



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.016.01.2022

Pani Magdalena Sobczyk-Wierzbicka
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
ul. Dąbrowskiego 15
98-220 Zduńska Wola

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 Zduńskiej Woli (dalej: PCPR), ul. Dąbrowskiego 15, 98-220 Zduńska Wola
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Sobczyk-Wierzbicka, Dyrektor PCPR, od 1 września 2022 r. Wcześniej Dyrektorem PCPR był Mariusz Kubiak, od 1 czerwca 2017 r. do 31 sierpnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja wykonywania zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom i rodzinom przeżywającym trudności w okresie pandemii COVID-192. 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, tj. 13 września 2022 r.), 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewelina Dębowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/104/2022 z 20 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

W opracowanych i realizowanych powiatowych dokumentach strategicznych, w tym strategii rozwiązywania problemów społecznych ujęto zagadnienia dotyczące problematyki rodzin w kryzysie oraz koordynowano i monitorowano realizację ww. strategii w powiązaniu z przyjętymi celami. W okresie pandemii COVID-19 zapewniono niezbędne formy wsparcia osobom i rodzinom przeżywającym trudności, w tym umożliwiając dostęp do specjalistycznego poradnictwa psychologicznego, prawnego i socjalnego udzielanego w ramach interwencji kryzysowej w funkcjonującym w strukturze PCPR Powiatowym Ośrodku Interwencji Kryzysowej (dalej: POIK lub Ośrodek) przez specjalistów posiadających wymagane kwalifikacje.

W badanym okresie PCPR realizowało w pełnym zakresie zadania określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³, ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴, ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁵ oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁶, a wprowadzone ograniczenia w okresie pandemii COVID-19 dotyczyły jedynie sposobu realizacji zadań i organizacji pracy, nie zaś zakresu realizowanych zadań. Nie stwierdzono, by wprowadzone procedury w zakresie obostrzeń epidemicznych ograniczały dostępność lub uniemożliwiały uzyskanie pomocy w okresie pandemii COVID-19.

Podejmowano działania wynikające z rozeznaczonych potrzeb społecznych oraz realizowano projekty osłonowe mające na celu wsparcie w okresie pandemii rodzin zastępczych (w ramach projektu pn. „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19”) i osób niepełnosprawnych (w ramach projektu pn. „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi” – Moduł III).

W latach 2019-2022 (I połowa) PCPR nie realizował wsparcia w formie mieszkań chronionych ani zadań związanych z kierowaniem ofiar przemocy w rodzinie do ośrodka wsparcia. Nie realizowano także programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie, głównie ze względu na brak chętnych w związku z dobrowolnością tej formy wsparcia.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu rzetelnego dokumentowania efektów zrealizowanych działań interwencyjnych, monitorowania sytuacji osób i rodzin, które po zakończeniu interwencji kryzysowej, przestały korzystać ze wsparcia POIK oraz właściwego nadzoru nad realizacją poradnictwa prawnego, nie miały istotnego wpływu na ocenę działalności PCPR w kontrolowanym zakresie.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 447; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny.

⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1249; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 573 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ 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 połowa) PCPR zapewniał osobom i rodzinom przeżywającym trudności, dostęp do specjalistycznego poradnictwa psychologicznego, prawnego i socjalnego. W ww. okresie udzielono łącznie 457 porad, w tym 316 porad psychologicznych, 94 porady prawne oraz 47 porad socjalnych. Natomiast w poszczególnych latach objętych kontrolą udzielono odpowiednio: 168, 195, 86 i osiem porad, z czego liczba udzielonych porad w poszczególnych kategoriach w latach 2019-2022 (I połowa) kształtowała się następująco:

- porad psychologicznych udzielono odpowiednio: 85, 156, 72 oraz trzy;
- porad prawnych udzielono odpowiednio: 60, 19, 12 oraz trzy;
- porad socjalnych udzielono odpowiednio: 23, 20 oraz po dwie w 2021 r. i w I połowie 2022 r.

Wszystkie ww. porady udzielone zostały w ramach interwencji kryzysowych, których odnotowano 66 w 2019 r., 77 w 2020 r., 45 w 2021 r. i osiem w I połowie 2022 r., z czego z powodu przemocy domowej w latach 2019-2021 odpowiednio: sześć, siedem i dwie. Zaś w I połowie 2022 r. nie odnotowano żadnego przypadku interwencji kryzysowej z powodu przemocy w rodzinie. Zwiększenie w 2020 r. o 11 (tj. o 16,7%) liczby interwencji kryzysowych w stosunku do 2019 r. wynikało z zaistnienia sytuacji kryzysowych innych niż przemoc domowa, spowodowanych pandemią COVID-19. W 2021 r. odnotowano spadek liczby interwencji kryzysowych w stosunku do lat poprzednich, tj. o 71% w stosunku do 2020 r. oraz o 46,7% w stosunku do 2019 r.

(akta kontroli str. 39, 41, 71-292, 507-545)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa Powiatowe Programy Rozwoju Pieczy Zastępczej, odpowiednio na lata 2018-2020⁸ i na lata 2021-2023⁹. Głównym celem programów było stworzenie warunków dla skutecznego rozwoju systemu pieczy zastępczej i wspieranie jej rozwoju, a szczególnie rodzinnej pieczy zastępczej oraz wspieranie usamodzielnianych wychowanków z pieczy zastępczej. W latach 2019-2021 funkcjonowało odpowiednio: 79, 71 i 70¹⁰ rodzin zastępczych, w tym odpowiednio:

- 16, 17 i 15 rodzin zastępczych niezawodowych,
- jedna rodzina zastępcza zawodowa (w każdym roku objętym kontrolą),
- 61, 52 i 53 rodziny zastępcze spokrewnione,
- jeden rodzinny dom dziecka (w każdym roku objętym kontrolą).

W latach 2019-2021 na terenie powiatu funkcjonowała jedna instytucjonalna forma pieczy zastępczej (placówka opiekuńczo-wychowawcza).

(akta kontroli str. 69, 472-506)

⁷ 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.

⁸ Uchwała Nr XXXVIII/92/17 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z 22 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia „Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2018-2020 w Powiecie Zduńskowolskim”.

⁹ Uchwała Nr XXVIII/79/20 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z 23 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia „Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2021-2023 w Powiecie Zduńskowolskim”.

¹⁰ Według stanu na koniec 2019, 2020 i 2021 r.

Od października 2018 r. PCPR realizował projekt „Rodzinka jest dobra na wszystko” współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020. Celem głównym projektu był rozwój usług społecznych kierowanych do dzieci z rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej, zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym i osób bliskich tych dzieci, czyli do rodziców zastępczych, ich małżonków/partnerów, rodziców biologicznych, osób prowadzących rodzinne domy dziecka i dzieci biologicznych rodziców zastępczych. Uczestnicy projektu byli objęci wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, psychologa, pracownika socjalnego oraz aspiranta pracy socjalnej. W ramach projektu uczestnicy mogli skorzystać także z usług prawnych, psychoterapii oraz spotkań grup wsparcia.

(akta kontroli str. 71-404)

W poszczególnych latach 2019-2022 (I połowa) na rzecz rodzin zastępczych oraz ich wychowanków udzielono:

- porad psychologicznych odpowiednio: 164, 179, 299 i 101, w tym w ramach projektu „Rodzinka jest dobra na wszystko” odpowiednio: 127, 149, 287 i 95;
- porad prawnych odpowiednio: 19, 23, 30 i trzy, w tym w ramach projektu w latach 2019-2021 odpowiednio: 13, 20 i 27;
- porad socjalnych odpowiednio: 28, 83, 31 i 17, w tym w ramach projektu jedną poradę w 2019 r.;
- porad/konsultacji pedagogicznych odpowiednio: 86, 66, 49, 37.

Ponadto w ramach projektu „Rodzinka jest dobra na wszystko” zapewniono:

- w latach 2020-2021 odpowiednio: 11 i 14 konsultacji FASD;
- w 20121 r. – 137 godzin psychoterapii;
- w 2021 r. – 228 karnetów na zajęcia usprawniające i poprawiające kondycję psychofizyczną.

(akta kontroli str. 43-44)

Od 1 marca 2016 r. w ramach struktury organizacyjnej PCPR funkcjonował Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej (dalej: POIK lub Ośrodek), w którym uruchomiono telefon interwencyjny (tzw. telefon zaufania) dla osób wymagających pomocy, porady oraz wsparcia. Dyżur przy telefonie pełnił pracownik socjalny w godzinach pracy PCPR/POIK, tj. od poniedziałku do piątku w godzinach od 7:30 do 15:30. W ramach interwencji telefonicznych udostępniono również wsparcie psychologiczne i prawne, jednak po wcześniejszym uzgodnieniu telefonicznym z pracownikiem socjalnym. Jak wyjaśnił Dyrektor PCPR, okres pandemii nie wpłynął znacząco na funkcjonowanie telefonu zaufania. Na stronie internetowej PCPR oraz na profilu facebook zamieszczone były wykazy numerów ogólnopolskim telefonów zaufania, w tym Ogólnopolskiego Telefonu dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Telefonu Zaufania dla Osób Dorosłych w Kryzysie Emocjonalnym, Policyjnego Telefonu Zaufania ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie czy Telefonu Zaufania dla Ofiar i Sprawców Przemocy Seksualnej.

(akta kontroli str. 554, 1128-1208)

W ramach POIK zorganizowano miejsce całodobowego schronienia umożliwiające udzielenie krótkotrwałego schronienia osobie lub rodzinie znajdującej się w szczególnie trudnej sytuacji kryzysowej lub innej, w wyniku której zagrożone było jej życie bądź zdrowie, w tym osobie doznającej przemocy w rodzinie. Mieszkanie liczące łącznie 28 m² zostało wyposażone w niezbędne sprzęty i meble (rozkładaną kanapę z miejscem do spania, stół, szafę i TV) z zapleczem sanitarnym (z wc, umywalką oraz natryskiem) oraz aneksem kuchennym wyposażonym w zlewozmywak, kuchenkę dwupalnikową wraz z okapem, lodówkę oraz pralkę. W trakcie oględzin Dyrektor PCPR oświadczył, że zlokalizowanie miejsca schronienia bezpośrednio przy POIK miało na celu zapewnienie możliwości

udzielenia natychmiastowego schronienia, jeśli wystąpiłaby taka potrzeba, od razu w trakcie działań interwencyjnych. Organizacja miejsca schronienia uniemożliwiała dostęp osób trzecich, w tym sprawcy przemocy w rodzinie, do jej ofiary. Zasady przyjęcia i pobytu w POIK zostały określone w załączniku nr 1 do Regulaminu organizacyjnego Ośrodka¹¹. Decyzję o pobycie w POIK podejmował Dyrektor PCPR lub osoba przez niego upoważniona. Pobyt w Ośrodku mógł nastąpić wyłącznie za zgodą lub na prośbę osób wymagających niezwłocznego udzielenia pomocy. Osoby przyjęte miały zapewniony nocleg wraz z wyżywieniem. Czas pobytu w Ośrodku wynosił 14 dni z możliwością przedłużenia do 3 miesięcy (w uzasadnionych przypadkach, gdy powrót podopiecznego do miejsca stałego pobytu w ocenie pracowników POIK oraz ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby przed umieszczeniem w Ośrodku, zagrażał bezpieczeństwu lub z innych powodów był niemożliwy). O terminie pobytu osoby w Ośrodku, a także o jego ewentualnym przedłużeniu decydował Dyrektor PCPR. Osoba przebywająca w POIK zobowiązana była do współpracy z pracownikami i podejmowania działań zmierzających do ustabilizowania swojej sytuacji.

Kierowaniem do POIK osób objętych pomocą gminnych ośrodków pomocy społecznej, które znalazły się w sytuacjach kryzysowych (szczególnie dotkniętym przemocą w rodzinie) wymagających udzielenia schronienia i natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej zajmowały się, na podstawie porozumień zawartych z PCPR, cztery ośrodki pomocy społecznej¹² funkcjonujące na terenie powiatu. Porozumienia określały zakres zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych przez PCPR/POIK na rzecz czterech gmin wchodzących w skład powiatu zduńskowolskiego oraz zasady współpracy między PCPR/POIK a gminnymi ośrodkami pomocy społecznej.

W latach 2019-2022 (I połowa) nie zachodziła potrzeba wykorzystania mieszkania w Ośrodku z uwagi na brak osób potrzebujących pomocy w formie udzielenia całodobowego schronienia.

