwo, Działanie 9.3. Rozwój usług zdrowotnych i społecznych, Poddziałanie 9.3.2. Rozwój usług społecznych.

²¹ W ramach wyodrębnionego w strukturze PCPR zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej.

²² Jako miejsce organizowania specjalistycznych usług wsparcia rodziny.

²³ Uchwała nr 45/2015 Zarządu Powiatu Chełmińskiego z 17 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Chełmnie, zmieniona uchwałami Zarządu Powiatu Chełmińskiego nr 158 z 5 października 2016 r., nr 251 z 27 września 2017 r., nr 44 z 3 lipca 2019 r., nr 119 z 8 lipca 2020 r. i nr 181 z 17 marca 2021 r., dalej: „Regulamin organizacyjny PCPR”.

²⁴ Dalej: „OPS”.

kryzysowych w środowisku wskazanym przez Zleceniodawcę²⁵, a do zadań pracownika socjalnego/pedagoga - pełnienie dyżurów w ramach OIK oraz udzielanie poradnictwa socjalnego i pedagogicznego w siedzibie PCPR. Specjaliści OIK pełnili dyżur w czwartki w godz. 15:30-18:00. W pozostałe dni w godzinach pracy Centrum²⁶ możliwy był pierwszy kontakt z pracownikiem socjalnym PCPR, który w zależności od złożoności sprawy, umawiał na spotkanie ze specjalistą/specjalistami. Prowadzony był rejestr zgłaszających się osób. Dyrektor PCPR wskazała, że taka organizacja pracy wynika z dostępności specjalistów i pomieszczeń oraz oczekiwań ze strony osób potrzebujących wsparcia poza ich godzinami pracy, jednakże nie wyklucza to przyjmowania osób bez zapisu, czy wcześniej umówionej wizyty. Wyjaśniła ponadto, że sytuacje wymagające działań w trybie interwencyjnym, a mające miejsce poza godzinami pracy Centrum/OIK, zgłaszane są za pośrednictwem telefonu alarmowego (czynnego całą dobę niezależnie od dnia tygodnia), który został udostępniony wszystkim OPS w powiecie i Komendzie Powiatowej Policji²⁷ w Chełmnie. Dodała, że z uwagi na przyjęty system pracy i możliwość uzyskania dostępu, np. do pracownika socjalnego i psychologa wg potrzeb, nie posiada informacji o przypadkach nieudzielenia pomocy osobom zgłaszającym się do Centrum/OIK.

W PCPR nie opracowano wewnętrznych regulacji określających sposób postępowania w przypadku potrzeby udzielenia pomocy psychologicznej po godzinach pracy PCPR/OIK.

(akta kontroli str. 20, 81-82, 244-249, 475, 588-589, 683)

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą pomoc w ramach interwencji kryzysowej obejmowała łącznie 192 konsultacje, w tym 101 udzielonych wspólnie przez psychologa i pracownika socjalnego (60 w 2019 r.²⁸, po 58 w latach 2020-2021²⁹ i 16 w I półroczu 2022 r.³⁰). Poradnictwo prawne, jak wskazano wyżej, dostępne było w tym okresie w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że specjaliści OIK to osoby z wieloletnim doświadczeniem i wiedzą pozwalającą na udzielenie pierwszych niezbędnych informacji również w zakresie sytuacji prawnej osoby, której udzielana jest taka pomoc.

(akta kontroli str. 42, 45, 276-278, 956)

Centrum w ramach OIK posiadało cztery miejsca całodobowego czasowego schronienia, tzw. miejsca hostelowe usytuowane na terenie Domu Pomocy Społecznej³¹. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że schronienie dostępne było całodobowo, niezależnie od dnia tygodnia, świąt czy godzin. Dodała, że w miejscu schronienia zapewniony był całodzienny catering żywieniowy, dostęp do podstawowych sprzętów (czajnik, kuchenka mikrofalowa, pralka), a w zależności od potrzeb zaopatrzenie np. w środki higieniczne czy ubranie. Możliwy był też kontakt z psychologiem i pracownikiem socjalnym. Zasady korzystania z miejsc całodobowego czasowego schronienia określał Regulamin wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora PCPR³². Wskazano w nim w szczególności prawa i obowiązki osób/rodzin korzystających ze schronienia (§ 2 i 3 Regulaminu OIK). Dodatkowo w § 5 tego regulaminu ujęto zapis

²⁵ Dyrektor PCPR.

²⁶ W poniedziałki, środy i czwartki w godzinach od 7:30 do 15:30, we wtorki od 7:30 do 16:30 oraz w piątki od 7:30 do 14:30.

²⁷ Dalej: „KPP w Chełmnie”.

²⁸ W tym 36 konsultacji udzielonych wspólnie przez psychologa i pracownika socjalnego.

²⁹ W tym w 2020 r. 26 konsultacji, a w 2021 r. 35 konsultacji udzielonych wspólnie przez psychologa i pracownika socjalnego.

³⁰ W tym cztery konsultacje udzielone wspólnie przez psychologa i pracownika socjalnego.

³¹ Dalej: „DPS”.

³² Zarządzenie nr 1/2007 z 11 stycznia 2007 r. Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Chełmnie w sprawie: Regulaminu korzystania z usług Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Chełmnie, dalej: „Regulamin OIK”.

wskazujący na obowiązek ponoszenia opłat za pobyt w OIK, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki udzielenia pomocy w formie całodobowego czasowego schronienia w ramach Ośrodka. Dyrektor PCPR podała w wyjaśnieniach, że w czasie ogłoszonego stanu epidemii miejsca hostelowe, ze względu na ich umiejscowienie (DPS), nie mogły być udostępnione z powodu obostrzeń sanitarnych – *zamknięcie całego terenu DPS dla osób z zewnątrz*. Dodała, że w tym okresie wystąpił jeden przypadek (w czerwcu 2020 r.), w którym przedstawiciel OPS zwrócił się telefonicznie z zapytaniem o dostępność miejsc czasowego schronienia w ramach OIK i wskazano wówczas miejsce udzielenia takiego schronienia poza powiatem.

(akta kontroli str. 46, 244, 273-275, 474, 795, 995-997)

W PCPR/OIK nie działał telefon interwencyjny (tzw. telefon zaufania). Dyrektor PCPR wskazała, że osobom zgłaszającym potrzeby w tym zakresie udostępniane były nr telefonów zaufania o zasięgu krajowym lub wojewódzkim.

(akta kontroli str. 244)

W okresie objętym kontrolą PCPR nie prowadziło mieszkań chronionych, o których mowa w art. 53 ustawy o pomocy społecznej. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w latach 2018-2020 (do 30 listopada) Centrum, w ramach projektu pn. *Efektywne rozwiązania dzięki wspólnym działaniom – testowanie modelu wsparcia*³³, prowadziło dwa mieszkania wspomagane, które dysponowały łącznie sześcioma miejscami. Zasady funkcjonowania tych mieszkań określał Regulamin przyjęty Zarządzeniem Dyrektora PCPR³⁴, w którym określono w szczególności prawa i obowiązki ich mieszkańców.

(akta kontroli str. 244-245, 270-272)

W strukturze PCPR nie funkcjonowały ośrodki wsparcia np. dla ofiar przemocy w rodzinie³⁵.

(akta kontroli str. 11-30, 245, 344-345, 388-389, 432)

Centrum nie prowadziło stałego punktu konsultacyjnego dla sprawców przemocy w rodzinie. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że Centrum zatrudnia w ramach umów cywilnoprawnych osoby z uprawnieniami do prowadzenia programów dla sprawców przemocy domowej³⁶. Dodała, że *z lokalnymi OPS wypracowano możliwość kontaktu z trenerami, po zgłoszeniu indywidualnym (przyjmowanym telefonicznie lub osobiście przez pracownika Centrum w godzinach pracy) lub na zaproszenie/zawiadomienie wysyłane do sprawcy po posiedzeniu grupy roboczej Zespołu Interdyscyplinarnego*³⁷. *Na tej podstawie możliwe jest prowadzenie spotkań indywidualnych przygotowujących do udziału w programie*. W okresie objętym kontrolą do ww. specjalistów zgłosiło się łącznie 24 sprawców przemocy³⁸, którym udzielono łącznie 33 porad (19 w 2019 r., sześć w 2020 r., siedem w 2021 r. i jedna w I półroczu 2022 r.).

(akta kontroli str. 245, 965-966)

³³ Projekt finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Działanie 4.1 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój), skierowany do osób z zaburzeniami i chorobami psychicznymi, którego celem jest wyeliminowanie lub zmniejszenie barier ograniczających uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, zawodowym oraz dostępie do edukacji.

³⁴ Zarządzenie nr 2/2018 z 8 stycznia 2018 r.

³⁵ W okresie objętym kontrolą Caritas Diecezji Toruńskiej prowadził w Chelmie, na zlecenie powiatu, Środowiskowy Dom Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi w typie A i B, dalej: „SDS”.

³⁶ Specjaliści OIK.

³⁷ Dalej: „ZI”.

³⁸ 12 w 2019 r., pięciu w 2020 r., sześciu w 2021 r. i jeden w I półroczu 2022 r.

Na mocy porozumienia PCPR z Fundacją „Dies Mei” w okresie od 2 maja 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. na terenie Centrum działał Lokalny Punkt Pomocy Pokrzywdzonym Prześstępstwem, gdzie świadczona była pomoc ofiarom przestępstw, ich rodzinom i świadkom. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że zadanie to było finansowane z Funduszu Sprawiedliwości, a usługi określało szczegółowo ww. porozumienie z 2 maja 2019 r.³⁹. Centrum nie dysponowało danymi dotyczącymi liczby porad/pomocy udzielonych w tym punkcie we wskazanym okresie.

(akta kontroli str. 282-284, 299, 310-311, 477)

W okresie pandemii COVID-19 PCPR realizowało zadania z zachowaniem obostrzeń sanitarnych, bez przerw związanych z kwarantanną lub izolacją pracowników. Dopuszczono możliwość udzielania wsparcia w sposób zdalny, głównie telefoniczny. Prowadzone było poradnictwo i dyżury specjalistów, jednak, jak wskazała Dyrektor PCPR, odnotowano spadek liczby osób poszukujących wsparcia. Wyjaśniła ponadto, że w początkowym okresie stanu pandemii odwołano spotkania grupy wsparcia dla rodzin, które przywrócono wraz z możliwością ponownej organizacji spotkań.

(akta kontroli str. 32-33, 245, 475)

1.2. Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych

W okresie objętym kontrolą obowiązywała przyjęta uchwałą Rady Powiatu Chełmińskiego⁴⁰ Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2020⁴¹ oraz stanowiąca jej kontynuację Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021 – 2028⁴². W Strategii na lata 2021-2028 wskazano, że ze względu na uwarunkowania pandemii COVID-19 i wprowadzony od 2020 r. praktycznie na całym świecie stan epidemii, utrudniona była możliwość przeprowadzania szerokich konsultacji społecznych i ewentualnego opracowania tego dokumentu od podstaw, wobec czego zdecydowano o jego modyfikacji oraz kontynuacji przyjętych już założeń. W obu dokumentach zawarto m.in. charakterystykę powiatu w zakresie problemów społecznych (w tym główne przyczyny korzystania z pomocy społecznej, liczbę osób którym jej udzielono oraz zmiany ilościowe w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat). Określono w nich cel strategiczny: *Samodzielna i przedsiębiorcza społeczność lokalna* oraz cztery cele częściowe, w tym *Aktywna współpraca instytucji i organizacji na rzecz osób potrzebujących*, w ramach którego uwzględniono zagadnienia dotyczące zapewnienia wsparcia osobom i rodzinom przeżywającym trudności i znajdującym się w sytuacji kryzysowej, zapewnienia wsparcia osobom i rodzinom zagrożonym przemocą lub jej doświadczającym oraz rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, m.in.:

- finansowanie instytucji pomocy społecznej i pieczy zastępczej zapewniające realizację celów statutowych, w tym wzmocnienie i rozwijanie kompetencji kadr jednostek i organizacji pomocowych (zadanie 3.1);

³⁹ Wskazano w nim, że przedmiotowa pomoc świadczona będzie poprzez organizowanie i finansowanie pomocy udzielanej przez osobę pierwszego kontaktu oraz organizowanie i finansowanie pomocy prawnej, w tym alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów. Dodatkowo osoby poszkodowane mogły liczyć na wsparcie obejmujące m.in.: pokrywanie kosztów związanych z psychoterapią, pomocą psychiatryczną i psychologiczną, pokrywanie kosztów czasowego zakwaterowania lub udzielania schronienia czy pokrywania kosztów żywności lub bonów żywnościowych.

