



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 18 listopada 2021 r.

ZP-NKWR.431.2.55.2021.GK

Pani
Wiesława Horowska
Kierownik
Ośrodka Pomocy Społecznej
w Bardzie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 25 – 26 października 2021 r. na podstawie art. 186 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 821 ze zm.) dalej zwanej „ustawą”, kontrolerzy z Wydziału Zdrowia i Polityk Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu Grzegorz Kownacki - inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolerów oraz Emilia Molska - Kaźmierczak - inspektor wojewódzki, przeprowadzili kontrolę kompleksową w trybie zwykłym w Ośrodku Pomocy Społecznej w Bardzie, zwanym w dalszej części niniejszego wystąpienia „Ośrodkiem”.

Przedmiotem kontroli była ocena organizacji systemu pracy z rodziną w gminie oraz zgodności zatrudnienia z wymaganymi kwalifikacjami pracowników Ośrodka realizujących zadania wynikające z ustawy, w okresie od 1 października 2020 r. do dnia 25 października 2021 r. Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego Planem kontroli na II półrocze 2021 r.

W okresie objętym kontrolą, funkcję Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Bardzie pełniła Pani Wiesława Horowska, będąca odpowiedzialną za realizację zadań w ocenianych obszarach.

W zakresie działalności jednostki podlegającej kontroli wydaje się ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, których przyczyną jest błędna interpretacja przepisów. Uzasadnieniem oceny jest ustalony stan faktyczny i prawny. Stwierdzone nieprawidłowości

nie spowodowały skutków dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i ostatecznego wykonania zadań.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod numerem 23. Postępowanie kontrolne przeprowadzono na podstawie dokumentacji merytorycznej realizowanych zadań, aktów prawa miejscowego, dokumentacji z akt osobowych potwierdzającej kwalifikacje zawodowe pracowników, a także pisemnych oświadczeń złożonych przez Panią Wiesławę Horowską.

(dowód: akta kontroli str. 14)

W toku przeprowadzonych czynności ustalono:

Uchwałą nr XX/140/12 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 24 października 2012 r. (z późn. zm.) nadano statut Ośrodka Pomocy Społecznej w Bardzie. Z przedmiotowego dokumentu wynikało, iż Ośrodek został wyznaczony do realizacji zadań gminy wskazanych w ustawie. Zarządzeniem Nr 7/2020 z dnia 4 czerwca 2020 r. (z późn. zm.) Kierownik Ośrodka, wprowadził „*Regulamin Organizacyjny (...)*” jednostki.

W świetle art. 176 pkt 1 ustawy, do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3 – letnich gminnych programów wspierania rodziny. Uchwałą nr XXIII/164/17 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 30 marca 2017 r. przyjęto „*Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2017 - 2020*”. Jako cel główny programu przyjęto „*(...) pomoc dla rodzin zamieszkujących na terenie Gminy Bardo w stwarzaniu optymalnych warunków do wychowywania dzieci w środowisku rodziny biologicznej oraz wspieranie rodzin dysfunkcyjnych w prawidłowym wypełnianiu obowiązków opiekuńczo – wychowawczych*”. Następnie uchwałą nr XXVI/197/2021 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 24 czerwca 2021 r. uchwalono „*Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2021 – 2023*”. Celem głównym programu było „*Wsparcie rodzin poprzez prowadzenie działań i tworzenie warunków sprzyjających prawidłowemu wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych. Rozwój systemu wsparcia skoncentrowanego na realizacji działań profilaktycznych oraz skutecznej interwencji.*” Zaznaczyć należy, iż cytowane dokumenty zawierały szczegółowo określone cele i zadania, wskazując jednocześnie lokalne instytucje, organizacje oraz podmioty działające na rzecz dziecka i rodziny, realizujące założenia gminnego programu. Ponadto Ośrodek był wyznaczony do koordynowania realizacji programu poprzez jego monitoring i ewaluację.

(dowód: akta kontroli str. 15 - 70)

W świetle art. 10 ust. 1 ustawy, pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190 cyt. ustawy.