(akta kontroli str. 6-38, 546-553, 693-764, 1122-1208)

W okresie objętym kontrolą PCPR nie prowadziło mieszkania chronionego (treningowego ani wspieranego). Od 2017 r. na terenie Zduńskiej Woli funkcjonowało mieszkanie chronione prowadzone przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Centrum Opieki Socjalnej w Zduńskiej Woli¹³. Ta forma wsparcia skierowana była do pełnoletnich osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub stopniem umiarkowanym, w odniesieniu, do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenie rozwojowe lub epilepsję oraz niewidomych, którzy nie wymagają całodobowej opieki osób trzecich. Mieszkanie chronione stanowiło wsparcie mieszkaniowe dla ww. osób niepełnosprawnych i miało przygotować osoby tam przebywające pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia oraz zapewniało warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną. Ponadto od 2014 r. na terenie Zduńskiej Woli funkcjonowało mieszkanie treningowe prowadzone przez Stowarzyszenie Na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Zduńskiej Woli. Mieszkanie składało się z dwóch pokoi 2-osobowych, dwóch łazienek, świetlicy oraz kuchni. Z pobytu w mieszkaniu treningowym mogli korzystać członkowie Stowarzyszenia na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Zduńskiej Woli oraz uczniowie Zespołu Szkół Specjalnych im. M. Grzegorzewskiej w Zduńskiej Woli

¹¹ Uchwała Nr VI/47/16 Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego z 8 marca 2016 r.

¹² Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Centrum Opieki Socjalnej w Zduńskiej Woli, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zduńskiej Woli, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zapolicach oraz Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Szadku.

¹³ Na podstawie uchwały Nr XLVIII/509/17 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie utworzenia mieszkania chronionego w ramach Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym.

w ramach pięciodniowych¹⁴ turnusów dla grup do czterech osób. Pobyt podopiecznych odbywał się pod opieką asystentów-trenerów. Była to forma nauki funkcjonowania w grupie i społeczności lokalnej, podejmowania decyzji oraz gospodarowania wolnym czasem. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że z uwagi na to, iż na terenie miasta działały ww. mieszkania chronione, nie zachodziła potrzeba utworzenia dodatkowego mieszkania chronionego przez PCPR. Ponadto do PCPR nie zgłaszano zapotrzebowania na utworzenie kolejnego mieszkania chronionego.

(akta kontroli str. 1128-1208)

W latach 2019-2022 (I połowa) w strukturze PCPR nie funkcjonował żaden ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że każda osoba lub rodzina zgłaszająca się do Ośrodka otrzymywała pomoc i wsparcie w ramach oferowanego nieodpłatnego poradnictwa psychologicznego, prawnego, socjalnego w zależności od indywidualnych potrzeb osób korzystających. Podczas prowadzonych rozmów informowano osoby o przysługujących im prawach i uprawnieniach, a także w zależności od potrzeby kierowano do odpowiednich instytucji i informowano o możliwościach udzielenia pomocy, w tym do punktów konsultacyjnych działających w ośrodkach pomocy społecznej z terenu powiatu oraz motywowano do podejmowania działań zmierzających do poprawy ich sytuacji bytowej. Z uwagi na brak zgłaszania przez korzystających z pomocy PCPR innych potrzeb nie podejmowano działań w kierunku utworzenia specjalistycznego ośrodka wsparcia.

(akta kontroli str. 1121, 1128-1208)

W okresie objętym kontrolą PCPR nie prowadziło punktu konsultacyjnego do spraw przemocy w rodzinie. Punkty konsultacyjne prowadzone były przy ośrodkach pomocy społecznej z terenu powiatu i udzielały wsparcia nie tylko osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, ale także sprawcom przemocy w rodzinie, świadkom przemocy w rodzinie, przedstawicielom instytucji i służb zobowiązanych do udzielania pomocy w sytuacji przemocy oraz społeczności lokalnej. Osoby i rodziny korzystające ze wsparcia punktów konsultacyjnych informowano o możliwości skorzystania z nieodpłatnego poradnictwa psychologicznego, prawnego oraz socjalnego w POIK.

(akta kontroli str. 1128-1208)

Z informacji przekazanych NIK¹⁵ przez kierowników czterech ośrodków pomocy społecznej (dalej: ops) z terenu powiatu wynikało, że w okresie objętym kontrolą:

- żaden z ops nie odnotował potrzeby udzielenia natychmiastowego schronienia w ramach interwencji kryzysowej na rzecz osób będących w stanie kryzysu, w tym dotkniętych przemocą;
- żaden z ops nie odnotował potrzeby skierowania do miejsca całodobowego schronienia funkcjonującego w POIK;
- odnotowano jeden przypadek skierowania do ośrodka wsparcia prowadzonego dla ofiar przemocy w rodzinie – w I połowie 2022 r. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zapolicach skierował kobietę (ofiara przemocy) z trójką dzieci do Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie w Łodzi;
- we wszystkich ops osoby podejrzane o stosowanie przemocy w rodzinie były informowane o możliwości skorzystania ze wsparcia terapeutycznego w punktach konsultacyjnych prowadzonych w ops oraz z możliwości udzielenia wsparcia w POIK;
- odnotowano jeden przypadek skierowania sprawcy przemocy do objęcia go programem oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych – w 2019 r. Gminny

¹⁴ Od godz. 15:00 w poniedziałek do godz. 18:00 w piątek.

¹⁵ Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Ośrodek Pomocy Społecznej w Zduńskiej Woli zaplanował do udziału w programie jedną osobę, jednak nie wzięła ona udziału w programie.

(akta kontroli str. 765-779)

W okresie pandemii PCPR nie ograniczył zakresu swojej działalności i zapewniał osobom i rodzinom przeżywającym trudności możliwość korzystania ze wszystkich dostępnych form wsparcia, tj. przede wszystkim poradnictwa specjalistycznego, także w ramach interwencji kryzysowej. Dostęp do form wsparcia ograniczony był jedynie koniecznością zachowania reżimu sanitarnego. Uwzględniając wprowadzone obostrzenia sanitarne ograniczono bezpośredni kontakt z osobami potrzebującymi pomocy oraz ograniczono liczbę osób wchodzących do PCPR i przebywających w nim jednocześnie. Porady i konsultacje socjalne, psychologiczne i prawne realizowano w miarę możliwości telefonicznie oraz za pomocą komunikatorów internetowych, w tym przy użyciu kamerki internetowej. Wsparcie i pomoc PCPR realizował zgodnie z zapotrzebowaniem, w zakresie adekwatnym do potrzeb, nikomu nie odmówiono udzielenia pomocy. W wykazie potrzeb, przedstawianym corocznie zgodnie z art. 112 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej Radzie Powiatu nie identyfikowano potrzeby rozszerzenia katalogu form wsparcia, w tym również ze względu na pandemię COVID-19.

(akta kontroli str. 71-292,1122-1127)

1.2. Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych

W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu obowiązywały dwie Strategie rozwiązywania problemów społecznych na lata 2010-2020¹⁶ oraz na lata 2021-2030¹⁷. W obu Strategiach wyodrębniono te same obszary priorytetowe, tj.:

- wsparcie i pomoc rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej lub kryzysowej oraz mającym trudności w prawidłowym wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej;
- wspieranie rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej;
- wspieranie osób starszych, samotnych oraz chorych i niepełnosprawnych;
- podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałaniu zjawisku przemocy w rodzinie oraz uzależnieniom;
- przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, a szczególnie u osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.

Do danych obszarów priorytetowych przypisano cele strategiczne oraz cele operacyjne, zaś celom operacyjnym przypisano poszczególne zadania. W obu Strategiach określono po osiem celów strategicznych, w tym „Udoskonalanie systemu pomocy rodzinie i dziecku”, „Wspieranie seniorów, osób chorych, niepełnosprawnych, samotnie zamieszkujących”, „Ograniczanie zjawisk patologii społecznych”, „Zapewnianie mieszkańcom powiatu wysokiej jakości usług z zakresu pomocy społecznej oraz pieczy zastępczej”, w ramach których uwzględniono działania na rzecz rodzin przeżywających trudności oraz znajdujących się w sytuacji kryzysowej, w tym zagrożonych przemocą lub jej doświadczającym.

Realizując zadania przewidziane w ww. Strategiach, PCPR wspólnie z innymi instytucjami (ops, poradnia psychologiczno-pedagogiczna, szkoły, Policja, itp.) oraz organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie powiatu, m.in. podejmowało działania w kierunku:

- 1) wspierania rodzin i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub znajdujących się w sytuacji kryzysowej, polegające w szczególności na:

¹⁶ Uchwała Nr XLIII/180/09 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z 30 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia „Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie powiatu zduńskowolskiego w latach 2010-2020”.

¹⁷ Uchwała Nr XXXV/35/21 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z 25 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia „Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie powiatu zduńskowolskiego na lata 2021-2030”.

- udzielaniu specjalistycznego poradnictwa psychologicznego, pedagogicznego, zawodowego, prawnego oraz udostępnianiu form terapii dla określonych grup społecznych;
 - wspieraniu osób i rodzin zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem społecznym, przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze (poradnictwo, praca z rodziną lub osobami, usługi asystenta rodziny itp.);
 - diagnozowaniu problemów osób i rodzin zagrożonych lub dotkniętych patologią w kierunku zniwelowania problemów (praca z rodziną lub osobą);
 - zwiększaniu świadomości społecznej w zakresie zagadnienia przemocy w rodzinie i zagrożeń z nią związanych;
- 2) stwarzania możliwie najdogodniejszych warunków do życia i rozwoju dzieciom pozbawionym opieki rodziców biologicznych poprzez organizację pieczy zastępczej, a szczególnie pieczy rodzinnej, polegające w szczególności na:
- pozyskiwaniu kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe, zawodowe oraz do prowadzenia rodzinnego domu dziecka, propagowaniu rodzinnych form pieczy zastępczej;
 - wspieraniu istniejących rodzin zastępczych, zapewnianiu profesjonalnej pomocy i wsparcia rodzinom zastępczym oraz dzieciom w nich przebywającym;
 - wspieraniu usamodzielnianych wychowanków z pieczy zastępczej poprzez zapewnianie poradnictwa prawnego, psychologicznego i innych form wsparcia mających na celu poprawę ich warunków życia;
 - pomocy usamodzielnianym wychowankom z pieczy zastępczej w zakresie uzyskania lub poprawy warunków mieszkaniowych oraz w zakresie podjęcia zatrudnienia;
- 3) zapobiegania patologiom społecznym, podejmowanie działań profilaktycznych poprzez:
- rozwijanie współpracy z instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami zajmującymi się profilaktyką i terapią;
 - współpracę jednostek pomocy społecznej i organizatora pieczy zastępczej ze szkołami, a szczególnie z pedagogami szkolnymi w celu podejmowania wspólnych działań zapobiegawczych;
 - umożliwianie mieszkańcom powiatu dostępu do różnorodnych form terapii dla osób uzależnionych i współuzależnionych (dotyczy uzależnień i przemocy), informowanie osób zainteresowanych o miejscach uzyskania pomocy.

(akta kontroli str. 69, 293-404)

Obie Strategie na lata 2010-2020 i na lata 2021-2030 zorientowane były na rozszerzenie i pogłębienie zadań z zakresu pomocy społecznej i pieczy zastępczej, współpracę z różnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się problemami społecznymi oraz instytucjami działającymi także w obszarze polityki społecznej jak: oświata, służba zdrowia, bezpieczeństwo publiczne.

Na etapie opracowywania Strategii wyodrębniono i określono problemy społeczne, które występowały w powiecie i niekorzystnie wpływały na jakość życia jego mieszkańców. Poza tym przedstawiono możliwości i szanse na zniwelowanie zjawisk niekorzystnych społecznie i wypracowano działania w kierunku rozwiązywania problemów społecznych, a także ich zapobieganiu. Wszystkie cele zawarte w obu Strategiach miały być realizowane przy współpracy z przedstawicielami samorządów gminnych, organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami i środowiskami zajmującymi się rozwiązywaniem problemów osób i rodzin zagrożonych lub wykluczonych społecznie.

W okresie objętym kontrolą za wdrożenie Strategii, koordynowanie i monitorowanie ich realizacji przez jednostki, którym przypisane były zadania w ramach realizacji

poszczególnych celów operacyjnych odpowiedzialny był PCPR. PCPR corocznie przedkładał Radzie Powiatu sprawozdanie z realizacji Strategii w oparciu o pozyskany materiał od gmin, instytucji pomocy społecznej, organizacji pozarządowych, instytucji publicznych, zajmujących się problematyką społeczną, według harmonogramu realizacji zadań w ramach Strategii.