⁴⁰ Uchwała nr XXVII/254/2014 Rady Powiatu Chełmińskiego z 29 września 2014 r. w sprawie przyjęcia Powiatowej Strategii Rozwiązywania problemów Społecznych na lata 2014-2020, dalej: „Strategia na lata 2014-2020”.

⁴¹ Dalej: „Strategia na lata 2014-2020”.

⁴² Przyjęta Uchwałą nr XXIV/171/2021 Rady Powiatu Chełmińskiego z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021-2028. Dalej: „Strategia na lata 2021-2028”.

- tworzenie i funkcjonowanie (utrzymanie) odpowiedniej do potrzeb lokalnej infrastruktury pomocy społecznej i pieczy zastępczej spełniającej wymagane przepisami standardy (zadanie 3.2);
- wspieranie organizacji pozarządowych działających na rzecz osób potrzebujących, w tym wsparcie finansowe i pozafinansowe (zadanie 3.3);
- zintegrowane działania na rzecz osób potrzebujących, w tym organizowanie form pomocy materialnej i realizacja programów wspierających, likwidacja barier architektonicznych w komunikowaniu się i technicznych oraz diagnozowanie i uświadamianie społeczeństwu istniejących problemów społecznych (zadanie 3.4);
- tworzenie i rozwijanie różnych form terapii i wsparcia dzieci i dorosłych (zadanie 3.5);
- wspieranie i tworzenie różnych form rehabilitacji społecznej i zawodowej (zadanie 3.6);
- działania na rzecz ograniczenia zjawisk patologicznych w rodzinie, w tym tworzenie i utrzymanie specjalistycznych instytucji i form wsparcia (zadanie 3.7).

Zadania te zaplanowano dla PCPR głównie jako zadania samorządu powiatowego.

(akta kontroli str. 102-189)

Dyrektor PCPR podała w wyjaśnieniach, że cele 3.1, 3.2 i 3.7 zrealizowano w zakresie utrzymania jednostek funkcjonujących (w tym: OIK i nieodpłatnego poradnictwa), a realizacja pozostałych obejmowała głównie zadania zlecane organizacjom pozarządowym na podstawie otwartych konkursów ofert na wsparcie realizacji zadań publicznych oraz podpisane umowy partnerskie do realizacji projektów. Wskazała, że w latach 2020-2021 część inicjatyw nie była podejmowana z uwagi na stan epidemii i konieczne obostrzenia sanitarne – organizacje nie przystępowały do konkursów, nie podejmowano zadań wymagających spotkań, zgromadzeń, wspólnych wyjazdów.

(akta kontroli str. 247-248, 333-336)

W okresie objętym kontrolą zadania przewidziane w obu Strategiach Centrum realizowało poprzez następujące projekty:

- *Wsparcie osób starszych i kadry świadczącej usługi społeczne w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się COVID-19, łagodzenia jego skutków na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*⁴³. Celem projektu było podjęcie działań minimalizujących w jak największym stopniu skutki COVID-19 oraz ograniczających rozprzestrzenianie się wirusa na terenie województwa kujawsko-pomorskiego;
- *Rodzina Centrum 2* (realizacja od września 2018 r. do października 2020 r. oraz *Rodzina w Centrum 3* (realizacja od 1 stycznia 2021 r.). Celem projektów było zwiększenie dostępu do usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej w województwie kujawsko-pomorskim (uczestników projektów oraz formy udzielanego wsparcia opisano w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego);
- *Efektywne rozwiązania dzięki wspólnym działaniom – testowanie modelu wsparcia* (wskazany w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego). Projekt ten, realizowany w latach 2019-2020, dotyczył przetestowania modelu środowiskowego wspierania

⁴³ Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, Oś priorytetowa 9 Solidarne społeczeństwo, Działanie 9.3 Rozwój usług zdrowotnych i społecznych, Poddziałanie 9.3.2 Rozwój usług społecznych.

osób z zaburzeniami i chorobami psychicznymi. Model służył poprawie jakości działań w obszarze zdrowia psychicznego⁴⁴;

- *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19*⁴⁵ (szczegółowo opisany w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 2.6.).

Ponadto, w ramach realizacji zadań na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych, w okresie objętym kontrolą PCPR uczestniczyło w programach:

- *Aktywny Samorząd 2019, Aktywny Samorząd 2020, Aktywny Samorząd 2022*⁴⁶ - formy wsparcia przewidziane w programie dotyczyły likwidacji barier ograniczających społeczne i zawodowe funkcjonowanie osób niepełnosprawnych;
- *Program Wyrównywania Różnic między Regionami III* (realizowany w latach 2020-2021) – formy wsparcia obejmowały likwidację barier w urzędach i placówkach edukacyjnych lub środowiskowych domach samopomocy oraz wielorodzinnych budynkach mieszkalnych w zakresie umożliwienia osobom niepełnosprawnym poruszania się i komunikowania, likwidację barier transportowych oraz aktywizację zawodową tych osób.
- *Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi* (program realizowany w 2020 r.)

(akta kontroli str. 247,338-380, 382-424, 426-467, 475-476, 557-584)

W obu Strategiach wskazany został sposób oceniania realizacji poszczególnych celów⁴⁷. Określono mierniki⁴⁸, ustalono wskaźniki początkowe, harmonogram i jednostkę odpowiedzialną za wykonanie danego zadania. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że ramach monitoringu Strategii Centrum występowało o dane do jednostek odpowiedzialnych /koordynujących poszczególne zadania (np. Starostwo Powiatowe, OPS, Urzędy Gmin, Powiatowy Urząd Pracy itp.). Korzystano także z danych GUS. Ostatnie dane jako wskaźniki końcowe i początkowe zebrano w 2021 r.⁴⁹, a informacja o nich została zamieszczona w Strategii na lata 2021-2028. Dyrektor PCPR wyjaśniła ponadto, że w związku z realizacją Strategii prowadzona była korespondencja między koordynatorem (PCPR), a podmiotami odpowiedzialnymi za poszczególne zadania oraz odbywały się spotkania z kierownikami OPS, na które zapraszani byli przedstawiciele innych instytucji, gdzie możliwa była wymiana informacji na temat działań podejmowanych przez jednostki. Wskazała, że w okresie największych obostrzeń w związku z pandemią COVID-19, tj. zakazu zgromadzeń spotkania te nie odbywały się.

(akta kontroli str. 102-189, 247-248, 476)

⁴⁴ Składało się na niego kilka form pomocy i aktywizacji, z których wiele miało charakter innowacyjny, np. dzienne centrum wsparcia, mieszkania wspomagane, działania edukacyjne dla lokalnych społeczności służące zmianie postaw wobec osób z zaburzeniami i chorobami psychicznymi.

⁴⁵ Realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020 – Działanie 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym, PI 9iv: Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁴⁶ Programy finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

⁴⁷ M.in.: liczba osób korzystających z różnych form pomocy, liczba zrealizowanych projektów aktywizujących osoby wykluczone i potrzebujące, liczba przedsięwzięć zrealizowanych przez różnych partnerów społecznych, liczba działań podjętych na rzecz ograniczenia patologii w rodzinie.

⁴⁸ M.in.: liczba osób korzystających z różnych form pomocy, liczba zrealizowanych projektów aktywizujących osoby wykluczone i potrzebujące, liczba przedsięwzięć zrealizowanych przez różnych partnerów społecznych, liczba działań podjętych na rzecz ograniczenia patologii w rodzinie.

⁴⁹ Dane dotyczyły poszczególnych celów cząstkowych wskazanych w Strategii na lata 2014-2020, w tym m.in. celu pn. *Aktywna współpraca instytucji i organizacji na rzecz osób potrzebujących*. Wskaźniki w tym obszarze obejmowały: liczbę osób korzystających z różnych form pomocy opieki dziennej (131), liczbę zrealizowanych projektów aktywizujących osoby wykluczone i potrzebujące (osiem), liczbę wolontariuszy (15), liczbę obiektów użyteczności publicznej bez barier architektonicznych (45), liczbę przedsięwzięć zrealizowanych przez różnych partnerów społecznych (14), liczbę podjętych działań na rzecz ograniczenia patologii w rodzinie (281).

1.3. Powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; program działań profilaktycznych mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie

1.3.1. Rada Powiatu Chełmińskiego uchwałą nr X/83/2016 z 22 marca 2016 r. przyjęła Powiatowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie i Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2016-2023⁵⁰. W Programie tym dokonano identyfikacji i oceny zjawiska przemocy w rodzinie występującego na obszarze powiatu⁵¹ oraz ujęto zagadnienia dotyczące wsparcia dla rodzin przeżywających trudności, w tym m.in.:

- udzielanie profesjonalnej pomocy i wsparcia osobom dotkniętym przemocą i pozostającym w rodzinie, w dotychczasowym miejscu zamieszkania lub pobytu;
- prowadzenie kompleksowego wsparcia w formie: interwencji kryzysowej, specjalistycznego poradnictwa, pracy socjalnej, aktywizacji społecznej i zawodowej, grupy wsparcia;
- udzielanie kompleksowej pomocy osobom i rodzinom dotkniętym przemocą zmuszonym do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania, poprzez udzielenie i zapewnienie: bezpiecznego schronienia, specjalistycznego poradnictwa, pomocy socjalnej, uczestnictwa w grupie wsparcia.

Nie określono wprost, jakie działania zostały przypisane PCPR, jednak przyjęte mierniki realizacji Programu przeciwdziałania przemocy⁵² wskazują, że były to w szczególności zadania z zakresu interwencji kryzysowej, w tym specjalistycznego poradnictwa (psychologicznego, pedagogicznego, rodzinnego, socjalnego), udzielania bezpiecznego schronienia oraz zapobiegania stosowaniu przemocy w rodzinie poprzez oddziaływania na sprawców przemocy w rodzinie i ich edukację (udzielanie informacji sprawcom przemocy na temat programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, współpraca ze służbami i instytucjami w zakresie realizacji tych programów i ich prowadzenie), aktualizowania lokalnego informatora wydanego przez PCPR dla osób udzielających i szukających pomocy. W Programie przeciwdziałania przemocy zakładano także zwiększenie dostępności pomocy dla rodzin przeżywających trudności, w tym ofiar przemocy w rodzinie, a także jej sprawców, a jako cel główny wskazano ograniczenie zjawiska przemocy w rodzinie na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 190-223, 237-240)

Działania przypisane PCPR były, w okresie objętym kontrolą, w większości realizowane w ramach bieżącej działalności, m.in. poprzez specjalistyczne poradnictwo w ramach OIK oraz organizację wspólnych szkoleń i konferencji z zakresu przeciwdziałania przemocy⁵³. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w okresie

⁵⁰ Dalej: „Program przeciwdziałania przemocy”.

⁵¹ Ocena ta (na podstawie danych za lata 2013-2015 zebranych z OPS z terenu powiatu chełmińskiego, KKP w Chełmnie oraz OIK przy PCPR) obejmowała: liczbę interwencji kryzysowych związanych z przemocą w rodzinie (253), liczbę założonych i zakończonych *Niebieskich Kart* (452/263), liczbę spotkań zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych (986), liczbę interwencji domowych KKP w Chełmnie (1 552) oraz liczbę ofiar przemocy objętych wsparciem przez OIK (88).