Gmina realizowała cele zawarte w programie wspierania rodziny poprzez przydzielanie rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu swoich funkcji, wsparcia udzielanego przez asystenta rodziny, pracowników socjalnych Ośrodka, przyznawanie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych z pomocy społecznej, diagnozę przyczyn kryzysu w rodzinach na terenie gminy, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, współdziałanie z instytucjami, w tym m.in. z Zakładami Opieki Zdrowotnej w Bardzie, placówkami oświatowymi i kulturalnymi, Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Policją, Zespołem Interdyscyplinarnym, Poradnią Rodzinną w Ząbkowicach Śląskich, Centrum Leczenia Uzależnień „SANGO” w Ząbkowicach Śląskich, Poradnią Psychologiczno – Pedagogiczną w Ząbkowicach Śląskich, Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej oraz Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Ząbkowicach Śląskich.

W Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Bardzie prowadzone były konsultacje oraz poradnictwo specjalistyczne, w tym psychologiczne, terapeutyczne, a także prawne. Ponadto przedmiotowe wsparcie świadczone także w Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej oraz Centrum Terapii Uzależnień „SANGO” mieszczących się w Ząbkowicach Śląskich. Usługi świadczone były w wymaganym zakresie przez psychologów, terapeutów, prawników. Rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych mogły korzystać także z opisywanej pomocy w placówkach oświatowych, do których uczęszczały dzieci oraz Specjalistycznej Poradni Rodzinnej w Bardzie.

Organizowanie i funkcjonowanie „grup wsparcia” i pomocy w postaci mediacji było realizowane w ramach działalności Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Bardzie, Centrum Terapii Uzależnień „SANGO” w Ząbkowicach Śląskich oraz Specjalistycznej Poradni Rodzinnej w Bardzie. Zauważyć należy, że pracownicy socjalni Ośrodka na bieżąco pomagali w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych, łagodzili konflikty rodzinne, wspierali w decyzjach i planach konstruktywnych dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnego. Ponadto szersze informacje na temat możliwości uzyskania pomocy mediatora, osoby tego potrzebujące mogły uzyskać w Sądzie Rejonowym w Ząbkowicach Śląskich oraz Sądzie Okręgowym w Świdnicy, będących właściwymi miejscowo dla Gminy Bardo.

Gmina zapewniała także usługi dla rodzin z dziećmi, w tym usługi opiekuńcze i specjalistyczne realizowane w ramach świadczeń przyznawanych z pomocy społecznej. W okresie objętym kontrolą wystąpiło 6 sytuacji powodujących zasadność przyznania wsparcia w przedmiotowym zakresie dzieciom tego wymagającym.

(dowód: akta kontroli str. 71 - 82)

W Ośrodku działał zespół do spraw asysty. Zarządzeniem Nr 1/2015 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Bardzie z dnia 2 stycznia 2015 r., dalej zwanego „zarządzeniem”

określono sposób współdziałania i wspierania rodzin przez asystenta rodziny. Przedmiotowy dokument zawierał załączniki do obligatoryjnego stosowania przez pracowników socjalnych oraz asystenta rodziny, w tym:

- Załącznik nr 1 - „*Wniosek pracownika socjalnego TPPS o objęcie usługą asystenta rodziny/pracownika ds. pracy z rodziną rodziny Pani/Pana...*”.
- Załącznik nr 2 - „*Zasady współpracy rodzin z asystentem rodziny / pracownikiem socjalnym ds. pracy z rodziną*”.
- Załącznik nr 3 - „*Ocena / Diagnoza rodziny*”.
- Załącznik nr 4 - „*Karta pracy z rodziną*”.
- Załącznik nr 5 - „*Podsumowanie końcowe*”.
- Załącznik nr 6 - „*Protokół zespołu ds. pracy z rodziną*”.