(akta kontroli str. 69)

W wyniku analizy sprawozdań z realizacji Strategii za poszczególne lata objęte kontrolą wynikało, że PCPR zrealizował zadania mu przypisane wspólnie z innymi instytucjami zgodnie z określonym harmonogramem w powiązaniu z przyjętymi celami. I tak:

- w celu wspierania rodzin i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub znajdujących się w sytuacji kryzysowej, w tym dotkniętych przemocą domową – PCPR wspólnie z ops działającymi na terenie powiatu i Policją diagnozował skalę zjawiska przemocy w rodzinie; udzielał specjalistycznego poradnictwa (socjalnego, psychologicznego i prawnego) w ramach działań POIK; opracował dla mieszkańców powiatu informator na temat zjawiska przemocy w rodzinie wraz z wykazem instytucji udzielających pomocy i wsparcia; w ramach corocznie organizowanego wspólnie z Policją „Niebieskiego Pikniku” udostępniono punkt, w którym dzielnicowy wraz z pracownikami PCPR udzielali informacji i porad z zakresu przemocy i form pomocy osobom dotkniętym zjawiskiem przemocy domowej; w ramach realizowanego przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Centrum Opieki Socjalnej w Zduńskiej Woli projektu „Kooperacje 3D – model wielosektorowej współpracy na rzecz wsparcia osób i rodzin” uczestniczył w spotkaniach zespołów kooperacyjnych w celu stworzenia lokalnego partnerstwa podmiotów istotnych dla realizacji działań z zakresu wsparcia osób, rodzin i grup społecznych oraz podejmowania działań zmierzających do poprawy sytuacji rodzin borykających się z trudnościami życiowymi;
- w celu stworzenia możliwie najdogodniejszych warunków do życia i rozwoju dzieciom pozbawionym opieki rodziców biologicznych poprzez organizację pieczy zastępczej, a szczególnie pieczy rodzinnej – od października 2018 r. PCPR realizował projekt „Rodzinka jest dobra na wszystko” skierowany do dzieci z rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej, zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym i osób bliskich tych dzieci, czyli do rodziców zastępczych, ich małżonków/partnerów, rodziców biologicznych, osób prowadzących rodzinne domy dziecka i dzieci biologicznych rodziców zastępczych;
- w celu zapobiegania patologiom społecznym – PCPR realizował zadania w ramach powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, co zostało opisane poniżej w punkcie 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 293-404)

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że przy opracowywaniu Strategii na lata 2021-2030 nie uwzględniono wprost uwarunkowań pandemii COVID-19 z uwagi na brak wiedzy, jak długo potrwa stan epidemii i jakie przyniesie długofalowe skutki, poza tym w zadaniach związanych z sytuacją kryzysową można było odnieść się także do epidemii i klęsk żywiołowych i w związku z tym uznano, że nie było potrzeby uszczegółowienia bądź zmiany zadań w kontekście pandemii. Ponadto nikt z członków zespołu ds. opracowania Strategii w swoich propozycjach nie podniósł kwestii uwzględnienia zagadnienia pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 1211-1225)

1.3. Powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie

W okresie objętym kontrolą w powiecie obowiązywały dwa Powiatowe Programy Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2011-2020¹⁸ oraz na lata 2021-2030¹⁹. W obu obowiązujących w latach 2019-2022 Programach ujęto zagadnienia dotyczące wsparcia dla rodzin przeżywających trudności. Głównym celem wskazanym w obu Programach było zwiększenie skuteczności działań na rzecz przeciwdziałania przemocy, pozwalających na ograniczenie skali problemu i skutków przemocy domowej. Za istotne uznano podejmowanie kompleksowych działań ukierunkowanych zarówno na ochronę ofiar przemocy, jak i na edukowanie osób stosujących przemoc i korygowanie agresywnych postaw i zachowań. Analiza sprawozdań z realizacji Programu za lata objęte kontrolą wykazała, że PCPR zrealizował przypisane mu zadania samodzielnie lub wspólnie z innymi instytucjami zgodnie z harmonogramem i w powiązaniu z nw. celami szczegółowymi, tj.:

- 1) zwiększenie świadomości społecznej na temat zjawiska przemocy w rodzinie, poprzez realizację nw. zadań:
 - prowadzenie kampanii promocyjno-informacyjnych – PCPR opracowało i rozpowszechniało na terenie powiatu ulotki związane z problematyką przeciwdziałania przemocy oraz wykazem telefonów alarmowych instytucji udzielających pomocy w przypadku wystąpienia przemocy domowej. Informator udostępniono w siedzibie PCPR/POIK, ale także w czterech ops działających w powiecie, poradni psychologiczno-pedagogicznej, Starostwie Powiatowym, prokuraturze, sądzie oraz komendzie Policji. Ulotki rozpowszechniano również podczas „Tygodnia pomocy ofiarom przestępstw” oraz corocznie organizowanego wspólnie z Policją „Niebieskiego Pikniku”;
 - stworzenie i uaktualnianie bazy internetowej umożliwiającej kontakt ze wszystkimi służbami i podmiotami w powiecie, działającymi na rzecz osób pokrzywdzonych – na stronie internetowej PCPR zamieszczano aktualizowaną wg potrzeb bazę teleadresową podmiotów i instytucji świadczących usługi w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym także wykazy ogólnopolskich telefonów zaufania, placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz jednostek specjalistycznego poradnictwa;
 - współpraca ze szkołami z terenu powiatu w zakresie zwiększenia świadomości uczniów i ich rodziców na temat zjawiska przemocy w rodzinie – poradnia psychologiczno-pedagogiczna i szkoły z terenu powiatu przy współudziale PCPR i przedstawiciele Policji zrealizowały szereg działań mających na celu uświadomienie dzieciom i młodzieży istoty zjawiska przemocy w rodzinie; były to przede wszystkim spotkania tematyczne, prelekcje, pogadanki, realizacja w ramach godzin wychowawczych i zajęć z wychowania do życia w rodzinie programów edukacyjno-profilaktycznych związanych m.in. z zagadnieniami: „Lekcje przestrogi”, „Co każdy powinien wiedzieć o przemocy”, „Dzieci maltretowane i molestowane. Jak o tym mówić”, „Tolerancja, przemoc fizyczna, przemoc słowna”, itp.;

¹⁸ Uchwała Nr VII/47/11 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia „Powiatowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w powiecie zduńskowolskim na lata 2011-2020”.

¹⁹ Uchwała Nr XXVIII/78/20 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z 23 grudnia 2020 roku w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w powiecie zduńskowolskim na lata 2021-2030” zmieniona uchwałą Nr XXXII/20/21 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z 30 kwietnia 2021 r.

- realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych – PCPR dysponował zapleczem organizacyjnym do prowadzenia działań korekcyjno-edukacyjnych na rzecz sprawców przemocy, jednak w okresie kontrolowanym nie odnotowano chętnych do udziału w programie. Jak wyjaśnił Dyrektor PCPR, wynikało to przede wszystkim z dobrowolnego charakteru udziału w programie. Ponadto zjawisko przemocy w rodzinie często powiązane było z innymi problemami sprawców przemocy, stąd częściej sprawcy trafiali do specjalistycznych poradni, w ramach których zapewnione mieli również specjalistyczne poradnictwo i terapie;
- 2) przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, osobom i rodzinom będącym w stanie kryzysu, poprzez realizację nw. zadań:
- prowadzenie ośrodka interwencji kryzysowej; funkcjonowanie telefonu zaufania przy ośrodku interwencji kryzysowej; prowadzenie poradnictwa psychologicznego, prawnego i socjalnego,
 - współpraca z ops położonymi na obszarze powiatu w zakresie pomocy osobom i rodzinom będącym w kryzysie – w sytuacjach wymagających konsultacji i podejmowania skoordynowanych działań PCPR współpracował z ops, punktami konsultacyjnymi ds. przemocy w rodzinie funkcjonującymi przy ops, Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Zduńskiej Woli, sądem rodzinnym, Policją, wychowawcami i pedagogami szkolnymi w celu zapewnienia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie niezbędnej pomocy. Natomiast szkoły przekazywały PCPR informacje i opinie o uczniach, będących podopiecznymi PCPR, o ich osiągnięciach w nauce, kontaktach z opiekunami;
- 3) zwiększenie i rozwijanie systemu współpracy z instytucjami rządowymi, samorządowymi oraz podmiotami pozarządowymi, podejmowanie wspólnych działań w zakresie przeciwdziałania i ograniczania zjawiska przemocy, poprzez realizację nw. zadań:
- uczestnictwo w ogólnopolskich konferencjach, kampaniach z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szkoleniach, debatach wojewódzkich dotyczących przemocy w rodzinie – w 2019 r. Dyrektor PCPR uczestniczył w XIV Ogólnopolskim Forum Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie i Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie pn. „Zawsze z Rodziną” z modułem szkoleniowym; przedstawiciel PCPR uczestniczył w konferencji w Zduńskowolskim Centrum Integracji Ratusz „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – działania praktyczne, aspekty prawne, psychologiczne i profilaktyka”; w 2020 r. trzech pracowników PCPR uczestniczyło w konferencji zorganizowanej przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi pn. „Dziecko w świecie XXI wieku – zagrożenia i możliwe formy ich przeciwdziałania”. Ponadto pracownicy PCPR uczestniczyli w szkoleniach: „Wsparcie dziecka i rodziny w systemie pomocy społecznej w kontekście przeciwdziałania przemocy w rodzinie”, „Profesjonalizacja pomocy kadr instytucji pomocowych działających w Sieci Pomocy Pokrzywdzonym Prześstępstwem jako narzędzie przeciwdziałania przestępczości – dla pracowników instytucji pomocowych”, „Praca z dziećmi i młodzieżą przejawiającą zaburzenia emocjonalne, zaburzenia zachowania oraz zaburzenia psychiczne. Anomalie w zachowaniu dzieci i młodzieży w okresie izolacji spowodowanej epidemią Covid-19 – sytuacja dzieci i młodzieży przebywających w pieczy zastępczej”, „Diagnoza rodziny jako skuteczne narzędzie w procesie pomocy rodzinie”;
 - wspólna realizacja przedsięwzięć na rzecz przeciwdziałania przemocy z Wojewodą Łódzkim, jednostkami samorządu terytorialnymi oraz

- instytucjami i organizacjami działającymi na terenie powiatu, zajmującymi się problematyką przemocy w rodzinie – coroczna organizacja „Niebieskiego Pikniku”. W 2021 r. Dyrektor PCPR uczestniczył w projekcie koncepcyjnym opracowania Modelu „Pierwsza pomoc w sytuacjach kryzysu osób z niepełnosprawnościami” w celu stworzenia narzędzia umożliwiającego zwiększenie dostępności do pierwszej pomocy psychologicznej w sytuacjach kryzysu dla osób z niepełnosprawnościami;
- udział w pracach gminnych zespołów interdyscyplinarnych – pracownik socjalny PCPR był członkiem zespołu interdyscyplinarnego przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej Centrum Opieki Socjalnej w Zduńskiej Woli;
 - współpraca z prokuraturą, sądem, policją i placówkami ochrony zdrowia z terenu powiatu w zakresie zwiększenia dostępu do specjalistycznego wsparcia ofiar przemocy;
 - organizowanie szkoleń związanych z problematyką przemocy, skierowanych do pracowników socjalnych, Policji, pedagogów szkolnych, członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, pracowników służby zdrowia – w 2019 r. w ramach realizowanego wspólnie z Domem Dziecka w Wojślawicach w ramach współpracy z Fundacją Innopolis z Łodzi projektu pt. „Znajdź pomysł na siebie” przeprowadzono warsztaty z zakresu interwencji kryzysowej dla kadry pedagogicznej szkół z terenu powiatu, wychowawców domu dziecka.

W obu Programach założono, że skuteczne działania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy miały być prowadzone we współpracy wszystkich jednostek na terenie powiatu, które w ramach swoich działań zajmowały się ochroną i wsparciem rodziny i jej członków przy zastosowaniu zasady interdyscyplinarności i kompleksowości. Wszelkie działania na rzecz pomocy rodzinie miały być planowane i wdrażane przez specjalistów o różnych zawodach, będących przedstawicielami różnych instytucji i organizacji. Realizatorami Programu były w szczególności: PCPR, ops z terenu powiatu, Komenda Powiatowa Policji w Zduńskiej Woli, sąd, prokuratura, placówki oświatowe, szkoły, organizacje pozarządowe działające na rzecz rodziny, poradnia psychologiczno-pedagogiczna oraz komisje rozwiązywania problemów alkoholowych z terenu powiatu.

W latach 2019-2022 (I połowa) PCPR nie realizował żadnych programów 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.

(akta kontroli str. 69, 405-471)

Zgodnie z założeniami obu Programów obowiązujących w badanym okresie, PCPR był koordynatorem Programu, a monitorowanie jego realizacji miało polegać na bieżącym zbieraniu danych dotyczących zrealizowanych zadań od podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Sporządzone na tej podstawie roczne sprawozdanie z realizacji Programu Dyrektor PCPR przedkładał Staroście. Program miał charakter otwarty i podlegał ewaluacji w zależności od pojawiających się potrzeb. Przedmiotem ewaluacji była ocena skuteczności podejmowanych działań i wskaźników, głównie w oparciu o analizę informacji dotyczących danych własnych, jak i pozyskanych od współpracujących instytucji pomocowych.