⁵² Tj.: liczba przeszkolonych z zakresu przeciwdziałania przemocy pracowników różnych instytucji; liczba odbytych interwencji w terenie z tytułu przemocy domowej; liczba objętych poradnictwem z tytułu przemocy w rodzinie; artykuły i informacje dotyczące przemocy domowej zamieszczane w lokalnej prasie; liczba dzieci objętych oddziaływaniami terapeutycznymi (świetlice środowiskowe, socjoterapeutyczne, terapie indywidualne, grupy wsparcia); liczba zgłoszeń przez Policję do PCPR; liczba osób korzystających ze wsparcia OIK przy PCPR, w tym wsparcia całodobowego; liczba osób objętych programem korekcyjno-edukacyjnym.

⁵³ W 2019 r. PCPR było organizatorem V Powiatowej Konferencji Szkoleniowej *Współpraca instytucji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i zapobiegania uzależnieniom*

pandemii COVID-19 (2020-2021) szkolenia te zostały zawieszono i wznowiono je dopiero w czerwcu 2022 r. Wskazała ponadto, że realizatorami Programu przeciwdziałania przemocy są wszystkie instytucje powiatowe wymienione, jako zasoby instytucjonalne – każda wykonuje zadania w ramach kompetencji własnych oraz przy współpracy interdyscyplinarnej.

Odnośnie do aktualizacji lokalnego informatora wydanego przez Centrum dla osób udzielających i szukających pomocy Dyrektor PCPR wyjaśniła, że ostatni (IV) lokalny informator został wydany w grudniu 2018 r., a w czasie stanu epidemii nie ponowiono wydania. Wskazała, że na stronie internetowej PCPR⁵⁴ oraz w Biuletynie Informacji Publicznej⁵⁵ Powiatu Chelmińskiego⁵⁶ udostępniana jest baza danych o instytucjach i świadczonych wsparciach⁵⁷.

W sprawie zakładanego w Programie przeciwdziałania przemocy zwiększenia dostępności pomocy dla rodzin przeżywających trudności, w tym ofiar przemocy w rodzinie, a także jej sprawców Dyrektor PCPR wyjaśniła, że dzięki współpracy z Fundacją „Dies Mei”⁵⁸ zwiększona została dostępność do kolejnych specjalistów (w szczególności prawników i psychologów).

W okresie objętym kontrolą PCPR nie realizowało programu korekcyjno-edukacyjnego dla osób stosujących przemoc w rodzinie, co zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt 1.12.

(akta kontroli str.248-249,276-295, 299)

Monitorowanie przebiegu realizacji Programu przeciwdziałania przemocy odbywało się w oparciu o sprawozdawczość podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Dyrektor PCPR w ramach corocznie przedstawianego Radzie Powiatu Chelmińskiego sprawozdania z działalności jednostki, przedkładała informacje z jego wykonania. Sprawozdania z działalności PCPR za lata 2019-2021 zawierają dane o osiągniętych w poszczególnych latach wskaźnikach dotyczących wszystkich instytucji w powiecie chelmińskim wymienionych w tym Programie⁵⁹.

(akta kontroli str. 237-240, 338-380, 382-424, 426-467, 476, 480)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że szczegółowe dane dotyczące skali zjawiska przemocy w rodzinie są rejestrowane głównie na podstawie zakładanych *Niebieskich Kart*, zbieranych ilościowo od zespołów interdyscyplinarnych (do których są przekazywane i procedowane, niezależnie od instytucji zakładającej kartę). Zebrane w okresie objętym kontrolą informacje wskazują, że liczba tych kart (zakończonych/zakończonych) w ostatnich latach utrzymuje się na podobnym poziomie⁶⁰.

(akta kontroli str. 248, 476, 480)

⁵⁴ <https://pcprchelmno.pl/bazy-danych-o-instytucjach-i-swiadczeniach-wsparciach/> (dostęp 2 sierpnia 2022 r.).

⁵⁵ Dalej: „BIP”.

⁵⁶ <http://bip.powiat-chelmno.pl/?cid=245> (dostęp 2 sierpnia 2022 r.).

⁵⁷ Zawierająca informacje na temat. funkcjonujących na terenie powiatu OPS, placówkach zapewniających schronienie osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, poradnictwa specjalistycznego dla osób doświadczających przemocy w rodzinie, miejsc schronienia dla osób stosujących przemoc w rodzinie i osób bezdomnych (w tym miejsc noclegowych), miejskich/gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz organizacji pozarządowych w rozumieniu fundacji lub stowarzyszeń.

⁵⁸ Opisanej w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁹ Wskaźniki osiągnięte w latach 2019 / 2020 / 2021: liczba osób korzystających ze wsparcia OIK: 38 / 28 / 17; liczba osób korzystających ze schronienia całonocnego: 0 / 0 / 0; liczba oddziaływań terapeutycznych wobec dzieci: 30 (oprócz warsztatów współfinansowanych ze środków unijnych) / 7 / 11; liczba przeszkolonych pracowników pomocy (w tym OPS) z zakresu przeciwdziałania przemocy: 22 / 24 / 9; liczba odbytych interwencji w terenie z tytułu przemocy domowej: 143 / 98 / 84; liczba osób objętych poradnictwem w związku z przemocą: 165 / 181 / 162; artykuły i informacje zamieszczane w prasie lokalnej dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej: 3 / 1 / 7; liczba zgłoszeń przez Policję do zespołów interdyscyplinarnych: 188 / 179 / 124; liczba Niebieskich Kart: 206, w tym zakończonych 136 / 187, w tym zakończonych 111 / 144, w tym zakończonych 86.

⁶⁰ 206/136 w 2019 r., 187/111 w 2020 r., 144/86 w 2021 r.

1.3.2. Elementem Programu przeciwdziałania przemocy był, przyjęty uchwałą nr X/82/2016 z 22 marca 2016 r. Rady Powiatu Chełmińskiego, Powiatowy program profilaktyczny w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie na lata 2016-2023⁶¹. W Programie tym założono działania profilaktyki uniwersalnej skierowanej do wychowawców, pracowników przedszkoli, żłobków, szkół i innych osób mających kontakt z małymi dziećmi oraz do rodziców małych dzieci:

- wzrost wiedzy i umiejętności wychowawczych specjalistów pracujących z dziećmi;
- wzrost umiejętności wychowawczych młodych rodziców oraz par spodziewających się dziecka;
- zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń płynących z przemocy w rodzinie, szkole i środowisku lokalnym;
- udzielanie wsparcia i pomocy rodzinie, w tym będącej w sytuacji przemocy domowej;
- pomoc rodzinom dysfunkcyjnym, z problemami opiekuńczo-wychowawczymi i zagrożonymi przemocą;
- zapobieganie powielaniu złych wzorców rodzinnych i środowiskowych;
- propagowanie prawidłowych metod wychowawczych i postaw rodzicielskich;
- zapewnienie usług poradniczych, wspierających i edukacyjnych dla wszystkich rodzin.

W Programie nie wskazano wprost, jakie działania zostały przypisane Centrum. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że realizatorami Programu profilaktycznego są wymienione w nim jednostki⁶², a Centrum wykonuje swoje zadania głównie poprzez poradnictwo specjalistyczne (OIK), edukację kadr, organizację szkoleń, konferencji i spotkań oraz przystąpienie do projektu *Rodzina w Centrum* i jego kolejnych edycji. Wskazała ponadto, że w okresie pandemii COVID-19 niektóre jednostki zawieszały czasowo swoją działalność (ŚDS, WTZ⁶³, przedszkola, szkoły).

(akta kontroli str. 210-223, 237-240, 248-249, 476, 969)

Oceny realizacji poszczególnych zadań przez wymienione w Programie profilaktycznym podmioty dokonywało PCPR i przedstawiało Radzie Powiatu Chełmińskiego w corocznych sprawozdaniach ze swojej działalności. Dyrektor PCPR wskazała, że podsumowanie wszystkich zadań może nastąpić po jego zakończeniu na podstawie wymiany korespondencji z poszczególnymi realizatorami.

(akta kontroli str. 338-380, 382-424, 426-467, 969)

1.4. Rozeznanie problemów społecznych i analiza potrzeb

W okresie pandemii COVID-19 Centrum na bieżąco analizowało potrzeby w zakresie prowadzonej działalności. Dyrektor wyjaśniła, że nowe zadania w tym zakresie dotyczyły w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom i uczestnikom/mieszkańcom funkcjonujących na terenie powiatu DPS i ŚDS. Dodała, że w tym zakresie wykorzystywano możliwości realizacji programów, które zapewniały dostęp do środków ochrony osobistej i/lub dezynfekcji, możliwość dodatkowego testowania, sprawdzania poziomu przeciwciał anty-SARS-CoV-2, dodatków dla pracowników wskazanych jednostek za pracę w sytuacji podwyższonego poziomu zagrożenia zdrowia i życia. W tym zakresie PCPR współrealizowało projekt partnerski

⁶¹ Dalej” „Program profilaktyczny”.

⁶² M.in.: OPS, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, placówki edukacyjne, Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze.

⁶³ Warsztaty Terapii Zajęciowej.

*Wsparcie osób starszych i kadry świadczącej usługi społeczne w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się COVID-19, łagodzenia jego skutków na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*⁶⁴. Celem projektu było podjęcie działań minimalizujących w jak największym stopniu skutki COVID-19 oraz ograniczających rozprzestrzenianie się wirusa na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. W ramach tego projektu Centrum prowadziło dystrybucję materiałów ochronnych i środków do dezynfekcji.

(akta kontroli str. 299, 557-563, 583)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor PCPR, zgodnie z art. 112 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej, przedstawiała Radzie Powiatu Chełmińskiego wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Badanie sprawozdań z działalności PCPR oraz ocen zasobów za 2019 r., 2020 r. i 2021 r. wykazało, że na poszczególne lata okresu objętego kontrolą (tj. na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.), wśród potrzeb z zakresie polityki społecznej, w odniesieniu do zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej, wskazano m.in.:

- współpracę z organizacjami, którym zlecono prowadzenie instytucji pomocowych (DPS, ŚDS, WTZ, POW⁶⁵);
- zwiększenie, w porozumieniu z gminami i organizacjami pozarządowymi, wsparcia środowiskowego na rzecz osób niepełnosprawnych, ponieważ nie wszystkie osoby niepełnosprawne mogą skorzystać z pomocy instytucjonalnej;
- organizację kolejnych powiatowych konferencji w zakresie współpracy służb i jednostek na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz profilaktyki uzależnień;
- kontynuację programu: *Aktywny Samorząd*⁶⁶;
- utrzymanie powiatowej infrastruktury pomocowej, w tym bieżące prace remontowe;
- realizację i ewaluację projektu innowacyjnego: *Efektywne rozwiązania dzięki wspólnym działaniom – testowanie modelu wsparcia*⁶⁷;
- uwzględnienie w planach działań ukierunkowanych na aktywność i bezpieczeństwo seniorów, opiekę wytnieniową;
- rozwijanie współpracy z organizacjami pożytku publicznego specjalizującymi się w pomocy konkretnym grupom społecznym.

W przypadku zadań określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶⁸ wśród potrzeb, przedstawionych Radzie Powiatu Chełmińskiego zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny, wskazano m.in.:

- kontynuowanie działań z zakresie promowania rodzicielstwa zastępczego w celu pozyskiwania kandydatów do pełnienia tych funkcji;
- zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej;
- wsparcie procesu usamodzielniania pełnoletnich wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej;

⁶⁴ Patrz pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁵ Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze.

⁶⁶ Projekt skierowany do osób niepełnosprawnych, którego celem jest wyeliminowanie lub zmniejszenie barier ograniczających uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, zawodowym oraz dostępie do edukacji.

⁶⁷ Patrz przypis 33.

⁶⁸ Dz. U. z 2022 poz. 447 ze zm., dalej: „ustawa o wspieraniu rodziny”.

- udzielanie pomocy psychologicznej, pedagogicznej i prawnej, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu wsparcia specjalistycznego i terapeutycznego dla rodzin i dzieci w pieczy;
- prowadzenie grup wsparcia dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i prowadzących rodzinny dom dziecka;
- organizowanie szkoleń specjalistycznych mających na celu podniesienie, zachowanie i wzmocnienie kompetencji opiekuńczo-wychowawczych oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań na rzecz rodzin i pieczy zastępczej, m.in. w zakresie specjalistycznych szkoleń, spotkań i konferencji;
- utrzymanie dotychczasowej współpracy z instytucjami pomocowymi, służbami oraz sądem i zespołem służby kuratorskiej przy Sądzie Rejonowym.