Analizując przedmiotowe załączniki, podkreślić należy, iż zakres zadań, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy ściśle dotyczy asystenta rodziny, a nie jak może wynikać z wymienionego powyżej załącznika nr 1, innego pracownika ds. pracy z rodziną. Ponadto z załącznika nr 2 w części I pkt 4 wskazano, iż usługa asystenta rodziny „... będzie realizowana nie krócej niż 3 miesiące z możliwością jej przedłużenia w sytuacji zaistnienia takiej potrzeby, za zgodą rodziny.” W części II pkt 2 rzonego załącznika określono, iż „*Asystent kończy pracę w momencie gdy nastąpi zakończenie czasookresu trwania usługi*”. Zauważyć trzeba, iż zapisy załącznika do zarządzenia nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a stosowanie ich może skutkować nieprawidłową realizacją zadania własnego gminy w zakresie obowiązku wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Określony termin nie może warunkować udzielania pomocy. Celem pracy z rodziną jest przywrócenie jej podstawowych funkcji, przewyciężenie trudności życiowych, w tym wykazywanych w sferze opiekuńczo – wychowawczej związanej z dzieckiem przebywający w tej rodzinie. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy, praca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną i ma na celu przywrócenie jej integralności. Natomiast w załączniku nr 3 do zarządzenia, w części III określono elementy jakie winien zawierać plan pracy z rodziną wskazując następujące: cel główny, cele szczegółowe oraz działania do realizacji. W zapisie nie objęto wszystkich obligatoryjnych elementów planu pracy z rodziną, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy, pomijając terminy realizacji i przewidywane efekty działań mających na celu przewyciężenie trudnych sytuacji życiowych. W świetle powyższych uwag powstaje wniosek naprawczy w postaci

konieczności doprowadzenia przedmiotowych zapisów do zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i ich właściwe stosowanie.

Stwierdzono iż w okresie objętym kontrolą w Ośrodku było zatrudnionych 2 asystentów rodziny w oparciu o zadaniowy czas pracy. Zauważyć należy, iż Pani Marta Kociołowicz zatrudniona była na opisywanym stanowisku od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2021 r., a Pani Izabela Sprys od dnia 1 lipca 2021 r. Na podstawie analizy dokumentów dotyczących pracy asystenta rodziny oraz wyjaśnień Kierownika Ośrodka ustalono, iż Pani M. Kociołowicz wykazywała w kontrolowanym okresie częstą absencję usprawiedliwioną w pracy, w tym ciągłą nieobecność od 29 stycznia 2021 r. do dnia rozwiązania stosunku pracy, co skutkowało brakiem możliwości korzystania rodzin z przedmiotowego wsparcia w postaci asysty. Pomoc rodzinom świadczyli natomiast w tym czasie pracownicy socjalni Ośrodka w ramach posiadanych przez siebie kompetencji wynikających z zajmowanych stanowisk.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy, praca asystenta rodziny nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego na terenie gminy, w której praca ta była prowadzona. Asystent rodziny nie prowadził także postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez gminę. Liczba rodzin, z którymi asystent prowadził w tym samym czasie pracę nie przekraczała 15 i realizowana była w miejscu zamieszkania rodziny lub miejscu przez nią wskazanym.

Kontrola losowo wybranych akt pracy asystenta z rodziną wykazała, że:

- Każdorazowo gdy Ośrodek powziął informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych, pracownik socjalny przeprowadził rodzinny wywiad środowiskowy na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.). Następnie po dokonaniu analizy sytuacji rodziny, z której wynikała konieczność przydzielenia asystenta rodziny, pracownik socjalny sporządził wnioski o powyższą formę wsparcia, przekazując go do Kierownika Ośrodka.
- Kierownik Ośrodka po otrzymaniu wniosku pracownika socjalnego, przydzielał rodzinie asystenta rodziny.
- W przypadku 4 rodzin (A. i K. G., S. H., R. K., A. K.) asystent rodziny Pani M. Kociołowicz nie sporządziła pierwszych planów pracy z rodziną, co stanowi nieprawidłowość. W okresie objętym kontrolą Ośrodek podjął działania naprawcze względem stwierdzonej sytuacji i ostatecznie dla każdej z rodzin opracowany był rzeczony dokument obejmujący zakres realizowanych działań mających na celu

przewyciężenie trudnych sytuacji życiowych, terminy ich realizacji, wskazanie osób odpowiedzialnych za ich wykonanie oraz przewidywane efekty pracy z rodziną.