(akta kontroli str. 405-471)

W Powiatowym Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2021-2030 m.in. dokonano identyfikacji i oceny zjawiska przemocy w rodzinie występującego na obszarze powiatu w latach 2017-2019. W momencie opracowywania projektu Programu PCPR nie dysponował danymi za 2020 r. Także w corocznych sprawozdaniach z realizacji Programu identyfikowano skalę zjawiska przemocy w rodzinie na podstawie pozyskiwanych z Policji, zespołu kuratorskiego

służby sądowej, ops z terenu powiatu danych m.in. o liczbie: wszczętych procedur „Niebieskiej Karty”; osób podejrzanych o stosowanie przemocy w rodzinie; osób dotkniętych przemocą; spraw skazujących sprawców przemocy w rodzinie; prowadzonych dozorów kuratorskich wobec sprawców przemocy; rodzin dotkniętym przemocą domową, którym jednostki pomocy społecznej z terenu powiatu udzieliły pomocy. Liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie, którym udzielono wsparcia, wyniosła w 2019 r. łącznie 295 i w 2020 r. spadła o 21% i wyniosła 233. O 10,3% spadła również liczba wszczętych procedur „Niebieskiej Karty” ze 126 w 2019 r. do 113 w 2020 r. W danych Policji również odnotowano spadek o 8,5% liczby osób pokrzywdzonych w wyniku przemocy domowej z 59 w 2019 r. do 54 w 2020 r. W latach 2019-2020 zespół kuratorski prowadził odpowiednio 27 i 42 dozory wobec sprawców przemocy w rodzinie oraz 123 i 136 nadzorów w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, w których jednemu lub obojgu rodzicom ograniczono władzę rodzicielską z powodu m.in. stosowania przemocy wobec najbliższych.

(akta kontroli str. 405-471)

1.4. Rozeznanie problemów społecznych i analiza potrzeb

W Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2021-2030 w przeprowadzonej analizie SWOT dokonano rozpoznania problemów społecznych i analizy potrzeb w związku z problemami rodzin w powiecie. Jako kluczowe zagrożenia w odniesieniu do sytuacji społecznej powiatu wskazano m.in. wzrost przypadków zachowań patologicznych u osób (uzależnienia, przemoc), w tym na skutek epidemii COVID-19; negatywne skutki społeczno-ekonomiczne spowodowane pandemią; wzrost apatii społecznej w dobie pandemii; wzrost liczby dzieci wymagających umieszczenia w pieczy zastępczej; wzrost liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej; przeciążenie pracowników służb społecznych ilością zadań i obowiązków; pogorszenie kondycji psychicznej społeczeństwa (depresje, nerwice, choroby psychiczne); wzrost liczby osób, w tym dzieci i młodzieży wymagających leczenia psychiatrycznego, udziału w terapii i wsparcia psychicznego.

W okresie pandemii PCPR na bieżąco dokonywał rozeznania potrzeb i problemów rodzin w zakresie wsparcia i pomocy osobom/rodzinom przeżywającym trudności. Warunki udzielania wsparcia i pomocy osobom/rodzinom potrzebującym m.in. w ramach interwencji kryzysowej dostosowywano do wprowadzonych obostrzeń sanitarnych ograniczając do minimum bezpośredni kontakt z osobami potrzebującymi pomocy i wsparcia oraz ograniczając liczbę osób wchodzących do siedziby PCPR oraz wyjść pracowników w środowisko zamieszkania rodzin. Dostrzeżono potrzebę telefonicznego udzielania porad i konsultacji specjalistycznych. Na stronie internetowej PCPR zamieszczano informacje o numerach telefonów i godzinach dyżurów specjalistów. Wzmocniono także kontakty telefoniczne z osobami już będącymi podopiecznymi PCPR, aby na bieżąco monitorować ich sytuację, utrzymując także kontakty za pomocą komunikatorów internetowych czy portali społecznościowych. Ponadto pracownicy zespołu do spraw rehabilitacji osób niepełnosprawnych podczas realizacji swoich obowiązków zawodowych, tj. wizji lokalnych (m.in. związanych z dofinansowaniem do przedmiotów i środków pomocniczych, sprzętu rehabilitacyjnego) bezpośrednio informowali o dostępnych formach wsparcia w PCPR dla osób doznających przemocy w rodzinie. W okresie pandemii telefonicznie kontaktowali się z osobami starszymi, samotnymi i niepełnosprawnymi znajdującymi się bazie jednostki celem ustalenia formy i zakresu udzielenia wsparcia.

(akta kontroli str. 69, 1128-1208)

Uwzględniając zmieniające się potrzeby w związku z problemami rodzin w okresie pandemii COVID-19 podjęto m.in. następujące działania:

- w 2020 r. w ramach programu „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie pandemii COVID-19”, PCPR, w celu wzmocnienia rodzin zastępczych, rodzinnego domu dziecka oraz Domu Dziecka w Wojsławicach w zakresie bezpiecznej realizacji zadań tych podmiotów w okresie pandemii, zakupił sprzęt komputerowy (laptopy, tablety, urządzenia wielofunkcyjne);
- w 2021 r. w ramach projektu „Rodzinka jest dobra na wszystko”, w celu wzmocnienia kondycji fizycznej i psychicznej w okresie pandemii, dla 52 uczestników projektu (dzieci i rodziców zastępczych) zakupiono karnety na zajęcia sportowe, siłownię, zajęcia fitness;
- w latach 2020-2021 w ramach III Modułu programu „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi”, PCPR wypłacał osobom niepełnosprawnym, które na skutek pandemii utraciły możliwość korzystania z opieki świadczonej w placówce rehabilitacyjnej oraz uczestniczenia w zajęciach świadczonych przez środowiskowe domy samopomocy, świadczenia na dofinansowanie kosztów związanych z zapewnieniem opieki w warunkach domowych.

(akta kontroli str. 144-292, 1128-1208)

W sprawozdaniach z działalności jednostki, Dyrektor PCPR corocznie przedstawiał Radzie Powiatu wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej, zgodnie z wymogami art. 112 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej. Potrzeby zgłaszane na lata objęte kontrolą nie były związane z działaniami na rzecz rodzin będących w kryzysie i przeżywających inne trudności, a dotyczyły potrzeb domów pomocy społecznej²⁰ oraz środowiskowego domu samopomocy²¹. Ponadto potrzeby w zakresie kadrowym i finansowym zgłaszano corocznie w przedkładanym Zarządowi Powiatu projekcie budżetu, jednak nie miały one pełnego odzwierciedlenia w przyznanym budżecie. W latach 2019-2022 w budżecie PCPR przyznano na wynagrodzenia pracowników PCPR środki w wysokości odpowiednio: 79,6%; 78,9%; 97,5% oraz 88,5% w stosunku do wnioskowanych potrzeb.

(akta kontroli str. 70-292, 1128-1208)

1.5. Zasoby pomocy społecznej powiatu

Zasoby instytucjonalne, jakimi w okresie objętym kontrolą dysponował powiat zduńskowski, obejmowały dwa domy pomocy społecznej dla 182 osób, trzy środowiskowe domy samopomocy dla 105 osób oraz placówkę opiekuńczo-wychowawczą (dom dziecka) dla 14 dzieci. W ocenach zasobów pomocy społecznej za lata 2019-2021 wskazano, że posiadane zasoby umożliwiały realizację zadań z zakresu pomocy społecznej będących w kompetencjach powiatu oraz w pełni zabezpieczały potrzeby mieszkańców w tym zakresie. Liczba osób korzystających z pomocy i wsparcia oraz z zasobów instytucjonalnych utrzymywała się w latach 2020-2021 na porównywalnym poziomie, jednak w stosunku do 2019 r. spadła odpowiednio o 38% i 27%.

W ramach PCPR funkcjonował POIK, w ramach którego zorganizowano wydzielone mieszkanie/miejsce schronienia dla jednej osoby lub rodziny wymagającej natychmiastowej pomocy w takiej formie (zagadnienie opisano szerzej w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia).

W okresie pandemii (także w I połowie 2022 r.) nie nastąpiły żadne zmiany w zasobach pomocy społecznej powiatu.

(akta kontroli str. 555-692)

²⁰ W zakresie wymiany i montażu nowoczesnej oczyszczalni ścieków, zakupu samochodu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych; zakupu niezbędnego sprzętu, tj. pieca elektrycznego do kuchni, maglownicy i dźwigu osobowego.

²¹ W zakresie zakupu autobusu przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych.

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

W obszarze wsparcia i pomocy osobom i rodzinom przeżywającym trudności, PCPR nie wprowadziło w okresie pandemii COVID-19 znaczących zmian w zakresie celów i zadań. Z uwagi na wprowadzone obostrzenia sanitarne ograniczono bezpośredni kontakt z osobami potrzebującymi pomocy i wsparcia poprzez ograniczenie liczby osób wchodzących do siedziby PCPR. Zawieszono organizację posiedzeń dotyczących oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. W tym czasie szczególnie wzmożono kontakty telefoniczne z podopiecznymi, aby na bieżąco monitorować sytuację rodzin i dzieci oraz utrzymywano kontakt za pomocą komunikatorów internetowych, a także portali społecznościowych. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że w związku z pandemią COVID-19 nie odnotowano trudności w realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom będącym w sytuacji kryzysowej, w tym w związku z przemocą w rodzinie oraz w pracy z rodzinami przeżywającymi problemy opiekuńczo-wychowawcze, jedynie z wyjątkiem okresowego braku bezpośredniego kontaktu pracowników PCPR/POIK z podopiecznymi, np. wejść w środowisko zamieszkania podopiecznych czy bezpośredniego udzielania poradnictwa. W związku z tym porady i konsultacje socjalne, psychologiczne i prawne udzielano według bieżących potrzeb telefonicznie, mailowo lub wykorzystując kamery internetowe, komunikatory internetowe czy portale społecznościowe. Ponadto przed wejściem do budynku PCPR udostępniono skrzynkę do składania korespondencji. Zgłaszane problemy osób i rodzin były rozwiązywane na bieżąco i żadna z osób potrzebujących nie została pozostawiona bez pomocy i wsparcia.

(akta kontroli str. 1122-1127)

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

W okresie objętym kontrolą PCPR realizowało zadania określone w ustawie o pomocy społecznej, ustawie o wspieraniu rodziny, ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz ustawie o rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym²², ich realizację przypisano: POIK, zespołowi ds. pomocy i integracji społecznej oraz ds. świadczeń, zespołowi ds. rodzinnej pieczy zastępczej oraz zespołowi ds. rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W okresie pandemii COVID-19 nie nastąpiły zmiany w zakresie realizowanych zadań, a jedynie w sposobie ich realizacji wymuszonym przede wszystkim wprowadzonymi obostrzeniami sanitarnymi. Przez cały okres objęty kontrolą PCPR i POIK działały od poniedziałku do piątku w niezmiennych godzinach od 7:30 – 15:30, w tym dwa razy w tygodniu do godziny 18:30 dyżury pełnił psycholog. Podczas prowadzonych rozmów/konsultacji, każdorazowo informowano o możliwości skorzystania, poza godzinami urzędowania jednostki oraz w dni wolne od pracy, z ogólnopolskich telefonów interwencyjnych/zaufania oraz linii całodobowych świadczących pomoc i wsparcie m.in. w sprawie przemocy w rodzinie. Ponadto Dyrektor PCPR wyjaśnił, że w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji, osoby/rodziny korzystające ze wsparcia PCPR mogły kontaktować się z Komendą Powiatową Policji, która z kolei w celu podjęcia działań interwencyjnych kontaktowała się z Dyrektorem PCPR.

(akta kontroli str. 6-38, 1122-1208)

W związku z czasowym ograniczeniem bezpośredniego kontaktu podopiecznych z pracownikami PCPR/POIK na podstawie nw. zarządzeń zmiana uległa forma udzielanej pomocy:

²² Uchwała nr IV/12/13 Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego z 22 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu organizacyjnego PCPR w Zduńskiej Woli zmieniona uchwałami nr: IV/45/13 z 9 kwietnia 2013 r.; V/84/15 z 23 czerwca 2015 r.; V/47/16 z 8 marca 2016 r.; V/101/16 z 18 maja 2016 r. oraz V/83/18 z 18 kwietnia 2018 r.