Wśród potrzeb na 2021 r. wskazano dodatkowo:

- z uwagi na obostrzenia sanitarne utrzymywanie stałych kontaktów z rodzinami i wychowankami również w formule zdalnej, jeśli jest taka konieczność i jedyna możliwość (kwarantanna/izolacja);
- monitoring sprzętu komputerowego używanego w ramach unijnego projektu, w szczególności przejmowanie laptopów i sprzętu wielofunkcyjnego od rodzin zastępczych rozwiązanych i ich użyczenie kolejnym rodzinom nowo założonym.

(akta kontroli str. 337-470, 481-552)

W latach objętych kontrolą Rada Powiatu Chelmińskiego nie wdrożyła lokalnego programu na podstawie art. 112 ust. 13 ustawy o pomocy społecznej. We wskazanym okresie obowiązywały natomiast dwa trzyletnie powiatowe programy rozwoju pieczy zastępczej, odpowiednio na lata 2018-2020⁶⁹ i na lata 2021-2023⁷⁰. Głównym celem tych programów była promocja, rozwój i wsparcie pieczy zastępczej na terenie powiatu, ze szczególnym uwzględnieniem rodzinnej pieczy zastępczej. W celach szczegółowych wskazano: [1] promocję, nabór i szkolenie kandydatów na rodziców zastępczych w powiecie chelmińskim; [2] rozwój działań wspomagających i wspierających rodziny zastępcze powiatu; [3] stworzenie systemu pomocy usamodzielnianym wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą; [4] umożliwienie powrotu dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej do środowiska rodziny naturalnej; [5] rozwój systemu instytucjonalnej pieczy zastępczej w powiecie chelmińskim.

W latach 2019-2021 (wg stanu na koniec danego roku) w powiecie chelmińskim funkcjonowało odpowiednio: 72, 65 i 65 rodzinnych form pieczy zastępczej, w których przebywało odpowiednio 113, 103 i 107 dzieci. We wskazanym okresie funkcjonowały cztery instytucjonalne formy pieczy zastępczej (całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze), w których w przebywało odpowiednio 50, 55 i 56 dzieci z powiatu.

(akta kontroli str. 300, 590-650)

1.5. Zasoby pomocy społecznej powiatu

Zasoby instytucjonalne, jakimi w okresie objętym kontrolą dysponował powiat, obejmowały ŚDS z 60 miejscami; dwa DPS, w których zapewniono łącznie 236 miejsc; OIK udzielający specjalistycznego poradnictwa psychologicznego

⁶⁹ Uchwała nr XXV/211/2018 Rady Powiatu Chelmińskiego z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie przyjęcia „Powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej na lata 2018-2020”.

⁷⁰ Uchwała nr XIX/133/2021 Rady Powiatu Chelmińskiego z 24 marca 2021 r. r. w sprawie przyjęcia „Powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej na lata 2021-2023”.

i pedagogicznego, dysponujący w okresie objętym kontrolą czterema miejscami całodobowego czasowego schronienia; cztery placówki opiekuńczo-wychowawcze posiadające łącznie 56 miejsc; WTZ dla 30 uczestników zajęć rocznie. Powiat we wskazanym okresie nie prowadził mieszkań chronionych, domu dla samotnych matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży⁷¹ ani placówek wsparcia dziennego. Zasoby te nie zmieniły się w związku z pandemią COVID-19. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że zadanie własne powiatu, jakim jest prowadzenie ponadgminnych form wsparcia (art.19 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej), nie jest zadaniem obowiązkowym, a powołanie całodobowych form wsparcia nie odpowiada na zapotrzebowanie zgłaszane przez OPS w powiecie. Wskazała, że wśród potrzeb nie w pełni zaspokojonych jest szybki dostęp do specjalistów, w tym w szczególności psychiatrów dziecięcych, terapeutów i rehabilitantów oraz zwiększenie kadry pracującej w terenie z podopiecznymi.

(akta kontroli str. 474-479, 481-553, 587)

1.6. Trudności w realizacji zadań w zakresie pomocy osobom i rodzinom przeżywającym trudności w związku z pandemią COVID-19

W związku z pandemią COVID-19 nie nastąpiły zmiany w zakresie celów i zadań PCPR w obszarze wsparcia i pomocy osobom oraz rodzinom przeżywającym trudności. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że Centrum oferowało specjalistyczne poradnictwo psychologiczne, socjalne i pedagogiczne oraz udostępniało w swojej siedzibie pomieszczenie, zapewniając dostęp do poradnictwa prawnego w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej. Wsparcie to w czasie największych obostrzeń sanitarnych było możliwe głównie w formie telefonicznej. Realizowane były bieżące zadania określone przepisami oraz projekty związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19, w tym m.in. projekty unijne umożliwiające zaopatrzenie PCPR i innych jednostek pomocowych w sprzęt ochronny oraz środki bezpieczeństwa, w sprzęt wspomagający naukę zdalną wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Trudności, które wystąpiły w początkowym okresie pandemii (marzec - czerwiec 2020 r.) związane były z koniecznością przejścia z kontaktów bezpośrednich na zdalne, tj. telefoniczne lub przy użyciu innych dostępnych form, np. komunikatory⁷². Ponadto z uwagi na naukę zdalną wprowadzono możliwość zatrudnienia dodatkowych osób w rodzinach zawodowych oraz uruchomiono telefoniczne wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami dla ułatwienia kontaktu przez System Obsługi Wsparcia. Dyrektor PCPR wskazała, że brak osobistego kontaktu nawet przez krótki okres wzmógł konieczność wsparcia po tym okresie zarówno małoletnich, jak i dorosłych podopiecznych.

(akta kontroli str. 32-33, 245)

1.7. Organizacja pracy PCPR/OIK w okresie pandemii COVID-19

W okresie objętym kontrolą OIK był komórką organizacyjną PCPR. Dyżury specjalistów OIK pełnione były w czwartki w godz. 15:30-18.00, co opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Specjaliści zatrudnieni w OIK na podstawie umów cywilno-prawnych⁷³ udzielali wsparcia w zakresie poradnictwa psychologicznego oraz socjalnego i pedagogicznego.

W związku z pandemią COVID-19 praca w PCPR/OIK nie była zawieszana. Zarządzeniem Dyrektora PCPR ustalona została organizacja pracy Centrum w tym

⁷¹ Dalej: „dom dla matek”.

⁷² W umowach cywilno-prawnych specjalistów i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej dopuszczono możliwość realizacji zadań w tej formie.

⁷³ W okresie objętym kontrolą dwie osoby zatrudnione na umowę zlecenie.

okresie⁷⁴. Wskazano w nim m.in. na zachowanie ciągłości dostępności interesantów do PCPR przy zastosowaniu systemu pracy zdalnej i ograniczenie bezpośredniego kontaktu osób zgłaszających się do Centrum do spraw pilnych. Zalecono stosowanie kontaktu telefonicznego oraz poprzez dostępne kanały/systemy elektroniczne i zachowanie naprzemienności obecności pracowników w siedzibie PCPR, przy zachowaniu maksymalnie dwóch osób jednocześnie w jednym pomieszczeniu (pozostałym osobom zlecano pracę zdalną). Dyrektor PCPR wskazała, że okresy usprawiedliwionej nieobecności pracowników nie miały bezpośredniego wpływu na udzielaną pomoc, a jedynie na jej formę, tzn. zdalną lub bezpośrednią. Informacje o zmienionej organizacji pracy Centrum przekazano pozostałym służbom, głównie OPS. Dyrektor PCPR wyjaśniła ponadto, że przy ograniczonej możliwości wejścia na teren Centrum komunikaty były wywieszane na drzwiach wejściowych, a nr telefonów osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej udostępniano na stronach internetowych PCPR⁷⁵ i BIP Starostwa Powiatowego w Chełmnie⁷⁶ oraz wydawano informacje na piśmie. W celu popularyzowania wiedzy na temat możliwości uzyskania pomocy w związku z problemami rodzin spowodowanymi pandemią informacje na temat działań prowadzonych przez PCPR przekazywane były do OPS i KKP w Chełmnie podczas spotkań lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. Bezpośrednio nawiązywano kontakt z podopiecznymi z systemu pieczy zastępczej. Na stronie internetowej Centrum oraz w BIP Powiatu Chełmińskiego udostępniana była baza danych o: funkcjonujących na terenie powiatu OPS, placówkach zapewniających schronienie osobom doświadczającym przemocy w rodzinie, ofercie poradnictwa specjalistycznego dla osób doświadczających przemocy w rodzinie, miejscach schronienia dla osób stosujących przemoc w rodzinie i osób bezdomnych (w tym miejsc noclegowych), miejskich/gminnych komisjach rozwiązywania problemów alkoholowych oraz organizacjach pozarządowych w rozumieniu fundacji lub stowarzyszeń. PCPR udostępniało: maseczki jednorazowe, przyłbice, żele i płyny do dezynfekcji rąk oraz powierzchni, rękawiczki jednorazowe. Używano urządzeń do bezdotykowej/natryskowej dystrybucji płynów dezynfekujących, termometrów oraz lampy antybakteryjnej i urządzenia do oczyszczania powietrza. W sekretariacie i przy drzwiach wejściowych zamontowano barierę przezroczystą oddzielającą osoby rozmawiające.

Organizacja pracy PCPR/OIK oraz sposób realizacji pomocy i rozpowszechniania informacji o możliwości uzyskania wsparcia w okresie pandemii COVID-19 były zgodne z wytycznymi i zaleceniami przekazywanymi przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego⁷⁷.

(akta kontroli str. 34-38, 245-246, 276-295, 925-961)

1.8. Dostępność specjalistów

W PCPR nie opracowano wewnętrznych regulacji w zakresie wymogów kwalifikacyjnych do zajmowania określonych stanowisk pracy. W latach objętych kontrolą zadania w zakresie interwencji kryzysowej oraz wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności, wykonywali:

- w ramach OIK – jeden psycholog i jeden pracownik socjalny/pedagog zatrudnieni na podstawie umów zlecenia;

⁷⁴ Zarządzenie nr 1/2020 z 6 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia zasad organizacji pracowników PCPR w związku z epidemią koronawirusa COVID-19.

⁷⁵ <https://pcprchelmno.pl/informacja-o-zmianie-sposobu-przyjmowania-w-biurze-nieodplatnej-pomocy-prawnej/> (dostęp 2 sierpnia 2022 r.).

⁷⁶ <http://bip.powiat-chelmno.pl/index.php?app=aktualnosci&nid=5993&q=komunikat+starosty+che%20mi%20C5%84skiego> (dostęp 2 sierpnia 2022 r.)

⁷⁷ Dalej: „Wojewoda”.

- w zakresie wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności – dwóch psychologów świadczących pracę na podstawie umów zlecenia⁷⁸; trzech specjalistów pracy socjalnej zatrudnionych na podstawie umów o pracę; jeden starszy koordynator rodzinnej pieczy zastępczej i siedmiu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, z których sześciu świadczyło pracę na podstawie umów zlecenia, a dwóch na podstawie umów o pracę.

Stan i struktura zatrudnienia oraz realizacja zadań przez ww. osoby nie uległa zmianie w związku z pandemią COVID-19. Zmieniono jedynie ich formę (m.in. umożliwiono udzielanie porad i kontakty w formie telefonicznej i/lub on-line za pośrednictwem ogólnodostępnych komunikatorów), co opisano w pkt 1.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Badanie spełnienia wymogów kwalifikacyjnych przez wybranych pracowników oraz osoby świadczące w okresie objętym kontrolą pracę w OIK⁷⁹ wykazało, że wszystkie legitymowały się wykształceniem zgodnym z profilem świadczonych usług oraz spełniały wymagania określone w przepisach odpowiednich ustaw⁸⁰.