- Plany pracy tworzone we współdziałaniu z rodzinami i pracownikiem socjalnym Ośrodka, a w przypadku to uzasadniającym plan pracy skoordynowano z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej, w świetle art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy. W jednostkowych przypadkach stwierdzono brak podpisu rodziny pod planami pracy. Kierując się zasadą pisemności należy każdorazowo zwracać uwagę na ten fakt i zasadność podpisywania się rodziny pod sporządzonym dokumentem mając na uwadze, iż stanowi to również wyraz zobowiązania się przez nią do działania określonego w planie.
- Wspieranie rodziny było prowadzone za jej zgodą i aktywnym udziałem, z uwzględnieniem zasobów własnych oraz źródeł wsparcia zewnętrznego.
- W skontrolowanych aktach rodzin wspieranych przez asystenta znajdowały się także sporządzane przez niego dokumenty, w tym wystosowane do instytucji zewnętrznych.
- Plany pracy z rodziną poddawano modyfikacjom w zależności od zaistnienia okoliczności, które to uzasadniały.
- Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy, do zadań asystenta rodziny należy w szczególności dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku i przekazywanie tej oceny podmiotowi, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy. Asystent rodziny sporządzał okresowe oceny sytuacji rodziny przekazując je Kierownikowi Ośrodka.

W okresie podlegającym kontroli pracę asystenta rodziny zostało wspartych 18 rodzin.

W przypadku 4 rodzin praca została zakończona, w tym:

- 2 rodziny zrealizowały działania określone planem pracy i przewyciężyły trudne sytuacje życiowe,
- 1 rodzina wykazała brak woli współdziałania z asystentem rodziny i aktywnego udziału w przewyciężaniu trudnej sytuacji życiowej,
- 1 rodzina zmieniła miejsce zamieszkania poza teren gminy (Ośrodek poinformował o tym fakcie właściwą miejscowo jednostkę organizacyjną pomocy społecznej).

W przypadku 2 rodzin (wskazane Kierownikowi Ośrodka podczas kontroli), z którymi zakończono pracę, asystent nie objął ich monitoringiem co stanowi nieprawidłowość w świetle art. 15 ust. 1 pkt 16 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 83 - 136)

Asystent udzielał członkom rodziny pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej, udzielał wsparcia w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych wykazywanych przez rodziny z dziećmi.

W świetle art. 176 pkt 3 lit. b oraz pkt 4 lit. c ustawy, do zadań własnych gminy należy organizowanie szkoleń i tworzenie warunków do działania rodzin wspierających oraz finansowanie kosztów związanych z udzielaniem pomocy, o której mowa w art. 29 ust. 2 ustawy, ponoszonych przez rodziny wspierające. Na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, iż Ośrodek tworzył warunki do pełnienia funkcji i działania rodzin wspierających. Zauważyć należy, iż zasadnym jest wykorzystywanie szerszych kanałów informacyjnych, w tym Biuletynu Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ośrodka, umożliwiających zapoznanie się z taką możliwością przez potencjalnych kandydatów mogących pełnić tę funkcję. Wskazane jest, aby działanie informacyjne miało charakter powtarzalny, cykliczny. Z treści oświadczenia przyjętego od Pani Wiesławy Horowskiej wynika, iż w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały tego typu rodziny, a także nie było zgłoszeń od osób chcących podjąć się tego zadania.

Na terenie Gminy Bardo nie prowadzono placówek wsparcia dziennego, o których mowa w art. 176 pkt 3 lit. c ustawy. Gmina realizowała zadanie własne w postaci współfinansowania pobytu dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w stosunku do 11 dzieci. Zgodnie z art. 191 ust. 9 i 10 ustawy, wydatki ponoszone były odpowiednio w wysokości:

- 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
- 30% w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
- 50% w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

Przyczynami stanowiącymi najczęstszą przesłankę do umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej była postępująca niewydolność opiekuńczo – wychowawcza ich naturalnych rodzin. Jako istotny czynnik utrudniający lub uniemożliwiający podjęcie współdziałania z rodzinami na rzecz powrotu do nich dzieci był brak zgody rodziców na współpracę, brak aktywnego działania rodzin w zakresie określonym w planie pracy opracowanym i realizowanym przez asystenta rodziny we współpracy z rodziną, zaawansowane uzależnienia od środków psychoaktywnych oraz migrujący charakter funkcjonowania.