- od 17 marca 2020 r.²³ wprowadzono ograniczenie możliwości załatwiania spraw osobiście i wstępu do budynku PCPR osobom nieupoważnionym – kontakt osobisty zastąpiono kontaktem telefonicznym i mailowym, natomiast sprawy pilne przyjmowano za pośrednictwem wystawionej przy wejściu do budynku skrzynki na korespondencję. Poradnictwo w POIK miało być realizowane telefonicznie i mailowo. Ponadto wprowadzono monitoring stanu zdrowia osób zatrudnionych w PCPR;
- od 18 marca 2020 r.²⁴ skrócono czas pracy pracowników PCPR wprowadzając czas pracy w godzinach 7:30-13:30 i 9:30-15:30, tak aby zapewnić ciągłość obsługi interesantów;
- od 1 kwietnia 2020 r.²⁵ wprowadzono rotacyjny system pracy zapewniając realizację wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia bezpośredniej pomocy osobom korzystającym z usług PCPR;
- od 6 kwietnia 2020 r.²⁶ wprowadzono procedurę postępowania w przypadku kwarantanny lub zakażenia koronawirusem osób/rodzin będących pod opieką PCPR – zobowiązano koordynatorów pieczy zastępczej oraz pracowników socjalnych do podejmowania w ww. sytuacjach niezbędnych działań w celu ustalenia sytuacji osoby/rodziny i najpilniejszych potrzeb, a także monitorowania sytuacji rodziny, prowadzenia działań edukacyjnych związanych z zachowaniem zasad określonych przez Głównego Inspektora Sanitarnego, wsparcia rodzin w kontaktach z instytucjami/szkołami/przychodniami, udzielenia pomocy w zabezpieczeniu podstawowych potrzeb życiowych, podejmowania działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin, podejmowania współpracy z innymi jednostkami i organizacjami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodzin;
- od 6 kwietnia 2020 r.²⁷ wprowadzono również procedurę funkcjonowania POIK oraz zasad postępowania osób przebywających w POIK wprowadzając obowiązek przestrzegania wzmoczonego reżimu sanitarnego.

Od 22 kwietnia 2020 r. umożliwiono częściowo bezpośredni dostęp do pracowników i specjalistów PCPR. Aby ograniczyć przemieszczanie się po budynku wszystkie sprawy można było załatwić na parterze. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że mimo ograniczeń w osobistym/bezpośrednim dostępie do pracowników PCPR, każda osoba lub rodzina zgłaszająca się po pomoc otrzymywała niezbędne wsparcie z zachowaniem zalecanych obostrzeń sanitarnych.

Zgodnie z wymogami sanitarnymi pracownicy PCPR mieli zapewnione środki ochrony osobistej, tj. maseczki oraz płyny do dezynfekcji. Dla osób wchodzących do budynku PCPR przy wejściu udostępniono płyn do dezynfekcji. Ponadto w ramach projektu „Rodzinka jest dobra na wszystko” w latach 2020-2022 zakupiono środki ochrony osobistej dla rodzin zastępczych oraz rodzinnego domu dziecka.

(akta kontroli str. 45-68, 985, 1122-1127)

Informacje o możliwości uzyskania pomocy oraz jej zakresie PCPR przekazywało osobom zainteresowanym m.in. poprzez ogłoszenia umieszczone na drzwiach

²³ Zarządzenie Nr 5/2020 Dyrektora PCPR z 17 marca 2020 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa osób załatwiających sprawy w PCPR.

²⁴ Zarządzenie Nr 6/2020 Dyrektora PCPR z 17 marca 2020 r. w sprawie skrócenia czasu pracy pracowników PCPR.

²⁵ Zarządzenie Nr 8/2020 Dyrektora PCPR z 31 marca 2020 r. w sprawie wdrożenia procedur i ustaleń w zakresie profilaktyki i konieczności podejmowania działań zapobiegawczych przed rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 poprzez wprowadzenie rotacyjnego systemu pracy w PCPR.

²⁶ Zarządzenie Nr 10/2020 Dyrektora PCPR z 6 kwietnia 2020 r. w sprawie postępowania w sytuacji zagrożenia lub zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

²⁷ Zarządzenie Nr 11/2020 Dyrektora PCPR z 6 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia procedury funkcjonowania POIK działającego w ramach PCPR w celu zapewnienia bezpieczeństwa związanego z rozprzestrzenieniem się wirusa COVID-19.

budynku PCPR, na jego stronie internetowej oraz profilu facebook. W ogólnodostępnych miejscach w siedzibie PCPR wywieszano ogłoszenia i plakaty. Dotyczyły one m.in. czasowego ograniczenia osobistego załatwiania spraw w PCPR oraz możliwości uzyskania pomocy w ramach interwencji kryzysowej lub poradnictwa specjalistycznego. W celu popularyzacji wiedzy na temat możliwości uzyskania pomocy, w związku z problemami rodzin spowodowanych pandemią, na stronie internetowej PCPR i profilu facebook publikowano komunikaty/informacje/wpisy dotyczące, w szczególności: występujących zagrożeń i związanych z nimi ograniczeń oraz wymogów sanitarnych, zakresie możliwego do uzyskania wsparcia, możliwości szczepień przeciwko koronawirusowi. Udostępniano także informacje m.in. o aplikacji mobilnej „Twój Parasol” (<http://twojparasol.com/>), umożliwiającej uzyskanie wsparcia oraz informacji potrzebnych osobom doświadczającym przemocy; uruchomienia Regionalnego Interwencyjnego Telefonu Zaufania dla Dzieci i Młodzieży; Osobistego Planu Awaryjnego, tj. instrukcji przygotowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich jak chronić się przed przemocą domową i gdzie szukać pomocy; wojewódzkiego telefonu wsparcia dla seniorów; bezpłatnej i anonimowej linii wsparcia psychologicznego dla dzieci i młodzieży uruchomionej przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci; uruchomieniu przez Fundację SEXED.PL antyprzemocowej linii pomocy dla osób uwięzianych w przemoc w związkach i intymnych relacjach. Informowano również o akcjach skierowanych do społeczności lokalnej, m.in. akcji „Razem dbamy o bezpieczeństwo mieszkańców powiatu zduńskowolskiego”, podczas której rozdawano ulotki edukacyjne, jak nie stać się ofiarą oszustw, przemocy domowej; akcji „Seniorze nie daj się oszukać”, która miała na celu przede wszystkim zwiększenie świadomości starszych ludzi co do metod oszustw.

(akta kontroli str. 1128-1208)

1.8. Dostępność specjalistów

W okresie objętym kontrolą, pomocy specjalistycznej w PCPR/POIK w ramach interwencji kryzysowej osobom będącym w stanie kryzysu, ofiarom przemocy w rodzinie oraz dzieciom pozostającym pod ich opieką, udzielali:

- pracownik socjalny zatrudniony na pełen etat na podstawie umowy o pracę i posiadający wymagane w art. 116 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, kwalifikacje (ukończone przed 2013 r. studia wyższe na kierunku pedagogika);
- dwóch psychologów zatrudnionych na podstawie umów o pracę, jeden na pełen etat, zaś drugi na ¼ etatu. Obie osoby posiadały kwalifikacje do zajmowania stanowiska psychologa określone przepisami ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów²⁸ oraz dodatkowe kwalifikacje takie jak: pierwszy stopień specjalizacji zawodowej w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej dzieciom i młodzieży; ukończone warsztaty metodyczne z zakresu przemocy i interwencji kryzysowej; ukończony kurs doskonalący w zakresie patologicznych relacji w rodzinie, ich diagnozy i możliwości działań terapeutycznych; ukończone studia podyplomowe w zakresie diagnozy psychologicznej w praktyce klinicznej. Od 8 sierpnia 2022 r. w PCPR/POIK porad psychologicznych udzielał jeden psycholog zatrudniony na ¼ etatu²⁹;
- radca prawny zatrudniony na podstawie umowy o pracę na 3/5 etatu, spełniający wymogi kwalifikacyjne określone w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r.

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1026.

²⁹ Umowa o pracę z drugim psychologiem wygasła z upływem terminu na jaki została zawarta, tj. z dniem 7 sierpnia 2022 r. Ponowna umowa do dnia zakończenia kontroli NIK nie została zawarta.

o radcach prawnych³⁰ i wpisany na listę radców prawnych w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Łodzi.

Dyrektor PCPR³¹ spełniał wymogi kwalifikacyjne określone w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, tj. posiadał wymagany staż pracy w pomocy społecznej oraz ukończone studia podyplomowe w zakresie organizacji pomocy społecznej. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PCPR³², Dyrektor PCPR także koordynował i kierował POIK funkcjonującym w ramach struktury organizacyjnej PCPR. POIK nie był odrębną jednostką organizacyjną pomocy społecznej. Zadania w ramach POIK realizowali pracownicy zatrudnieni w PCPR, którzy oprócz zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz interwencją kryzysową w zakresach czynności mieli przypisany szereg innych zadań związanych z pozostałym zakresem działalności PCPR.

(akta kontroli str. 26-32, 780-783, 787-827)

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/POIK współpracował z innymi instytucjami, jednostkami pomocy społecznej działającymi na terenie powiatu (ops, domami pomocy społecznej, środowiskowymi domami samopomocy) oraz Policją, sądem, kuratorami, placówkami oświatowymi (poradnią psychologiczno-pedagogiczną, szkołami, przedszkolami), Domem Dziecka w Wojsławicach, a także organizacjami pozarządowymi, co wynikało m.in. z zadań przypisanych w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych i w powiatowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Podejmowane działania polegały m.in. na rozwiązywaniu bieżących problemów i trudności związanych z opieką nad dziećmi umieszczonymi w rodzinach zastępczych, udzielano wsparcia psychologicznego, rodziny były objęte wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, dzieciom umieszczonym w pieczy zastępczej (w rodzinnej pieczy zastępczej i instytucjonalnej pieczy zastępczej) udzielano pomocy w nauce zdalnej, informowano o możliwościach otrzymania wsparcia ze strony instytucji i organizacji pozarządowych świadczących pomoc np. w sprawach urzędowych, w zakresie przepisów prawnych, itp.

We współpracy z Komendą Powiatową Policji corocznie organizowano „Niebieski Piknik”, w ramach którego mieszkańcy powiatu mogli sprawdzić swoje umiejętności oraz wiedzę z zakresu bezpieczeństwa, a także otrzymać informacje oraz porady z zakresu przemocy i form pomocy osobom dotkniętym zjawiskiem przemocy domowej.

W 2020 r. we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej Centrum Opieki Socjalnej w Zduńskiej Woli, w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa, PCPR podjęło działania na rzecz osób starszych, samotnych, niepełnosprawnych, a szczególnie potrzebujących znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, którym oferowano pomoc w dostarczeniu gorącego posiłku lub produktów żywnościowych.

(akta kontroli str. 1122-1127, 1211-1225)

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

W latach 2019-2022 (I połowa) PCPR nie organizowało żadnych szkoleń dla kadr pomocy społecznej z terenu powiatu z uwagi na ograniczone środki finansowe. Ponadto w badanym okresie kierownicy i pracownicy jednostek pomocy społecznej

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1166.

³¹ Zatrudniony na tym stanowisku od 1 czerwca 2017 r. do 31 sierpnia 2022 r.

³² § 17 pkt 23 określający zakres zadań i kompetencji Dyrektora PCPR.

nie składali żadnego zapotrzebowania na zorganizowanie szkoleń, w tym dotyczących tematyki pandemii i jej wpływu na warunki i sposób realizacji zadań pomocy społecznej. Natomiast doradztwo metodyczne i konsultacje dla kierowników i pracowników pomocy społecznej, jak wyjaśnił Dyrektor PCPR, odbywały się według bieżących potrzeb telefonicznie i mailowo.

(akta kontroli str. 1128-1137, 1209-1225)

Z informacji przekazanych NIK³³ przez kierowników czterech ops z terenu powiatu wynikało, że w okresie objętym kontrolą korzystali z doradztwa i konsultacji udzielanych przez Dyrektora PCPR, m.in. w zakresie wątpliwości co do interpretacji przepisów prawnych, porad w kierunku metod pracy z klientami czy innych sytuacji kryzysowych. Wszyscy kierownicy ops wskazali, że współpraca z PCPR przebiegała bez zastrzeżeń, a w razie występujących potrzeb mogli liczyć na pomoc i doradztwo. Najczęstszą formą kontaktu był kontakt telefoniczny lub mailowy.