(akta kontroli str. 34-35, 50-65, 245, 479)

1.9. Współpraca w realizacji zadań

Realizując w okresie pandemii COVID-19 zadania z zakresu wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności (w tym interwencji kryzysowej, pomocy i wsparcia osobom i rodzinom przeżywającym trudności w opiece nad dziećmi i wychowywaniu dzieci, ofiarom przemocy w rodzinie) PCPR współpracowało m.in. z OPS, Policją, Prokuraturą, Sądem Rejonowym w Chełmnie, ośrodkami adopcyjnymi, placówkami oświatowym i organizacjami pozarządowymi.

W ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi realizującymi, na podstawie otwartych konkursów ofert, zadania publiczne m.in. *Wsparcie i promocja rodzicielstwa zastępczego*⁸¹ oraz *Działania na rzecz osób niepełnosprawnych*⁸² zapewniono w szczególności:

- prowadzenie instytucji pomocowych (DPS, WTZ, POW);
- dofinansowanie sportu, kultury, turystyki i rekreacji osób niepełnosprawnych;

⁷⁸ Świadczą wsparcie rodzinom zastępczym i ich wychowankom, wydają opinie, opracowują diagnozy małoletnich. Czas i miejsce pracy (środowisko zamieszkania rodziny lub siedziba Centrum) jest ustalane każdorazowo indywidualnie.

⁷⁹ Łącznie pięciu pracowników: Dyrektor PCPR, psycholog PCPR, specjalista pracy socjalnej, specjaliści OIK (psycholog oraz pracownik socjalny/pedagog).

⁸⁰ W przypadku psychologów w ustawie z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologia i samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1026), w przypadku pozostałych osób w ustawie o pomocy społecznej.

⁸¹ W 2019 r. jednej udzielono dotacji w wysokości 8,0 tys. zł; w latach 2020-2021 konkursów nie rozstrzygnięto z uwagi na brak ofert.

⁸² W 2019 r. udzielono dotacji siedmiu podmiotom w łącznej wysokości 31,0 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na: organizację obozu wypoczynkowo-terapeutycznego dla dzieci dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną i autyzmem wraz z rodzinami; inicjatywy prowadzone na rzecz osób niepełnosprawnych z powiatu chełmińskiego; turniej piłkarski „Łączy nas pasja”; zadania: „Mogę i chcę móc”, „Kreatywne wakacje” oraz „Nasze wakacyjne marzonka – bryza morska i dużo słońka” (jedno ze Stowarzyszeń zwróciło nadmiernie pobraną dotację w wysokości 2,1 tys. zł); w 2020 r. udzielono trzech dotacji w łącznej wysokości 15,3 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na: organizację obozu wypoczynkowo-terapeutycznego dla dzieci dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną i autyzmem wraz z rodzinami; zadania „Miłość miłosierna – ulga w cierpieniu”; i „Warto więcej umieć, wiedzieć – więc nie będę siedzieć w domu” (zadanie to nie zostało w pełni zrealizowane z uwagi na stan epidemii i obowiązujące obostrzenia sanitarne, Stowarzyszenie zwróciło niewykorzystaną dotację w wysokości 0,7 tys. zł.); w 2021 r. udzielono trzech dotacji w łącznej wysokości 30,9 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na: organizację zajęć warsztatowych dla rodziców/opiekunów i wyjazd w góry; organizację obozu wypoczynkowo-terapeutycznego dla dzieci dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną i autyzmem wraz z rodzinami; zajęcia edukacyjne z zakresu seksualności dla 10 osobowej grupy młodzieży z niepełnosprawnością i ich rodziców/opiekunów; w 2022 r. udzielono dotacji w łącznej wysokości 31,0 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na: organizację obozu wypoczynkowo-terapeutycznego dla dzieci dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną i autyzmem wraz z rodzinami oraz realizację zadania pn. *Niepełnosprawni–nie-gorsi*.

- organizację zajęć warsztatowych dla rodziców/opiekunów;
- wyjazd edukacyjny dla rodzin zastępczych z elementami integracyjnymi (w zorganizowanym w 2019 r. wyjeździe uczestniczyło 11 rodzin z dziećmi, łącznie 40 osób);
- przygotowanie paczek świątecznych dla dzieci z rodzin zastępczych (paczki przygotowano w 2019 dla 67 dzieci);
- organizację konferencji w ramach doradztwa metodycznego dla innych jednostek⁸³;
- udzielenie pomieszczeń w Centrum na potrzeby nieodpłatnej pomocy prawnej i Lokalnego Punktu Pomocy Pokrzywdzonym Przesłaniem⁸⁴.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w czasie stanu epidemii liczba zadań zleconych uległa zmniejszeniu z uwagi na obostrzenia sanitarne i brak możliwości ich realizacji. Wskazała, że dotyczyło to w szczególności krótkotrwałych projektów, które wcześniej były realizowane na zlecenie powiatu, w tym obejmujące m.in. wyjazdy, pikniki, szkolenia, spotkania, warsztaty. Dodała, że kontakt z przedstawicielami organizacji utrzymywano w sposób zdalny, ale często był on utrudniony z uwagi na odbywanie kwarantanny, izolacje, długotrwałe nieobecności pracowników.

(akta kontroli str. 476, 481-552, 966)

1.10. Realizacja zadań związanych ze szkoleniem i doskonaleniem kadr pomocy społecznej z terenu powiatu oraz doradztwem metodycznym

W ramach wymienionych w art. 19 ustawy o pomocy społecznej zadań powiatu w zakresie szkoleń i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej oraz doradztwa metodycznego dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (art. 19 pkt 14 i 15 ww. ustawy), PCPR w okresie objętym kontrolą zorganizowało łącznie cztery konferencje szkoleniowe (trzy w 2019 r. i jedną w I półroczu 2022 r.) oraz 17 spotkań z kierownikami OPS (pięć w 2019 r., trzy w 2020 r., sześć w 2021 r. i trzy w I półroczu 2022 r.). Dyrektor PCPR wyjaśniła, że z uwagi na ogłoszony stan epidemii w latach 2020-2021 odwołano konferencje dla służb, instytucji pomocowych i organizacji pozarządowych.

Badaniem objęto dokumentację czterech konferencji zorganizowanych dla kadr pomocy społecznej z terenu powiatu⁸⁵: [1] *Współpraca instytucji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i zapobiegania uzależnieniom*⁸⁶, [2] *Dziecko z zaburzeniami w domu i szkole! Zrozum! Stop przemocy! FAS i inne zaburzenia neurorozwojowe jako wyzwanie wychowawcze, edukacyjne i terapeutyczne*⁸⁷, [3] *Wyzwania dla pomocy społecznej*⁸⁸, [4] *Reaguj! Dziecko też człowiek! Stop przemocy*⁸⁹. Stwierdzono w szczególności, że:

- konferencje zgromadziły przedstawicieli m.in. instytucji pomocowych, szkół, sądów, policji, placówek opiekuńczo – wychowawczych, organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz grono rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka (łącznie uczestniczyło w nich 348 osób);

⁸³ Wskazane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 1.10.

⁸⁴ Patrz pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁵ Przy organizacji i przeprowadzeniu konferencji PCPR współpracowało z KPP z Chelmie oraz organizacjami pozarządowymi.

⁸⁶ 25-26 kwietnia 2019 r., 79 uczestników; koszty poniesione przez PCPR 1,4 tys. zł - koszty, których nie pokryły wpłaty od uczestników dotyczące zakwaterowania i wyżywienia zaproszonych gości i prelegentów, zakup identyfikatorów, opłacenie prelegentów.

⁸⁷ 24 września 2019 r., 117 uczestników, koszty poniesione przez PCPR 3,5 tys. zł - koszty usługi gastronomicznej.

⁸⁸ 26 listopada 2019 r., 62 uczestników, koszty poniesione przez PCPR 1,0 tys. zł – koszty, których nie pokryły wpłaty od uczestników dotyczące usługi cateringowej.

⁸⁹ 30 czerwca 2022 r., 90 uczestników, koszty poniesione przez PCPR 7,5 tys. zł – organizacja konferencji, wydatek poniesiony w ramach projektu Rodzina w Centrum.

- wśród prelegentów byli m.in.: psycholodzy, specjaliści psychiatrii dzieci i młodzieży, eksperci do spraw pomocy dziecku i rodzinie, Prezes Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, przedstawiciele Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu, przedstawiciele sądu i prokuratury, a także reprezentanci zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych;
- poruszane tematy dotyczyły m.in. problematyki rozpoznawania przemocy, niesienia pomocy i wsparcia w tym zakresie, zagrożeń związanych z dopalaczami i używkami oraz przyszłości polityki społecznej (miejsca w jakimi znajduje się obecna pomoc społeczna i jej instytucje i przed jakimi wyzwaniem i zmianami stanie w najbliższej przyszłości);
- w części warsztatowej zorganizowanej na jednej z konferencji zaproszono uczestników do zajęć grupowych z pierwszej pomocy przedmedycznej, w tym wobec osób znajdujących się pod wpływem substancji psychoaktywnych oraz zajęć dotyczących wypalenia zawodowego;
- konferencje dawały możliwość wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń.

(akta kontroli str. 477-478, 846-885)

Badaniem objęto także protokoły z trzech spotkań z kierownikami OPS, które odbyły się w 2020 r.⁹⁰. Stwierdzono, że:

- spotkania odbywały się w siedzibie PCPR;
- na spotkaniach obecni byli kierownicy (lub w ich zastępstwie przedstawiciele) OPS z terenu powiatu⁹¹;
- poruszane tematy dotyczyły m.in. wdrażania nowych programów, przepisów i wytycznych; realizacji programów i projektów unijnych; realizacji zadań ustawowych;
- na spotkaniach uwzględniano także specyfikę i wyzwania pandemii COVID-19, w tym działań związanych z zarządzeniem kryzysowym w powiecie i gminach w czasie epidemii, utrudnioną realizacją zadań ustawowych i projektowych w tym czasie i konieczności zabezpieczania podopiecznych;
- z każdego spotkania sporządzany był protokół, do którego dołączana była lista obecności.

(akta kontroli str. 477-478, 846-848)

Dyrektor PCPR wskazała, że w ramach partnerskiego projektu *Efektywne rozwiązania dzięki wspólnym działaniom – testowanie modelu wsparcia*⁹² dla pracowników jednostek w powiecie zorganizowane zostały w latach 2019-2020 szkolenia dotyczące m.in. ochrony danych osobowych, postępowania z osobami zaburzonymi i chorymi psychicznie, sytuacji dziecka i roli szkoły w rodzinie dotkniętej chorobą oraz warsztaty z zakresu profilaktyki zdrowia psychicznego – łącznie osiem szkoleń, w których uczestniczyło 89 osób i 10 warsztatów, w których uczestniczyło 179 osób.

(akta kontroli str. 477-478)

1.11. Programy osłonowe

W okresie objętym kontrolą w Centrum nie opracowano i nie realizowano programów osłonowych na podstawie art. 19 pkt 16 ustawy o pomocy społecznej. Pomimo ich braku realizowane były inne programy i projekty wymienione w pkt 1.2. wystąpienia

⁹⁰ 21 lutego 2020 r., 19 czerwca 2019 r. i 11 września 2020 r.

⁹¹ MOPS w Chełmnie, GOPS w Chełmnie, GOPS w Stolnie, GOPS w Papowie Biskupim, GOPS w Unisławiu, GOPS w Lisewie, GOPS w Kijewie Królewskim.

⁹² Patrz przypis 33.

pokontrolnego. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że z uwagi na ogłoszony stan epidemii wykonywano zadania, skierowane do rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz jej wychowanków, przy pomocy projektu unijnego *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19* (szczegółowo opisany w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 2.6.). Głównym celem tego projektu było zapobieganie i ograniczenie negatywnych skutków wystąpienia pandemii w obszarze pieczy zastępczej, a realizacja celu następowała poprzez wzmocnienie poszczególnych form tej pieczy w zakresie bezpiecznej realizacji zadań w okresie epidemii COVID-19. W ramach pomocy w organizacji zdalnego nauczania wsparcie otrzymały dzieci umieszczone w pieczy zastępczej poprzez zakup sprzętu komputerowego i audiowizualnego.