Kierownik kontrolowanej jednostki przygotował roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, które zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy, do dnia 31 marca każdego roku wójt składa radzie gminy oraz przedstawia potrzeby związane z ich realizacją. Analiza przedłożonej przez kontrolowaną jednostkę dokumentacji wykazała,

iż informacje mieszczące się w zakresie rzeczzonego sprawozdania zostały sporządzone i zawarte przez Kierownika Ośrodka w „Sprawozdaniu z działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Bardzie za rok 2020”. Ponadto z treści analizowanego dokumentu nie wynikało, że był on uszczegółowiony sprawozdawczo pod względem realizacji celów i zadań określonych w Gminnym Programie Wspierania Rodziny, a także nie zawarto w nim potrzeb związanych z realizacją tych zadań. Powyższe stanowi uchybienie powodujące nieprawidłowość w realizacji przedmiotowego zadania przez burmistrza. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest jasne rozdzielenie przez ustawodawcę zadania nałożonego na kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej w świetle art. 110 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. (tj.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.) oraz na organ wykonawczy gminy, zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy. Zauważyć należy celowość takiego działania, a mianowicie w pierwszym przypadku wpływ sprawozdania na opracowanie lokalnych programów pomocy społecznej, a w drugim na uchwalanie gminnych programów wspierania rodziny. W świetle powyższego nie należy traktować rzeczonych sprawozdań jako tożsamyh względem siebie, tylko opracowywać sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny w sposób szczegółowy i odnoszący się do gminnego programu wspierania rodziny, mając na uwadze fakt, iż Ośrodek został wyznaczony do koordynowania tego programu w Gminie Bardzo.

(dowód: akta kontroli str. 137 – 155)

Kontrola kwalifikacji zawodowych pracowników Ośrodka prowadzących pracę z rodziną potwierdziła, że spełniają oni w tym zakresie wymogi określone przepisami prawa. W przypadku wykształcenia asystentów rodziny analiza akt osobowych wykazała, iż posiadali oni kwalifikacje zgodne z art. 12 ustawy.

W okresie kontrolnym gmina tworzyła możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez asystenta rodziny oraz finansowała takie szkolenia, zgodnie z art. art. 176 pkt 2 i pkt 4 lit. b ustawy.

Stosując art. 177 ustawy, w okresie objętym kontrolą Ośrodek realizował rządowe programy z zakresu wspierania rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 156 - 174)

W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej w trybie zwykłym w Ośrodku Pomocy Społecznej w Bardzie stwierdzono następującą nieprawidłowość wymagającą wydania zalecenia pokontrolnego:

1. W dwóch przypadkach asystent rodziny nie monitorował sytuacji rodziny po zakończeniu z nią pracy.

Wobec powyższego wydaje się zalecenie pokontrolne:

1. Monitorować funkcjonowanie rodziny po zakończeniu z nią pracy.

Podstawa prawna: art. 15 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j: Dz.U. z 2020 r. poz. 821, ze zm.).

Termin realizacji: na bieżąco.

Pouczenie

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, w tym wystąpienia niezawierającego zaleceń pokontrolnych, składa się na zasadach określonych w art. 197d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j.: Dz.U. z 2020 r. poz. 821 ze zm.).

Proszę w terminie do dnia **15 grudnia 2021 roku** o powiadomienie Wojewody Dolnośląskiego o sposobie realizacji zalecenia, uwag i wniosków przedstawionych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.


.....
(przewodniczący zespołu inspektorów)


.....
(członek zespołu inspektorów)

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Dorota Nowilla
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU
Zadania i sprawy kontrolnej
(kierownik komórki do spraw kontroli)