(akta kontroli str. 765-779)

1.11. Projekty osłonowe

W związku z potrzebami w zakresie wsparcia osób i rodzin w związku z ich problemami spowodowanymi pandemią, PCPR realizował w okresie objętym kontrolą jeden projekt osłonowy pn. „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19” realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020 – Działanie 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym, Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (2020 r.). Celem projektu było zapobieganie i ograniczenie negatywnych skutków wystąpienia COVID-19 w obszarze pieczy zastępczej (rodzinnej i instytucjonalnej). Program osłonowy i jego realizację szerzej opisano poniżej w punkcie 2.6. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 1128-1143, 828-957)

Ponadto, w ramach realizacji zadań na rzecz wsparcia w okresie pandemii osób niepełnosprawnych, w latach 2020-2021 PCPR uczestniczył w realizacji programu „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi”. Pomoc finansowa dla osób niepełnosprawnych, które na skutek wystąpienia sytuacji kryzysowych spowodowanych chorobami zakaźnymi utraciły możliwość korzystania z opieki świadczonej w placówce rehabilitacyjnej udzielana była ze środków PFRON w ramach Modułu III – w formie dofinansowania kosztów związanych z zapewnieniem opieki w warunkach domowych. Pomoc finansowa w ramach ww. programu skierowana była m.in. do osób, które były uczestnikami warsztatów terapii zajęciowej, środowiskowych domów samopomocy, dziennych domów pomocy społecznej, placówek rehabilitacyjnych, których działalność finansowana była ze środków PFRON, które na skutek pandemii utraciły możliwość korzystania (przez okres co najmniej 5 kolejnych następujących po sobie dni roboczych) z opieki w jednej z ww. wymienionych placówek. Wysokość pomocy wynosiła 500 zł miesięcznie na jedną osobę niepełnosprawną. W latach 2020-2021 PCPR wypłacił dofinansowanie na rzecz 163 osób w łącznej wysokości 268.000 zł, z czego w 2020 r. – 25, a w 2021 r. – 511 świadczeń o wartości odpowiednio: 12.500 zł i 255.500 zł.

(akta kontroli str. 1128-1143, 958-983)

³³ Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

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

W okresie objętym kontrolą PCPR nie realizowało programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie³⁴. W wyniku przeprowadzonego corocznie rozeznania potrzeb w ww. zakresie nie odnotowano chętnych do wzięcia udziału w programie (sąd i ops nie zgłosiły nikogo do udziału w programie³⁵). Również bezpośrednio do PCPR nie zgłosił się żaden sprawca przemocy wyrażający dobrowolną chęć uczestnictwa w programie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, w związku z czym w latach 2019-2022 powiat nie ubiegał się o dotację celową z budżetu państwa na realizację programu. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że w POIK zapewniono warunki organizacyjne do prowadzenia działań na rzecz sprawców przemocy, a brak zapotrzebowania na realizację programu tłumaczył przede wszystkim tym, że miał on charakter dobrowolny, a żadna instytucja nie mogła zmusić sprawcy przemocy do poddania się działaniom korekcyjno-edukacyjnym. Ostatni raz program korekcyjno-edukacyjny realizowano w PCPR w 2017 r.

(akta kontroli str. 405-471, 1128-1137)

1.13. Finansowanie zadań na rzecz wsparcia rodzin przeżywających trudności

W latach 2019-2021 wydatki budżetowe PCPR ujmowano w następujących rozdziałach: 85218-działalność PCPR; 85220-jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodek interwencji kryzysowej (od 2020 r. wydatki na POIK ujmowano w rozdziale 85218); 85504-wspieranie rodziny; 85508-rodziny zastępcze; 85510-działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych.

W okresie kontrolowanym PCPR nie planował i nie poniósł żadnych wydatków w rozdziale 85205-przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, ponieważ nie realizował zadań powiatu wynikających z art. 6 ust. 3 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wymagających zabezpieczenia środków finansowych, w szczególności nie prowadził żadnego ośrodka wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie ani nie realizował programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. A wydatki na pozostałe zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy ujmowano w ogólnym budżecie PCPR w rozdziale 85218. Natomiast wydatki budżetowe na interwencję kryzysową jedynie w 2019 r. były klasyfikowane w rozdziale 85220, zaś od 2020 r. ujmowano je w rozdziale 85218 w ramach ogólnego budżetu PCPR.

Łączna kwota wydatków budżetowych planowanych w 2019 r. na zapewnienie interwencji kryzysowej (rozdział 85220) oraz wspieranie rodzin (rozdział 85504) wyniosła: 110,7 tys. zł; wydatkowano łącznie 108,9 tys. zł (tj. 98,4% planowanych), w tym na interwencję kryzysową 75,7 tys. zł, a na wspieranie rodzin 33,2 tys. zł.

Od 2020 r. nie było możliwości wyodrębnienia z planów finansowych oraz sprawozdań budżetowych wydatków na zadania związane z interwencją kryzysową. Z informacji przekazanych NIK³⁶ przez Starostę Zduńskowolskiego wynikało, że od 2020 r. wydatki na bieżące utrzymanie i funkcjonowanie POIK klasyfikowane były w rozdziale 85218 w ramach ogólnego budżetu PCPR. Przesłanką zmiany koncepcji finansowania było to, iż do podstawowych zadań PCPR wynikających z przepisów prawa należało m.in. przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, dodatkowo POIK nie był odrębną jednostką organizacyjną Powiatu, lecz funkcjonował w ramach struktury organizacyjnej PCPR. Ponadto wydatki związane z funkcjonowaniem POIK

³⁴ Ze względu na brak zainteresowania sprawców przemocy udziałem w programie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, w latach objętych kontrolą nie opracowano i nie przyjęto powiatowego programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych.

³⁵ Z wyjątkiem jednej osoby zaplanowanej do udziału w programie w 2019 r. przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zduńskiej Woli, która ostatecznie jednak nie wzięła udziału w programie.

³⁶ Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

to głównie część wynagrodzeń specjalistów, tj. psychologa, pracownika socjalnego i prawnika, którzy w ramach swoich podstawowych zakresów obowiązków w PCPR wykonywali zadania w ramach POIK według bieżących potrzeb.

W latach 2020-2021 planowane wydatki budżetowe na działalność PCPR, w tym POIK (rozdział 85218) oraz wspieranie rodziny (rozdział 85504) wyniosły odpowiednio w poszczególnych latach: 1.541,8 tys. zł i 1.152,4 tys. zł, natomiast poniesione wydatki wyniosły odpowiednio: 1.370,4 tys. zł (tj. 88,9% planowanych) i 1.075,7 tys. zł (tj. 93,3% planowanych).

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że mimo sukcesywnie zmniejszanej budżetu, środki przeznaczane na prowadzenie PCPR były wystarczające do realizacji wszystkich zadań związanych z zapewnieniem wsparcia potrzebnym.

W 2021 r. w związku z pandemią COVID-19 wysokość planowanych wydatków uległa zmianie w rozdziale 85195-ochrona zdrowia, pozostała działalność, w którym ujęto wydatki w wysokości 2 tys. zł. Zaplanowane środki finansowe przekazane w formie ryczałtu w ramach rozliczenia kosztów funkcjonowania Punktu Szczepień na terenie Powiatowego Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Zduńskiej Woli zostały przekazane na mocy porozumienia przez Przychodnię Zdrowie i wydatkowane przez PCPR w 100%.

Wydatki na zakup środków zabezpieczających przed zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 pokrywane były na bieżąco z budżetu jednostki i zabezpieczały jej potrzeby. W tym celu w latach 2020-2021 poniesiono wydatki w wysokości odpowiednio: 14,9 tys. zł i 11,1 tys. zł. Na 2022 r. zaplanowano wydatki na zakup środków ochrony osobistej w wysokości 6,1 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli poniesiono wydatki w wysokości 3,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 984-1033)

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. Starosta Zduńskowolski poinformował³⁷, że w latach 2019-2022 (I połowa) wpłynęła jedna skarga na działalność PCPR i dotyczyła rozpatrywania wniosków na rehabilitację. Po zbadaniu i wyjaśnieniu sprawy, nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień w działaniach Dyrektora PCPR. W listopadzie 2019 r. Rada Powiatu podjęła stosowną uchwałę uznając skargę za bezzasadną.

(akta kontroli str. 1031-1044)

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

W okresie badanym nie przeprowadzono w PCPR/POIK żadnych kontroli dotyczących realizacji w okresie pandemii COVID-19 zadań w zakresie wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności.

(akta kontroli str. 1034-1044)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację wykonywania zadań związanych z udzielaniem pomocy osobom i rodzinom przeżywającym trudności w okresie pandemii COVID-19 i zapewnienie dostępności niezbędnych form pomocy i wsparcia.

³⁷ Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

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 poszczególnych latach 2019-2022 (I połowa) z pomocy i wsparcia w oferowanych przez PCPR formach skorzystała nw. liczba osób:

- z poradnictwa psychologicznego odpowiednio: 75, 53, 35 i trzy osoby;
- z poradnictwa prawnego odpowiednio: 13, 17, 12 i trzy osoby;
- z poradnictwa socjalnego odpowiednio: 23, 14 oraz po dwie osoby w latach 2021-2022 (I połowa);
- z telefonu interwencyjnego odpowiednio: trzy, 22 i pięć osób; w I połowie 2022 r. nikt nie skorzystał z tej formy wsparcia.

Wszystkim osobom korzystającym z poradnictwa specjalistycznego udzielono wsparcia w ramach interwencji kryzysowej w POIK. Łącznie w ramach interwencji kryzysowej w poszczególnych latach objętych kontrolą udzielono wsparcia odpowiednio: 66, 77, 45 i ośmiu rodzinom.

Głównymi przyczynami korzystania z pomocy były w zdecydowanej większości sytuacje kryzysowe (w latach 2019-2021 odpowiednio: 32, 42, 26, zaś w I połowie 2022 r. nie odnotowano żadnego przypadku) oraz zdarzenia losowe (w latach 2019-I połowa 2022 odpowiednio: 14, 10, 12 i siedem). Pozostałe pojedyncze przypadki dotyczyły ciężkich lub długotrwałych chorób (własnych), trudności wychowawczych i bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz prowadzenia gospodarstwa domowego, bezdomności, niepełnosprawności, ubóstwa i alkoholizmu. Doświadczenie przemocy w rodzinie było powodem udzielenia pomocy w latach 2019-2021 odpowiednio: sześciu, siedmiu i dwóm rodzinom. W I połowie 2022 r. do POIK nie zgłosiła się żadna rodzina wymagająca pomocy z powodu przemocy domowej. Wśród przyczyn udzielenia pomocy nie zidentyfikowano wprost kwarantanny czy długotrwałej izolacji, jednak przyczyny wymaganego wsparcia spowodowane pandemią COVID-19 mieściły się w katalogu sytuacji kryzysowych.

W toku kontroli ustalono, że odnotowany w okresie pandemii spadek liczby osób korzystających z poradnictwa specjalistycznego nie był bezpośrednio związany z ograniczeniem dostępności, a – jak wyjaśnił Dyrektor PCPR – z naturalnym zmniejszeniem zapotrzebowania na te formy pomocy w związku z ograniczaniem kontaktów osobistych. W trakcie pandemii pracownicy PCPR/POIK pracowali w reżimie sanitarnym, jednak przez cały czas zapewniali osobom potrzebującym wsparcia dostęp do oferowanych form pomocy. Jednocześnie w 2020 r. odnotowano zwiększenie liczby porad udzielonych telefonicznie (połączenia na telefon interwencyjny). Było to uzasadnione potrzebą korzystania przez osoby potrzebujące ze wsparcia przede wszystkim w pierwszej fazie pandemii (II-IV kwartał 2020 r.). Dyrektor PCPR wyjaśnił, że wprowadzenie obostrzeń sanitarnych nie miało wpływu na wydłużenie czasu oczekiwania na pomoc, a wszystkie osoby jej potrzebujące, mimo ograniczeń związanych z pandemią, otrzymały adekwatne wsparcie. Nie odnotowano przypadków nieudzielenia pomocy osobom potrzebującym.

(akta kontroli str. 40-42, 1122-1127, 1221-1222)

Pomoc w POIK skierowana była do osób dorosłych, a udzielenie pomocy psychologicznej w ramach interwencji kryzysowej dzieciom możliwe było za zgodą ich opiekunów prawnych. Dzieciom w stanie kryzysu pomoc udzielana była m.in. przez placówki oświatowe, Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną w Zduńskiej Woli oraz poradnie zdrowia psychicznego.