(akta kontroli str. 300, 557-558, 583)

1.12. Realizacja zadań związanych z oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi wobec sprawców przemocy w rodzinie

W ramach Programu przeciwdziałania przemocy Rada Powiatu Chełmińskiego, uchwałą nr X/84/2016 z 22 marca 2016 r., przyjęła Powiatowy Program oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie na lata 2016-2023⁹³. Głównym celem ww. Programu było powstrzymanie sprawców przemocy przed jej stosowaniem poprzez prowadzenie działań edukacyjnych, diagnostycznych i poznawczych, które miały za zadanie m.in. uświadomienie sprawcom czym jest przemoc, uzyskanie przez nich świadomości własnych zachowań przemocowych wobec bliskich oraz nabycie umiejętności służących rozwiązywaniu konfliktów i sporów bez agresji. W Programie korekcyjno-edukacyjnym określono m.in. jego adresatów, osoby wyłączone z możliwości uczestnictwa, etapy kwalifikacji do tego Programu i zasady jego realizacji, w tym odbycie przez każdego z uczestników łącznie minimum 70 godzin spotkań. Wskazany Program był zbieżny z *Ramowym programem oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie* z opracowanym przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁹⁴.

(akta kontroli str. 224-236, 970-990)

W okresie objętym kontrolą PCPR nie realizował Programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Dyrektor PCPR podała, że jego prowadzenie jest zadaniem zleconym realizowanym przez PCPR, jednak na warunkach określonych w przekazanych do stosowania przez Wydział Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy⁹⁵ *Zasadach otrzymania dotacji z budżetu państwa na prowadzenie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*. Wskazała, że do rozpoczęcia zajęć grupowych⁹⁶ w ramach tego programu niezbędne było zebranie odpowiedniej liczby osób (od 10 do 12), a ostatni raz wymagana ilościowo grupa oraz wystąpienie o środki finansowe miało miejsce na początku 2020 r. Z uwagi na obostrzenia sanitarne wówczas zajęć nie rozpoczęto, a po upływie tego okresu nie udało się ponownie zebrać właściwej liczby osób do jego rozpoczęcia i tym samym pozyskania środków na realizację. Dyrektor PCPR wyjaśniła ponadto, że informacje o programie korekcyjno-edukacyjnym rozsyłane są do wszystkich służb w powiecie przy zachowaniu współpracy z przedstawicielami OPS i zespołów interdyscyplinarnych.

⁹³ Dalej: „Program korekcyjno-edukacyjny”.

⁹⁴ Przyjętego uchwałą nr 3/31/15 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 21 stycznia 2015 r.

⁹⁵ Dalej: „WPS K-PUW”.

⁹⁶ Wskazanych jako pożądane, w przekazanych przez WPS K-PUW wytycznych.

Według stanu na 29 lipca 2022 r. w województwie kujawsko-pomorskim programy korekcyjno-edukacyjne realizowało siedem powiatów: aleksandrowski, brodnicki, nakielski, toruński, Miasto Toruń, Miasto Grudziądz i Miasto Włocławek.

(akta kontroli str. 248, 250-266)

1.13. Finansowanie zadań na rzecz wsparcia rodzin przeżywających trudności

Łączna kwota wydatków budżetowych planowanych w latach 2019-2022 na zapewnienie interwencji kryzysowej, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz wsparcie rodzin, w tym przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynosiła 492,4 tys. zł, z czego z przeznaczeniem na: jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i OIK (rozdział 85220) odpowiednio: 22,3 tys. zł, 16,5 tys. zł, 25 tys. zł i 25 tys. zł, zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie (rozdział 85205) – 10,2 tys. zł⁹⁷ oraz wspieranie rodziny (rozdział 85504) – w 2019 r. – 35,7 tys. zł i w 2020 r. – 357,8 tys. zł⁹⁸ (rozdział 85504). Wydatkowano łącznie 1.534,9 tys. zł, w tym odpowiednio na: interwencję kryzysową – 44,5 tys. zł, 40,7 tys. zł i 61,3 tys. zł, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – 447,4 tys. zł, 487,6 tys. zł i 450 tys. zł oraz wspieranie rodziny – 1,8 tys. zł i 1,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 302-303)

Planowane na lata 2019-2022 wydatki na działalność PCPR (rozdział 85218) wynosiły łącznie 3 066,3 tys. zł (na 2019 r. - 619,5 tys. zł, na 2020 r. – 692,7 tys. zł, na 2021 – 840,4 tys. zł i 913,6 na 2022 r.), z czego do 30 czerwca 2022 r. wydatkowano łącznie 2 591,3 tys. zł (w 2019 r. - 618 tys. zł, w 2020 r. – 682,4 tys. zł, 829,3 w 2021 r. i 461,6 tys. zł w I półroczu 2022 r.). Dyrektor PCPR wskazała, że środki, którymi dysponowało Centrum w okresie objętym kontrolą, zabezpieczały zadania realizowane przez jednostkę, w tym w szczególności dotyczące pieczy zastępczej. Dodała, że z uwagi na stan epidemii nie realizowano np. wszystkich konferencji oraz szkoleń dla kadr jednostek pomocowych i służb powiatu, a bieżący budżet uzupełniano projektami głównie współfinansowanymi ze środków unijnych, w szczególności w zakresie prowadzenia specjalistycznego poradnictwa, warsztatów, zabezpieczenia ochrony przeciw SARS-CoV-2. Dyrektor PCPR wyjaśniła ponadto, że w związku z pandemią COVID-19 nie zmalały wydatki na zadania własne powiatu z zakresu pomocy społecznej, tj. utrzymanie DPS i ŚDS oraz z zakresu pieczy zastępczej. Wskazała, że w budżecie Centrum zmniejszyły się jedynie wydatki na przejazdy służbowe oraz szkolenia, z uwagi na okresowe zawieszenie ich realizacji.

(akta kontroli str. 300-303)

Na zakup środków ochrony osobistej oraz urządzeń służących ograniczeniu ryzyka zakażenia wirusem SARS-CoV-2 PCPR wydatkował w 2020 r. ze środków własnych 1,9 tys. zł. W budżecie Centrum na 2020 r. ujęta została ponadto kwota 282,8 tys. zł wydatkowana na realizację projektu skierowanego do dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej⁹⁹, w ramach którego dokonywany był m.in. zakup środków ochrony indywidualnej i wyposażenia do bezpośredniej walki z epidemią (w tym zakup środków ochrony indywidualnej – maseczek, rękawiczek, zakup środków dezynfekcyjnych, itp.). Dyrektor PCPR wskazała, że w okresie pandemii i stanu zagrożenia epidemicznego Centrum posiłkowało się materiałami i sprzętem pozyskanymi głównie z realizowanego od 1 marca 2020 r. partnerskiego projektu unijnego *Wsparcie osób starszych i kadry świadczącej usługi społeczne w zakresie*

⁹⁷ W 2019 r. oraz w latach 2021-2022 nie planowano oraz nie wydatkowano środków na zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

⁹⁸ W latach 2021-2022 nie planowano oraz nie wydatkowano środków na zadania w zakresie wspieranie rodziny.

⁹⁹ Patrz pkt 1.11. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się COVID-19, łagodzenia jego skutków na terenie województwa kujawsko-pomorskiego¹⁰⁰.

(akta kontroli str. 300-303)

1.14. Skargi i wnioski dotyczące działalności w zakresie wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności

W okresie objętym kontrolą do PCPR nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące działalności w zakresie pomocy osobom i rodzinom przeżywającym trudności, w szczególności dotyczące dostępności pomocy.

Starosta Chełmiński poinformował¹⁰¹, że w latach 2019-2022 (I półrocze) nie wpłynęły wnioski ani skargi na działalność PCPR w zakresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 479, 555-556)

1.15. Kontrole realizacji zadań w zakresie wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności

W latach 2019-2022 (I półrocze) Wojewoda przeprowadził w PCPR jedną kontrolę¹⁰². Dotyczyła ona realizacji zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny oraz zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami realizujących zadania z tej ustawy. Sprawdzeniu podlegał okres od 1 stycznia 2020 r. do 24 kwietnia 2022 r. Na podstawie ustaleń opisanych w wystąpieniu pokontrolnym z 5 lipca 2022 r.¹⁰³ skontrolowana działalność Centrum została oceniona pozytywnie z uchybieniami¹⁰⁴. Dyrektor PCPR nie złożyła zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Pismem z 12 lipca 2022 r.¹⁰⁵ poinformowała Wojewodę o realizacji zaleceń pokontrolnych¹⁰⁶.

(akta kontroli str. 651-676)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Regulamin OIK nie został zaktualizowany, albowiem przywoływał (§ 5) uchwałę nr XXXVII/286/2006 Rady Powiatu Chełmińskiego z dnia 27 października 2006 r. w sprawie organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Chełmnie, określającą zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w OIK.

(akta kontroli str. 11-30, 273-275, 995-997)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że *po zmianie przepisów ustawy o pomocy społecznej konsultowano konieczność dostosowania regulacji w przytoczonych aktach z radcą prawnym obsługującym jednostki powiatu. Wówczas uzyskano odpowiedź, że nie ma konieczności dokonywania zmian, skoro przepisy nadrzędne uległy zmianie – wygaszone zostają także zapisy tych aktów (uchwała, regulamin). Po tym czasie*

¹⁰⁰ Patrz pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁰¹ Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁰² 25, 26 kwietnia oraz 4, 5 i 10 maja 2022 r.

¹⁰³ WPS.IX.431.3.2.2022.MT/JL/MS

¹⁰⁴ Zgodnie z informacją zawartą w wystąpieniu pokontrolnym przez uchybienie należy rozumieć odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym, nie powodujące następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonywania zadań.

¹⁰⁵ PCPR.RZ.081.1.2.2022.

¹⁰⁶ Zalecenia pokontrolne dotyczyły: [1] uwzględniania w umowach o pełnienie funkcji rodziny zastępczej oraz prowadzenie rodzinnego domu dziecka wszystkich elementów wskazanych w ustawie o wspieraniu rodziny; [2] zaprzestania przekazywania do sądu rejestru danych o osobach, o których mowa w art. 46 ust. 1 wskazanej ustawy; [3] objęcia rodzin zastępczych opiekujących się wyłącznie pełnoletnimi wychowankami opieką koordynatora lub pracownika wykonującego jego zadania, utworzenia rejestru tych rodzin oraz dokonywać ich ocen zgodnie z zapisami ustawy o wspieraniu rodziny; [4] realizować zapisy przedmiotowej ustawy dotyczące maksymalnej liczby dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej.

stosowano aktualne przepisy ustawy o pomocy społecznej – wsparcie w ramach interwencji kryzysowej w tym schronienie są nieodpłatne.

(akta kontroli str. 718)

NIK zauważa, że ustawodawca wyeliminował z porządku prawnego obowiązek odpłatności za pobyt w OIK oraz określenia m.in. przez Radę Powiatu szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w OIK. Przedmiotowe zmiany weszły w życie 21 listopada 2005 r. i 15 marca 2007 r.¹⁰⁷, jednak pomimo tego nie została dokonana zmiana w treści Regulaminu OIK, a przepis § 5 nadal odsyła do uchwały Rady Powiatu, która – co jest bezsporne – utraciła moc obowiązującą¹⁰⁸.