Z informacji przekazanych NIK³⁸ wynikało m.in., że:

- Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Zduńskiej Woli zaobserwowała, że problemy emocjonalne u dzieci i młodzieży nasiliły się z końcem pandemii i po powrocie do szkół. Rodzice zgłaszali przede wszystkim obniżenie się nastroju dzieci, osłabioną motywację do wysiłku umysłowego, braki edukacyjne, problemy z powrotem do pracy edukacyjnej w grupie, słabsze oceny, trudności w koncentrowaniu uwagi, nadużywanie urządzeń cyfrowych, a w konsekwencji ograniczenie innych aktywności. Zaistniała większa potrzeba indywidualnego wsparcia. Takie problemy zgłaszali również pedagodzy szkolni. W roku szkolnym 2021/2022 odnotowano większą liczbę wydanych orzeczeń o potrzebie indywidualnego nauczania (głównie z przyczyn emocjonalnych) – 52. W roku szkolnym 2019/2020 i 2020/2021 wydano ich odpowiednio: 29 i 37. Zaobserwowano także obniżenie wieku dzieci z zaburzeniami emocjonalno-społecznymi. W poprzednich latach trudności dotyczyły głównie uczennic szkół ponadpodstawowych. Pandemia wpłynęła na pojawienie się problemów emocjonalno-społecznych i zaburzeń zachowania już u uczniów klas IV szkoły podstawowej (w tym także chłopców). W roku szkolnym 2021/2022 zwiększyła się liczba wydanych orzeczeń dotyczących zagrożenia niedostosowaniem społecznym – 12 (w dwóch poprzednich rocznikach było to odpowiednio: dziewięć i 10 orzeczeń) oraz liczba konsultacji przeprowadzonych na rzecz dzieci i młodzieży – 485 (w dwóch poprzednich rocznikach było to odpowiednio: 155 i 261 konsultacji);
- wsparciem psychologów i pedagogów szkolnych objętych było w okresie pandemii COVID-19 i związanej z nią nauki zdalnej łącznie około 903 uczniów (dane z pięciu szkół). Dyrektorzy szkół wskazywali na zwiększenie w okresie pandemii liczby uczniów wymagających indywidualnego wsparcia oraz na pogłębienie problemów związanych z nauką zdalną i izolacją w przeważającej liczbie u uczniów o zwiększonej wrażliwości i trudnościach emocjonalnych. W okresie pandemii zachodziła potrzeba udzielenia dodatkowego wsparcia w formie zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, dydaktyczno-wyrównawczych oraz dodatkowych zajęć kształtujących kompetencje emocjonalno-społeczne ucznia. Dyrektorzy szkół dostosowali formy udzielanego wsparcia do zaistniałych potrzeb wykorzystując przy tym narzędzia informatyczne, tj. komunikatory internetowe, e-Dziennik, itp. W okresie pandemii wzmocniła się również współpraca szkół m.in. z pracownikami socjalnymi, kuratorami sądowymi i poradnią psychologiczno-pedagogiczną.

(akta kontroli str. 1045-1080)

W latach 2019-2021 w rodzinnych formach pieczy zastępczej przebywało odpowiednio³⁹: 102, 101 i 95 dzieci, w tym:

- w rodzinach zastępczych niezawodowych odpowiednio: 18, 19 i 17 dzieci,
- w rodzinie zastępczej zawodowej – dwoje niepełnosprawnych dzieci (w każdym roku),
- w rodzinach zastępczych spokrewnionych odpowiednio: 78, 74 i 70 dzieci,
- w rodzinnym domu dziecka odpowiednio: czworo dzieci (wg stanu na koniec 2019 r.) oraz po sześćoro dzieci (wg stanu na koniec 2020 i 2021 r.).

W latach 2019-2021 na terenie powiatu funkcjonowała jedna instytucjonalna forma pieczy zastępczej (placówka opiekuńczo-wychowawcza), w której w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą (wg stanu na koniec roku) przebywało odpowiednio: 21, 18 i 13 dzieci.

³⁸ Informacje przekazane NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną w Zduńskiej Woli oraz pięć wybranych szkół.

³⁹ Według stanu na koniec 2019, 2020 i 2021 r.

(akta kontroli str. 69, 472-506)

W poszczególnych latach 2019-2022 (I połowa) z form pomocy i wsparcia adresowanych do rodzin zastępczych oraz ich wychowanków skorzystała nw. liczba osób:

- z porad psychologicznych odpowiednio: 72, 64, 87 i 71 osób, w tym w ramach projektu „Rodzinka jest dobra na wszystko” odpowiednio: 50, 46, 77 i 65 osób;
- porad prawnych odpowiednio: 13, 12, 13 i trzech osób, w tym w ramach projektu w latach 2019-2021 odpowiednio: siedem, 10 i 11 osób;
- porad socjalnych odpowiednio: 28, 77, 22 i 17 osób, w tym w ramach projektu jedna osoba w 2019 r.;
- porad/konsultacji pedagogicznych odpowiednio: 54, 40, 29 i 24 osób.

Ponadto w ramach projektu „Rodzinka jest dobra na wszystko” zapewniono:

- w latach 2020-2021 konsultacje FASD dla 11 i 14 osób;
- w 2021 r. psychoterapię dla 13 osób;
- w 2021 r. karnety na zajęcia usprawniające i poprawiające kondycję psychofizyczną dla 52 osób.

(akta kontroli str. 43-44)

Badaniem objęto dokumentację 15 rodzin zastępczych (po pięć z lat 2019-2021), które skorzystały z poradnictwa specjalistycznego. W wyniku badania stwierdzono, że:

- udzielono łącznie 48 porad, w tym: pedagogicznych – 19, psychologicznych – 17 i socjalnych – 12;
- wszystkie porady były rzetelnie udokumentowane w formie notatek specjalistów udzielających konsultacji;
- przyczynami udzielenia porad psychologicznych były m.in. trudności w funkcjonowaniu wychowanków w rodzinie zastępczej, zaburzone relacje z rodzicami biologicznymi, obniżona kondycja emocjonalna wychowanka, zachowania agresywne, unikanie obowiązku szkolnego (realizacji nauki zdalnej) przez podopiecznego;
- przedmiotem przeprowadzonych porad socjalnych było przede wszystkim omówienie sytuacji rodzinnej, przyczyn konfliktów rodzinnych i ukierunkowania do podjęcia działań zmierzających do rozwiązywania bieżących problemów, w tym kierowania na poradę prawną czy psychologiczną oraz do innych właściwych instytucji (ops, poradnia psychologiczno-pedagogiczna);
- poradnictwo pedagogiczne dotyczyło przede wszystkim: omówienia zasad funkcjonowania wychowanków w rodzinach zastępczych, sytuacji konfliktowych oraz problemów wychowawczych, w tym tych związanych z realizowaniem obowiązku szkolnego; zachęcania do skorzystania z konsultacji psychologicznych, a w razie potrzeby informowania o możliwości diagnozowania przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną i kierowania w celu orzeczenia w sprawach potrzeby kształcenia specjalnego dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, zagrożonej niedostosowaniem społecznym, niedostosowanej społecznie, wymagającej stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy czy potrzeby zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

(akta kontroli str. 1081-1086)

2.2. Prawidłowość świadczenia pomocy interwencyjnej osobom i rodzinom będącym w kryzysie oraz jej efekty

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dziewięciu osób/rodzin, którym udzielono pomocy w ramach interwencji kryzysowej (po trzy przypadki z lat 2019-2021). Analiza dokumentacji wykazała, iż:

- przyczyną udzielenia pomocy w zakresie interwencji kryzysowej była przemoc w rodzinie (w czterech przypadkach) oraz inne sytuacje kryzysowe, w tym:

kryzys małżeński i konflikt małżeński (w trzech przypadkach), stany depresyjne spowodowane śmiercią osób bliskich (w jednym przypadku) i inne problemy nasilające się po śmierci osoby bliskiej (w jednym przypadku);

- osiem osób zgłosiło się bezpośrednio do POIK osobiście, zaś w jednym przypadku zgłoszenia dokonała inna osoba z rodziny;
- w ośmiu przypadkach zaproponowano natychmiastowe wsparcie psychologiczne w dniu interwencji, zaś w jednym – następnego dnia po zgłoszeniu. Łącznie ze wsparcia psychologicznego skorzystało 12 osób (w dwóch przypadkach wsparciem objęto również odpowiednio: współmałżonka oraz za zgodą rodzica, dwoje dzieci). W badanej próbie wystąpił jeden przypadek skorzystania z pomocy jednorazowej. W pozostałych przypadkach, po udzieleniu natychmiastowej pomocy psychologicznej, osoby korzystały z dalszej pomocy psychologicznej (w każdym z ośmiu przypadków udzielono od trzech do ośmiu porad psychologicznych w ramach działań interwencyjnych);
- w żadnym przypadku nie zachodziła potrzeba udzielenia doraźnego czy całodobowego schronienia, zapewnienia podstawowej pomocy medycznej ani konieczność wezwania służb ratunkowych;
- w trzech przypadkach zaoferowano pomoc prawną i skierowano do radcy prawnego dyżurującego w POIK;
- w jednym przypadku wystąpienia przemocy w rodzinie podjęto działania interdyscyplinarne, tj. zgłoszono sprawę na Policję, do sądu rodzinnego oraz przekazano sprawę wsparcia nad rodziną do właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej, który w ramach grupy roboczej ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie monitorował realizację procedury Niebieskiej Karty założonej dla sprawcy przemocy oraz dalsze działania pomocowe na rzecz pokrzywdzonych członków rodziny;
- w pięciu przypadkach psycholog POIK skierował osoby potrzebujące dalszego wsparcia do właściwych miejscowo ops, jednak w żadnym przypadku nie ustalano planu dalszych działań pomocowych we współpracy z właściwym ops;
- w żadnym z badanych przypadków nie dokumentowano planów działań pomocowych oraz oceny efektów udzielonego wsparcia w ramach interwencji kryzysowej, tj. na podstawie prowadzonej dokumentacji w ramach działań interwencyjnych nie możliwe było ustalenie czy osoby korzystające ze wsparcia odzyskały równowagę psychiczną, a w ilu przypadkach się to nie udało. Zaś po zakończeniu interwencji pracownik socjalny nie monitorował sytuacji osób dotkniętych przemocą w rodzinie, które już przestały korzystać z pomocy POIK.

Ww. kwestie zostały szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1087-1116)

Badanie dokumentacji spraw dotyczących wybranych osób, które skorzystały z poradnictwa prawnego w POIK nie było możliwe z uwagi na fakt, iż w POIK nie sporządzano dokumentacji udzielonego wsparcia w tym zakresie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Radca prawny udzielający wsparcia w zakresie poradnictwa prawnego wskazał, że tworzenie dokumentacji z przeprowadzonych porad prawnych i ujawnianie w jakikolwiek sposób celu w jakim konkretna osoba korzystała z pomocy prawnej byłoby naruszeniem obowiązującej go tajemnicy zawodowej.

akta kontroli str. 1211-1212, 1217-1220, 1226-1231)

2.3. Prawidłowość realizacji wsparcia w formie mieszkań chronionych

W okresie objętym kontrolą PCPR nie prowadziło mieszkania chronionego (treningowego ani wspieranego), co zostało opisane powyżej w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Na terenie Zduńskiej Woli funkcjonowało

mieszkanie chronione wspierane prowadzone przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Centrum Opieki Socjalnej w Zduńskiej Woli oraz mieszkanie treningowe prowadzone przez Stowarzyszenie Na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Zduńskiej Woli dla członków stowarzyszenia i uczniów Zespołu Szkół Specjalnych im. M. Grzegorzewskiej w Zduńskiej Woli.

(akta kontroli str. 1128-1143)

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

W badanym okresie PCPR nie realizował żadnych zadań związanych z kierowaniem ofiar przemocy w rodzinie do ośrodka wsparcia, tj. domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

(akta kontroli str. 1121)

2.5. Prawdliwość kierowania do środowiskowego domu samopomocy i ustalania odpłatności

W latach 2019-2021 wydał łącznie 315 decyzji kierujących do środowiskowego domu samopomocy (dalej: śds), w tym w poszczególnych latach okresu badanego odpowiednio: 139, 68 i 108. Natomiast decyzji dotyczących pierwszorazowego skierowania na pobyt dzienny do śds wydano w latach 2019-2021 odpowiednio: 26, 15 i 16. Szczegółowym badaniem objęto 15 decyzji (po pięć z lat 2019-2021) dotyczących pierwszorazowego skierowania. W wyniku analizy dokumentacji będącej podstawą wydania decyzji ustalono, że:

- każdorazowo skierowanie do śds następowało na wniosek uczestnika składany do ops właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o skierowanie;
- do wniosków załączone były wszystkie dokumenty wymagane przepisem § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy⁴⁰, tj. zaświadczenie lekarskie, wydane przez lekarza psychiatrę lub lekarza neurologa, o występujących zaburzeniach psychicznych oraz zaświadczenie lekarza rodzinnego o stanie zdrowia i o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w zajęciach śds wraz z informacją o sprawności w zakresie lokomocji osób niepełnosprawnych fizycznie, a także orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, jeśli osoba takie posiadała;
- zgodnie z § 7 ust. 6 rozporządzenia w sprawie śds, decyzje wydano na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące;
- wszystkie decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹, a także pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym (art. 127 § 1 Kpa) oraz o konieczności niezwłocznego poinformowania PCPR o każdej zmianie w sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej uczestnika śds, która wiązała się z podstawą do przyznania świadczeń lub ponoszenia odpłatności (art. 109 ustawy o pomocy społecznej);
- w czterech z 15 decyzji prawidłowo ustalono odpłatność miesięczną za usługi świadczone w śds zgodnie z warunkami określonymi w art. 51b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej; w 11 decyzjach zasadnie zwolniono z odpłatności za pobyt w śds – w ośmiu z uwagi na fakt, iż dochód uczestnika nie przekraczał 300% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 249; dalej: rozporządzenie w sprawie śds.