(akta kontroli str. 11-30, 273-275, 995-997)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Centrum w zbadanym obszarze. PCPR zapewniło dostępność niezbędnych form wsparcia osobom i rodzinom przeżywającym trudności w okresie pandemii COVID-19, a przyjęta i upowszechniona organizacja pracy OIK zapewniała udzielenie natychmiastowej pomocy, w tym psychologicznej osobom znajdującym się w kryzysie. Wprowadzone w tym czasie procedury w zakresie obostrzeń sanitarnych nie spowodowały ograniczenia dostępności pomocy potrzebującym wsparcia. W obowiązujących dokumentach strategicznych ujęto zagadnienia dotyczące problematyki rodzin przeżywających trudności, podejmowano zaplanowane działania zapewniające realizację celów oraz monitorowano efekty i stopień ich osiągnięcia. Realizując zadania z zakresu interwencji kryzysowej oraz pomocy i wsparcia osobom oraz rodzinom przeżywającym trudności, a także z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, PCPR współpracowało z innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi. Podejmowano także działania wynikające z rozeznaczonych potrzeb problemów rodzin oraz realizowano współfinansowane ze środków unijnych projekty i programy. PCPR zatrudniało specjalistów posiadających wymagane kwalifikacje, w tym psychologów mogących świadczyć natychmiastowe wsparcie psychologiczne. Zapewniono szkolenia i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu oraz doradztwo metodyczne. Środki, którymi dysponowało Centrum zabezpieczyły realizację wszystkich zadań związanych z zapewnieniem wsparcia potrzebującym. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca braku aktualizacji Regulaminu OIK nie miała istotnego wpływu na działalność PCPR w kontrolowanym zakresie.

OBSZAR

2. Pomoc realizowana na rzecz osób i rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19 oraz jej efekty

Opis stanu faktycznego

2.1. Liczba osób i rodzin potrzebujących pomocy oraz przyczyny objęcia wsparciem

W okresie objętym kontrolą główną przyczyną korzystania z pomocy i wsparcia przez osoby i rodziny były trudności wychowawcze. Dyrektor PCPR wskazała, że są one zwykle połączone z innymi, np. niepełnosprawność, niezaradność, przemoc, długotrwała choroba. Z tej przyczyny w latach 2019-2022 (I półrocze) z pomocy skorzystało łącznie 1 437 osób (w poszczególnych latach odpowiednio 506, 312, 428 i 191):

¹⁰⁷ Zmiany art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁰⁸ Zasady zmian określone są w § 32 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

- 281 z poradnictwa psychologicznego (97 w 2019 r., 38 w 2020 r., 101 w 2021 r. i 45 w I połowie 2022 r.);
- 416 z poradnictwa socjalnego (133 w 2019 r., 146 w 2020 r., 103 w 2021 r. i 34 w I półroczu 2022 r.);
- dziewięć z poradnictwa prawnego (siedem w 2019 r. i dwie w 2020 r.);
- 146 z poradnictwa pedagogicznego (w poszczególnych latach odpowiednio 47, 18, 52 i 29);
- 24 z poradnictwa logopedycznego (17 w 2021 r. i siedem w I półroczu 2022 r.);
- 147 z terapii rodzinnej (w kolejnych latach 61, 26, 44 i 16);
- 11 z mediacji rodzinnych (pięć w 2019 r., cztery w 2020 r. i dwie w I półroczu 2022 r.);
- 28 z superwizji rodzin zastępczych (dziewięć w 2019 r., po osiem w latach 2020-2021 i trzy w I półroczu 2021 r.);
- 73 uczestniczyły w warsztatach wzmacniających kompetencje rodzicielskie (w kolejnych latach 27, 14, 19 i 13);
- 302 uczestniczyły w spotkaniach grupy wsparcia (w kolejnych latach 120, 56, 84 i 42).

(akta kontroli str. 43-44, 47-48, 479)

Przyczynami objęcia wsparciem w ramach interwencji kryzysowej były: sytuacje nagłe, nieprzewidywalne, powodujące lęk (łącznie 49 osób¹⁰⁹), doświadczanie przemocy domowej (32 osoby¹¹⁰), rozwód/rozstanie (trzy osoby¹¹¹), śmierć bliskiej osoby (trzy osoby¹¹²), ciężka choroba bliskiej osoby (dwie osoby¹¹³), trudności wychowawcze (jedna osoba¹¹⁴) i zdarzenie losowe (jedna osoba¹¹⁵). W okresie objętym kontrolą ze wsparcia w OIK skorzystało łącznie 91 osób¹¹⁶: 59 osób z poradnictwa psychologicznego (23 w 2019 r., 19 w 2020 r., 11 w 2021 r. i sześć w I półroczu 2022 r.) i tyle samo osób z poradnictwa socjalnego (29 w 2019 r., 18 w 2020 r., dziewięć w 2021 r. i trzy w I półroczu 2022 r.).

(akta kontroli str. 45-46, 49)

W ocenie specjalistów OIK i pracowników PCPR kwarantanna i izolacja nie stanowiły głównych przyczyn zgłaszania się osób i rodzin oraz udzielenia im pomocy i wsparcia. Wskazywali jednak na powikłania zdrowotne, na które mógł mieć wpływ fakt przechorowania COVID-19. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że zmniejszenie liczby osób poszukujących wsparcia w stanie epidemii mogło to być spowodowane ogłoszonymi obostrzeniami sanitarnymi, początkowym zakazem opuszczania miejsca zamieszkania oraz przemieszczania się, a także możliwym w tym okresie kontaktem w sposób zdalny, a nie osobisty.

(akta kontroli str. 479)

Dzieciom przeżywającym trudności oraz będącym w stanie kryzysu pomoc udzielana była m.in. przez placówki oświatowe oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

¹⁰⁹ 22 osoby w 2019 r., 20 w 2020 r., siedem w I półroczu 2022 r.

¹¹⁰ 12 osób w 2019 r., siedem w 2020 r., 12 w 2021 r. i jedna w I półroczu 2022 r.

¹¹¹ Jedna w 2020 r. i dwie w 2021 r.

¹¹² Dwie w 2019 r. i jedna w 2021 r.

¹¹³ Po jednej w 2019 r. i 2021 r.

¹¹⁴ W 2021 r.

¹¹⁵ W 2019 r.

¹¹⁶ 38 w 2019 r., 28 w 2020 r., 17 w 2021 r. i osiem w I półroczu 2022 r. W tym 27 osób skorzystało z porad łączonych psychologa i pracownika socjalnego- (w kolejnych latach odpowiednio 14, dziewięć, trzy i jedna).

Z informacji przekazanych NIK¹¹⁷ przez współpracującą z PCPR Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną w Chełmnie¹¹⁸ oraz pięć wybranych szkół (w tym trzech szkół podstawowych) z terenu powiatu chełmińskiego, dotyczących wsparcia udzielonego dzieciom z tego obszaru wynikało, że:

- Poradnia PP odnotowała w okresie pandemii COVID-19 zmianę lub pojawienie się nowych potrzeb i problemów dzieci. Dyrektor placówki wskazała na zwiększenie zgłoszeń stanów depresyjnych, samookaleczeń i napadów paniki/lęku. Wyjaśniła, że wynikające z pandemii zmiany w codziennym trybie funkcjonowania dzieci i młodzieży, tj. długotrwała izolacja, nauka zdalna, ograniczenie kontaktów interpersonalnych oraz nasilony niepokój związany z lękiem o zdrowie swoje i bliskich, czy też żaloba po ich stracie, znacząco wpłynęły na ogólną kondycję psychofizyczną dzieci. Dodatkowo tryb nauki zdalnej utrudnił dzieciom nabywanie podstawowych umiejętności szkolnych i osłabił umiejętność samodzielnego gromadzenia i utrwalania wiedzy, co przełożyło się na zaległości edukacyjne;
- wsparciem psychologów i pedagogów szkolnych objętych było w okresie pandemii COVID-19 i związanymi z nią ograniczeniami (w szczególności nauką zdalną) łącznie 258 uczniów, dodatkowo jedna ze szkół wskazała, że pomocy i wsparcia przede wszystkim informacyjnego udzielono na początku pandemii wszystkim uczniom i ich rodzicom. Pomoc udzielana była on-line (Skype, Zoom, TEAMS), stacjonarnie oraz w formie konsultacji telefonicznych. Dyrektorzy szkół wskazywali na nieznaczne zwiększenie liczby uczniów korzystających z pomocy psychologicznej i wsparcia w okresie pandemii COVID-19 w porównaniu do danych sprzed tego okresu.

(akta kontroli str. 83-101)

2.2. Pomoc interwencyjna świadczona osobom i rodzinom będącym w kryzysie oraz jej efekty

Dane dotyczące pomocy udzielonej osobom i rodzinom będącym w stanie kryzysu dokumentowane były w prowadzonych przez specjalistów OIK „zeszytach specjalistów”. Odnotowywano w nich datę i sposób zgłoszenia, przyczynę zgłoszenia/problem oraz formę udzielonej pomocy. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że nie wymaga się podania danych osobowych, jeżeli osoba chce pozostać anonimowa.

(akta kontroli str. 246)

Kontrolą objęto dokumentację (zapisy) dotyczące 10 osób korzystających z pomocy interwencyjnej¹¹⁹. W żadnym spośród badanych przypadków nie udzielono pomocy w formie schronienia w hostelu prowadzonym w ramach OIK. Wśród osób będących w stanie kryzysu nie było dzieci. Badanie wykazało w szczególności, że:

- w dwóch przypadkach zgłoszenie przez OPS miało miejsce po godzinach pracy PCPR/OIK, a wsparcia udzielono w środowisku¹²⁰ w dniu zgłoszenia, a w pozostałych ośmiu przypadkach – w godzinach pracy i w siedzibie PCPR (w jednym przypadku zgłoszenie przez OPS, w czterech samodzielne zgłoszenie do OIK i w trzech osobisty kontakt telefoniczny ze specjalistą OIK);
- w trzech przypadkach spotkania/kontakty były jednorazowe, w pozostałych liczba spotkań wynosiła od dwóch do 13, w tym w dwóch przypadkach okres korzystania z pomocy wynosił dwa miesiące;

¹¹⁷ Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹¹⁸ Dalej” „Poradnia PP”.

¹¹⁹ Po trzy przypadki z lat 2019-2021 i jeden z 2022 r. (I półrocze). Przy wyborze próby badawczej uwzględniono sprawy prezentujące różne problemy i przyczyny korzystania ze wsparcia.

¹²⁰ Wsparcia udzielił psycholog OIK w miejscu zamieszkania tych osób.

- w sześciu przypadkach były to działania interdyscyplinarne (wsparcia osobom znajdującym się w kryzysie udzielał pracownik socjalny i psycholog, a w dwóch przypadkach także pracownik OPS); w żadnym nie odnotowano przerwania zaplanowanych działań (pomocy);
- przyczynami zgłoszeń były: przemoc w rodzinie, urodzenie martwego dziecka, śmierć bliskiej osoby, rozwód, ciężka choroba bliskiej osoby oraz nieporozumienia w rodzinie i obniżenie nastroju;
- w każdym przypadku w dniu pierwszego kontaktu osoba udzielająca wsparcia (psycholog/pracownik socjalny) dokonywała oceny/diagnozy sytuacji osoby w kryzysie;
- w sześciu przypadkach udzielono natychmiastowego wsparcia psychologicznego, w tym dwie osoby korzystały ze wsparcia w miejscu zamieszkania; czas oczekiwania na wsparcie pozostałych czterech osób nie był możliwy do ustalenia, ponieważ w prowadzonym rejestrze osób zgłaszających się do specjalistów OIK nie odnotowywano daty i godziny zgłoszenia się osoby chcącej skorzystać z pomocy;
- w czterech przypadkach zasugerowano/zaproponowano dalsze działania pomocowe (kontakt z psychologiem kobietą, kontakt z psychiatrą, udział w programie korekcyjno-edukacyjnym dla sprawców przemocy, mediacje);
- w dwóch przypadkach specjaliści OIK w ramach udzielanego wsparcia dokonali także analizy sytuacji prawnej osób korzystających z pomocy Ośrodka i przekazali im niezbędne informacje w tym zakresie;
- w każdym przypadku pomoc interwencyjna zakończyła się, a osoby objęte pomocą odzyskały równowagę psychiczną i przywrócenie zdolności do radzenia sobie;
- dokumentacja badanych przypadków nie zawierała informacji na temat realizacji zaproponowanych działań pomocowych, oceny/podsumowania udzielanej pomocy i monitorowania sytuacji osób, które przestały korzystać z OIK.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że rejestr osób zgłaszających się do OIK prowadzony jest na potrzeby przyjęcia i umówienia terminu spotkania ze specjalistą, tak aby osoba przychodząca na dyżur mogła zostać przyjęta bez zbędnego oczekiwania. Dodała, że zgłaszającym się podawany jest najbliższy dyżur, ale w wyniku oceny sytuacji pracownik socjalny przyjmujący zgłoszenie może ustalić inny (wcześniejszy) termin i miejsce spotkania.