⁴¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.; dalej: Kpa.

o pomocy społecznej, a w trzech z uwagi na uchylenie, z dniem 30 maja 2021 r., obowiązku odpłatności za pobyt dzienny w śds⁴²;

- w żadnym ze zbadanych przypadków nie zaistniała podstawa do zmiany wysokości odpłatności w związku ze zmianą sytuacji dochodowej uczestnika śds.

(akta kontroli str. 1117-1120)

2.6. Prawidłowość realizacji programów osłonowych

Szczegółowym badaniem objęto realizację w 2020 r. projektu osłony pn. „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020 – Działanie 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym, Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym. Szczegółowym celem projektu było wsparcie dzieci, rodziców zastępczych, osób prowadzących rodzinne domy dziecka oraz wychowanków i kadry Domu Dziecka w Wojsławicach w sytuacji zagrożenia epidemią COVID-19 poprzez: zakup wyposażenia na cele zdalnego nauczania (w tym zakup laptopów, tabletów oraz oprogramowania dla dzieci z niepełnosprawnością); zakup środków ochrony indywidualnej i wyposażenia do bezpośredniej walki z epidemią (w tym zakup maseczek, rękawiczek, środków dezynfekcyjnych); zakup wyposażenia do organizacji miejsc kwarantanny/izolacji dla dzieci z pieczy zastępczej, tj. w rodzinnym domu dziecka (2 miejsca) oraz w Domu Dziecka w Wojsławicach (4 miejsca). Projekt realizowany był na podstawie umowy zawartej między Powiatem Zduńskowolskim a Wojewodą Łódzkim⁴³, a podmiotem realizującym projekt był PCPR⁴⁴. Wartość projektu wynosiła łącznie 346.010 zł, w tym ze środków UE – 291.617,23 zł (84,28%) oraz ze środków krajowych – 54.392,77 zł (15,72%). Termin realizacji zadania ustalono do 31 grudnia 2020 r., natomiast przekazane dofinansowanie miało być wydatkowane do 15 grudnia 2020 r.

W wyniku badania ustalono, że:

- przekazane w ramach projektu środki finansowe zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem na zakup: 86 laptopów (w tym 14 dla dzieci z domu dziecka, a pozostałe dla dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej), 19 tabletów (wszystkie dla dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej), trzech urządzeń wielofunkcyjnych (jednego dla rodzinnego domu dziecka i dwóch dla domu dziecka), telewizora dla domu dziecka, 16 sztuk oprogramowania komputerowego dla dzieci z niepełnosprawnością; 2.480 sztuk maseczek, 11.650 sztuk rękawiczek jednorazowych, 160 litrów płynu dezynfekcyjnego; wyposażenia sześciu miejsc kwarantanny/izolacji, na które składały się m.in. meble (łóżka, krzesła, stoliki, biurka, lampki nocne), ozonatory, termometry bezdotykowe, pojemniki na odpady, fartuchy ochronne;
- wsparciem w ramach projektu objęto 72 podmioty (52 rodziny zastępcze spokrewnione, 17 rodzin zastępczych niezawodowych, jedną rodzinę zastępczą zawodową, jeden rodzinny dom dziecka oraz jeden dom dziecka);
- prowadzono wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową projektu, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych;

⁴² Uchylenie z dniem 30 maja 2021 r. obowiązywania art. 51b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i nadanie nowego brzmienia ust. 2 o treści: „Korzystanie z usług świadczonych w ośrodkach wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi, niebędących usługami całodobowymi oraz korzystanie z usług klubów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest nieodpłatne”.

⁴³ Umowa nr 23/2020/PIECZA-COVID-19 z 6 sierpnia 2020 r. wraz z aneksem nr 1 z 31 sierpnia 2020 r. oraz aneksem nr 2 z 24 listopada 2020 r.

⁴⁴ Na podstawie uchwały Nr VI/127/20 Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego z 7 lipca 2020 r.

- wydatki zostały poniesione zgodnie z umową do 15 grudnia 2020 r.; zadanie zostało zrealizowane w terminie, tj. do 31 grudnia 2020 r., a sprawozdanie z realizacji projektu zostało sporządzone rzetelnie i terminowo;
- łącznie wydatkowano 299.845,54 zł, w tym 252.709,82 zł ze środków UE i 47.135,72 ze środków krajowych;
- niewykorzystaną część dofinansowania w wysokości 46.164,46 zł zwrócono 18 grudnia 2020 r. na konto Ministerstwa Finansów (38.907,41 zł) i Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (7.257,05 zł);
- niewykorzystanie pełnej kwoty otrzymanego dofinansowania wynikało z wygenerowanych oszczędności w efekcie wyboru ofert najkorzystniejszych cenowo w przeprowadzanych postępowaniach o udzielenia zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 828-957)

2.7. Prawdliwość realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie oraz efekty podejmowanych działań

W okresie objętym kontrolą PCPR nie realizowało programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie, co zostało opisane powyżej w punkcie 1.12. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 405-471, 1128-1137)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W żadnym z dziewięciu zbadanych przypadków pomocy udzielonej w ramach interwencji kryzysowej nie dokumentowano planów działań pomocowych oraz efektów udzielonego wsparcia i ich oceny po zakończeniu interwencji, co było działaniem nierzetelnym.

Na podstawie prowadzonej w POIK dokumentacji dotyczącej zrealizowanego wsparcia i poradnictwa w zakresie interwencji kryzysowej (notatki psychologa i pracownika socjalnego) nie możliwe było ustalenie jakie efekty przyniosły prowadzone działania pomocowe i czy osoby korzystające ze wsparcia odzyskały równowagę psychiczną i umiejętność samodzielnego radzenia sobie. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że w ramach interwencyjnego poradnictwa psychologicznego nie ustalano indywidualnych planów działań pomocowych, gdyż na pierwszej wizycie po zdiagnozowaniu problemu w razie potrzeby zalecano kolejne wizyty, na których ukierunkowywano i motywowano osoby objęte wsparciem do rozwiązania ich sytuacji kryzysowej. Z uwagi na doraźny charakter udzielanej pomocy, sprawy przekazywano do właściwych miejscowo ośrodków pomocy społecznej lub innych organów, w celu zapewnienia ciągłości i długofalowej pomocy. Ponadto Dyrektor PCPR wyjaśnił, że pracownik socjalny nie prowadził dokumentacji w zakresie oceny efektów udzielonych działań interwencyjnych z uwagi na duże obciążenie obszernym zakresem obowiązków.

NIK podkreśla, że brak efektywnego koordynowania działań pomocowych w ramach interwencji kryzysowej i brak współpracy pomiędzy wszystkimi specjalistami zaangażowanymi w działania interwencyjne (psycholog, pracownik socjalny i radca prawny) mógł negatywnie wpływać na udzielenie w pełni skutecznej i trwałej pomocy osobom, które znalazły się w kryzysie.

(akta kontroli str. 1087-1116, 1211-1216)

2. W żadnym z czterech zbadanych przypadków pomocy udzielonej w ramach interwencji kryzysowej z powodu przemocy w rodzinie, po zakończeniu działań interwencyjnych, pracownik socjalny, wbrew obowiązkowi wynikającemu

z zakresu czynności, nie monitorował sytuacji osób/rodzin, które już przestały korzystać z pomocy POIK.

Zgodnie z pkt 27 zakresu czynności pracownika socjalnego, był on zobowiązany do monitorowania sytuacji osób i rodzin dotkniętych przemocą domową oraz rodzin zagrożonych wystąpieniem przemocy, przez okres pół roku od ostatniej interwencji, z możliwością przedłużenia tego okresu w zależności od sytuacji ofiary tej przemocy. Wbrew przypisanym zadaniom pracownik socjalny, po zakończeniu działań interwencyjnych nie monitorował dalszej sytuacji osób i rodzin, poprzez m.in. proponowanie kolejnego spotkania po upływie określonego czasu od zakończenia działań interwencyjnych czy pozyskiwanie informacji od innych instytucji, w tym ośrodka pomocy społecznej, do którego skierowano osoby/rodziny w celu uzyskania dalszego wsparcia.

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że pracownik socjalny nie monitorował sytuacji osób/rodzin, które przestały korzystać z pomocy POIK z uwagi na duże obciążenie obszernym zakresem obowiązków.

NIK podkreśla, że brak monitorowania sytuacji osób/rodzin, które po zakończeniu interwencji przestały korzystać ze wsparcia POIK mógł negatywnie wpływać na udzielenie w pełni skutecznej i trwałej pomocy osobom, które znalazły się w kryzysie.

(akta kontroli str. 1087-1116, 1211-1216)

3. Dyrektor PCPR, wbrew obowiązki określonej w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵ nie zapewnił właściwego nadzoru nad realizacją poradnictwa prawnego w POIK.

W toku kontroli ustalono, że efektem nierzetelnie sprawowanego nadzoru było niedokumentowanie pomocy udzielonej w POIK w formie poradnictwa prawnego. Informacje zamieszczone w rejestrze porad prawnych prowadzonym od 2020 r. nie umożliwiały ustalenia rodzaju udzielonej porady. Tym samym nie było możliwe zidentyfikowanie liczby porad udzielonych w ramach interwencji kryzysowej i innych zważywszy na fakt, iż radca prawny udzielał również porad m.in. członkom rodzin zastępczych i wychowankom. W konsekwencji uniemożliwiało to sporządzenie rzetelnych sprawozdań z działalności PCPR, z realizacji powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, z realizacji powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz sprawozdań MRiPS-03.

Wobec oświadczenia radcy prawnego, zgodnie z którym informacje o udzielanych poradach prawnych były objęte tajemnicą zawodową, Dyrektor PCPR wyjaśnił, że radca prawny zobowiązany był do prowadzenia rejestru udzielonych porad w taki sposób, aby było możliwe ustalenie przedmiotu udzielonej porady. Ponadto, od radcy prawnego wymagano prowadzenia dokumentacji umożliwiającej określenia jaka forma pomocy została udzielona konkretnym osobom, które zgłosiły się do POIK i zostały skierowane do radcy prawnego. Dokumentacja miała być prowadzona w taki sposób, aby w razie zaistnienia potrzeby móc przekazać niezbędne informacje o zakresie udzielonego przez POIK wsparcia, także do sądu czy prokuratury, jeśli wymagałby tego przedmiot prowadzonych przez te organy postępowań.

Dyrektor PCPR również wyjaśnił, że liczbę porad prawnych udzielonych w ramach interwencji kryzysowej oraz liczbę osób objętych tym poradnictwem wykazywano w sprawozdaniach sporządzanych przez PCPR na podstawie informacji przekazanych przez radcę prawnego, które uznawano za rzetelne i zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 1226-1231)

⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

Osoby i rodziny przeżywające trudności w okresie pandemii COVID-19 otrzymały niezbędne wsparcie. Udzielano im poradnictwa i specjalistycznej pomocy w ramach interwencji kryzysowej, zapewniając natychmiastowe wsparcie psychologiczne, a w przypadkach tego wymagających, dalszą pomoc psychologiczną, poradnictwo socjalne i prawne, nie zapewniając przy tym rzetelnego dokumentowania efektów zrealizowanych działań interwencyjnych oraz monitorowania sytuacji osób/rodzin, które po zakończeniu interwencji kryzysowej, przestały korzystać ze wsparcia POIK. Ponadto w PCPR nie zapewniono właściwego nadzoru nad realizacją poradnictwa prawnego.

Niezbędnego wsparcia udzielano również rodzinom zastępczym i ich wychowankom, w tym w ramach projektu osłonowego, którego celem było wsparcie dzieci, rodziców zastępczych, osób prowadzących rodzinne domy dziecka oraz wychowanków i kadry instytucjonalnej pieczy zastępczej w sytuacji zagrożenia epidemią COVID-19. W ramach projektu prawidłowo wydatkowano 299,8 tys. zł na zakup wyposażenia do zdalnego nauczania, środków ochrony osobistej oraz wyposażenia do organizacji miejsc kwarantanny/izolacji. Ponadto, w okresie kontrolowanym PCPR prawidłowo realizował zadania związane z kierowaniem osób potrzebujących do śds.

Wprowadzenie w okresie pandemii COVID-19 obostrzeń sanitarnych nie miało wpływu na wydłużenie czasu oczekiwania na pomoc, a wszystkie osoby jej potrzebujące, mimo ograniczeń z nią związanych, otrzymały adekwatne wsparcie. Nie odnotowano przypadków nieudzielenia pomocy osobom wymagającym wsparcia.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie rzetelnego dokumentowania efektów zrealizowanych działań interwencyjnych udzielonych w POIK.
2. Monitorowanie sytuacji osób i rodzin po zakończeniu działań pomocowych w ramach interwencji kryzysowej.
3. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją poradnictwa prawnego w POIK.

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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 19 października 2022 r.

Kontroler

Ewelina Dębowska
specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


podpis