Specjaliści OIK wyjaśnili natomiast, że *nie monitorują realizacji zaleconych/zaproponowanych działań pomocowych, ani w jaki sposób się one zakończyły. Wiąże się to z przyjętym założeniem o możliwości uzyskania anonimowej pomocy w sytuacji kryzysowej, stąd zewnętrzne monitorowanie stanowi przekroczenie oferowanej pomocy. Pewna forma monitorowania może być przyjęta za cenne przekazywanie przez klienta informacji zwrotnych o współpracy. W pracy bieżącej uzyskiwane są one bezpośrednio od kontaktującego się klienta, ewentualna realizacja zaleceń/propozycji stają się etapem wyjścia z kryzysu, zaś odmienne postępowanie jest materiałem do zrozumienia stanu klienta, w tym wspólnego rozpoznania stanu jego podmiotowości, autonomiczności i uzyskania sprawczości.* Odnośnie do oceny/podsumowania udzielanej pomocy i monitorowania sytuacji osób, które przestały korzystać z pomocy OIK wskazali, że formą oceny jest wspólna z klientem analiza jego bieżącej sytuacji, stanu psychicznego, samopoczucia i samodzielności, a zakończenie współpracy z OIK nie wiąże się z podjęciem monitorowania zewnętrznego sytuacji osób korzystających z pomocy. Dodali, że

praca bezpośrednia, w czasie trwania kontaktu, jest elementem oceny i badania sytuacji klienta.

(akta kontroli str. 588-589, 679-715)

2.3. Realizacja wsparcia w formie mieszkań chronionych

W okresie objętym kontrolą PCPR nie prowadziło mieszkań chronionych, o których mowa w art. 53 ustawy o pomocy społecznej¹²¹. Nie były zatem wydawane decyzje o skierowaniu osoby do korzystania z tej formy wsparcia, ani też decyzje odmawiające tego świadczenia. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że Centrum realizując zadania wobec usamodzielniających się, opuszczających pieczę zastępczą wypełnia zadania ustawowe m.in. udzielania pomocy pieniężnej, a osoby z zaburzeniami psychicznymi obejmowane są wsparciem projektowym.

(akta kontroli str. 244-245., 474, 481-552, 587, 886-924)

2.4. Kierowanie do domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (ośrodka wsparcia)

We wskazanym okresie powiat nie prowadził ośrodka wsparcia, w tym domu dla matek i nie były wydawane decyzje o skierowaniu osoby do takiego ośrodka. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w latach 2019-2022 (I półrocze) nie wpłynął do Centrum żaden wniosek o udzielenie okresowego schronienia matce z małoletnimi dziećmi/kobiecie w ciąży.

(akta kontroli str. 474, 481-552, 587, 886-924)

2.5. Ustalanie odpłatności za pobyt w domach dla matek i mieszkaniach chronionych

W okresie objętym kontrolą Rada Powiatu Chełmińskiego nie ustalała w drodze uchwały szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym oraz w domu dla matek.

(akta kontroli str. 474)

2.6. Realizacja projektów osłonowych

Jak wskazano w pkt 1.11. w okresie objętym kontrolą w Centrum nie opracowano i nie realizowano programów osłonowych na podstawie art. 19 pkt 16 ustawy o pomocy społecznej.

Badaniem objęto projekt *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19*¹²², realizowany przez PCPR, w związku z rozeznaniem potrzebami i problemami osób i rodzin spowodowanymi pandemią. Głównym celem Projektu było zapobieganie i ograniczenie negatywnych skutków wystąpienia COVID-19 w obszarze pieczy zastępczej, a celem szczegółowym wsparcie dzieci, rodziców zastępczych i pracowników rodzinnych oraz instytucjonalnych podmiotów pieczy zastępczej w sytuacji zagrożenia epidemią COVID-19 poprzez zakup wyposażenia na cele realizowania zadań w trybie zdalnego nauczania (w tym zakup laptopów, komputerów stacjonarnych, oprogramowania) oraz zakup środków ochrony indywidualnej i wyposażenia do bezpośredniej walki z epidemią (w tym zakup środków ochrony indywidualnej: maseczek, rękawiczek, zakup środków dezynfekcyjnych). Bezpośrednimi odbiorcami projektu byli wychowankowie umieszczeni w pieczy zastępczej rodzinnej i instytucjonalnej, w tym osoby uczące się, które pozostały w pieczy zastępczej do 25 roku życia na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny oraz ich opiekunowie.

¹²¹ Patrz pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹²² Dalej: „Projekt”.

Projekt realizowany był na podstawie zawartej 31 lipca 2020 r. umowy pomiędzy Wojewodą a Powiatem Chełmińskim¹²³. Określono w niej m.in. przedmiot umowy i wysokość dofinansowania, sposób wykonywania zadania i rozliczenia projektu oraz obowiązki sprawozdawcze. Wskazano także terminy realizacji zadania¹²⁴ (w tym wydatkowania środków finansowych¹²⁵ i zwrotu kwot niewykorzystanych¹²⁶ oraz terminy sporządzania sprawozdań (częściowych¹²⁷ i końcowego¹²⁸).

Na realizację Projektu powiat pozyskał dofinansowanie w łącznej wysokości 328,7 tys. zł, pochodzące ze środków europejskich – 272,8 tys. zł (84,3% dofinansowania)¹²⁹ oraz z rezerwy ze środków dotacji celowej w formie współfinansowania krajowego – 50,9 tys. zł (15,7% dofinansowania)¹³⁰. Środki te zostały ujęte w planie wydatków budżetowych PCPR na 2020 r.¹³¹.

Starosta Chełmiński upoważnił Dyrektora PCPR¹³² do realizacji części działań w ramach Projektu, w szczególności: dystrybucji środków ochrony, materiałów i sprzętu, w tym podpisywania umów użyczenia oraz protokołów odbioru na warunkach określonych w wytycznych projektu; prowadzenia ewidencji zakupionych sprzętów zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa; składania sprawozdań i prowadzenia korespondencji z WPS K-PUW.

(akta kontroli str. 719-792, 795-845)

W wyniku analizy dokumentacji Projektu stwierdzono, że:

- został on zrealizowany zgodnie z postanowieniami umowy, a środki z dotacji wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem na zakup sprzętu i oprogramowania na cele realizowania zadań w trybie zdalnego nauczania oraz zakup środków ochrony indywidualnej do bezpośredniej walki z epidemią (§ 2 ust. 5 umowy): zakupiono i przekazano 87 szt. sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem, 54 szt. sprzętu multimedialnego (w tym: 4 tablice multimedialne, 4 telewizory, 4 projektory, 42 urządzenia wielofunkcyjne) oraz zakupiono łącznie 8 510 szt. maseczek, 21 300 szt. rękawiczek i 1 191 litrów płynu dezynfekcyjnego¹³³;
- zadania określone w Projekcie zostały zrealizowane w terminie określonym w umowie, tj. do 30 listopada 2020 r. (§ 1 ust. 5 umowy);
- wydatki zostały poniesione w okresie wskazanym w umowie, tj. do 15 listopada 2020 r. (§ 7 ust. 1 umowy);
- prowadzono wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową Projektu, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych (§ 3 ust. 1 umowy);

¹²³ Dalej: „umowa”; 27 sierpnia 2020 r. podpisano aneks do tej umowy, którym zmieniono jej treść m.in. w zakresie terminu realizacji zadania (do 30 listopada 2020 r.), wydatkowania środków finansowych (do 15 listopada 2020 r.), sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji przedmiotu umowy (do 30 listopada 2020 r.) oraz zwrotu niewykorzystanego dofinansowania (do 30 listopada 2020 r.).

¹²⁴ Do 30 września 2020 r.

¹²⁵ Do 31 sierpnia 2020 r.

¹²⁶ Do 15 września 2020 r.

¹²⁷ Co dwa tygodnie.

¹²⁸ Do 15 września 2020 r.

¹²⁹ Decyzją nr WEB.I.3120.4.1.2020/BSE z 31 lipca 2020 r. Wojewoda na podstawie decyzji Ministra Finansów zwiększył plan dotacji celowych w budżecie środków europejskich dz. 855 Rodzina, rozdz. 85504, § 2057 z przeznaczeniem na realizację projektu (rezerwa celowa budżetu środków europejskich, poz.98).

¹³⁰ Decyzją nr WEB.I.3120.3.54.2020 z 31 lipca 2020 r. Wojewoda zwiększył plan dotacji celowych w dz. 855 Rodzina, rozdz. 85504, § 2059 z przeznaczeniem na realizację projektu (rezerwa celowa cz. 83, poz. 8 ustawy budżetowej na 2020 r.).

¹³¹ 5 sierpnia 2020 r. Zarząd Powiatu Chełmińskiego- podjął uchwałę nr 126/2020 zmieniającą uchwałę w sprawie budżetu na 2020 r.

¹³² Upoważnienie z 28 sierpnia 2020 r.

¹³³ Powiat był nabywcą sprzętu i środków ochrony, a PCPR ich odbiorcą i płatnikiem.

- terminowo składano sprawozdania częściowe (tj. co dwa tygodnie) i końcowe (tj. do 30 listopada 2020 r.) z realizacji przedmiotu umowy (§ 6 ust. 1 i 2 umowy);
- wydatki poniesione na realizację zadań w ramach Projektu wynosiły łącznie 282,8 tys. zł¹³⁴;
- kwota niewydatkowana 40,8 tys. zł została zwrócona w terminie wskazanym w umowie (§ 7 umowy), tj. do 30 listopada 2020 r., z podziałem na środki europejskie - 34,4 tys. zł (84,3%) i środki z budżetu państwa 6,4 tys. zł (15,7%);
- wsparciem objęto łącznie 54 podmioty (w tym 31 rodzin zastępczych spokrewnionych, 15 rodzin zastępczych niezawodowych, trzy rodziny zastępcze zawodowe, jeden rodzinny dom dziecka, cztery placówki opiekuńczo-wychowawcze);
- łącznie wsparciem w ramach Projektu objęte zostały 142 osoby.

(akta kontroli str. 771-775)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Centrum w zbadanym obszarze. PCPR zapewniło prawidłowe wsparcie osobom i rodzinom przeżywającym trudności w okresie pandemii COVID-19. Wszystkim zgłaszającym się osobom będącym w kryzysie udzielono specjalistycznej pomocy w ramach interwencyjnej kryzysowej, w tym natychmiastowej pomocy psychologicznej i poradnictwa socjalnego. W przypadkach niewymagających niezwłocznych działań prowadzono zapisy do specjalistów. Osoby i rodziny przeżywające kryzys zostały objęte pomocą interdyscyplinarną adekwatną do potrzeb. Rozpoznanie problemu wywołującego kryzys u zgłaszającej się osoby i diagnoza sytuacji były dokonywane w dniu pierwszego kontaktu z OIK oraz stanowiły podstawę do ustalenia zakresu działań interwencyjnych i realizowania pomocy, która w zależności od potrzeb była jednorazowa, a czasem trwała kilka tygodni, bądź kilka miesięcy. W wyniku podjętych działań osoby odzyskiwały równowagę psychiczną i umiejętność samodzielnego radzenia sobie.

Centrum prawidłowo realizowało projekt stanowiący odpowiedź na potrzeby osób i rodzin związanych z ich problemami spowodowanymi pandemią COVID-19, osiągając założone cele i efekty.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zaktualizowanie Regulaminu OIK w zakresie braku odpłatności za pobyt w Ośrodku.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

¹³⁴ Wydatkowano kwotę niższą od planowanej z uwagi na uzyskanie niższych od zaplanowanych cen, nawet mimo zwiększenia zakupów – po uzyskaniu zgody Wojewody.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie 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 wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, 28 października 2022 r.

Kontroler
(-) Jolanta Szydłowska-Hęsiak
specjalista kontroli państwowej

Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki