



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 września 2020 r.

WPS-IV.431.1.21.2020.WW

**Pani
Monika Lemanowicz
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
ul. H. Sienkiewicza 32, 06-400 Ciechanów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 197b w związku z art.186 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821) zwanej dalej ustawą, oraz zgodnie z Planem Kontroli Zewnętrznych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego na rok 2020 zespół w składzie Wioletta Wróblewska i Beata Krzykowska - starsi inspektorzy wojewódzcy Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadził w terminie 17, 19, 25 czerwca i 16 lipca 2020 r. kontrolę kompleksową w trybie zwykłym w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Ciechanowie, zwanym dalej Ośrodkiem.

Zakres kontroli obejmował: zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wsparcia oraz pomocy asystenta rodziny, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do dnia kontroli.

Na podstawie art. 197d ustawy oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzenia kontroli (Dz. U. poz. 1477) przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Wojewoda Mazowiecki **pozytywnie pomimo uchybień ocenił** sposób organizacji i realizacji przez Ośrodek zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w tym:

1. zapewnienie warunków organizacyjno-kadrowych do realizacji zadania z zakresu wspierania rodziny,
2. rzetelność sporządzanej sprawozdawczości,
3. prawidłowość, adekwatność i skuteczność udzielanej pomocy i wsparcia rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez działania prowadzone w formie pracy z rodziną lub pomocy w opiece i wychowaniu dziecka.

Stanowisko dyrektora w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej zajmuje pani od 01 lutego 2019 r. W trakcie kontroli okazała pani pełnomocnictwo udzielone przez Prezydenta Miasta Ciechanów oraz upoważnienie do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w sprawach

administracyjnych z zakresu wspierania rodziny. W przypadku pani nieobecności, zastępstwo pełnił wyznaczony pracownik.

Uchwałą nr 446/XXX/2017 Rady Miasta Ciechanów z dnia 27 kwietnia 2017 r. przyjęto statut Ośrodka¹, w którym wyznaczono go do realizacji zadań gminy określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Brak jest zapisów dotyczących określenia zadań z realizacji ww. ustawy. Zarządzeniem nr 21/2017, ze zmianami nr 16B/2018 dyrektora Ośrodka wprowadzono Regulamin Organizacyjny Ośrodka.² Z § 16 regulaminu wynika, że w Ośrodku funkcjonują działy i ośrodki wsparcia. W § 26 wskazano, że do zadań Działu Pomocy Środowiskowej należy między innymi realizacja zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy, w przypadku, gdy pracę z rodziną realizuje Ośrodek, można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej. W regulaminie nie wyodrębniono stanowisk pracy oraz nie określono zadań dot. pracy asystenta rodziny, pracownika socjalnego i psychologa. Schemat organizacyjny stanowiący załącznik nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej z dnia 30 października 2017 r. jest niespójny z treścią § 16 regulaminu. Ponadto zwrócono uwagę, że placówka wsparcia dziennego nie jest ośrodkiem wsparcia. **Ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu.**

Na podstawie art. 28a ust. 1 wójt sprawuje kontrolę nad podmiotami organizującymi pracę z rodziną oraz placówkami wsparcia dziennego. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli w tym zakresie.

Gmina nie obejmowała rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych pomocą rodzin wspierających.

Na podstawie art. 176 pkt 1 ustawy do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny. W trakcie kontroli przedłożyła pani *Program Wspierania Rodziny dla Gminy Miejskiej Ciechanów na lata 2017-2019*, przyjęty przez Radę Miasta Ciechanów uchwałą nr 400/XXVII/2017 z dnia 26 stycznia 2017 r.³ oraz na lata 2020-2022 przyjęty uchwałą nr 206/XVII/2020 z dnia 27 lutego 2020 r.⁴ Wykonanie uchwał powierzono Prezydentowi Miasta Ciechanów. Należy wskazać, że oba programy nie zawierały diagnozy uwzględniającej kompleksowe rozeznanie aktualnych potrzeb, dokonanych wspólnie przez instytucje i podmioty działające w systemie pomocy dziecku i rodzinie na terenie gminy, a jedynie podstawowe dane demograficzne dot. mieszkańców. Program powinien stanowić naturalną kontynuację wcześniej podjętych działań wynikających z oceny potrzeb gminy, mając na uwadze zasady i formy wspierania rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, określone w art. 8, art. 9 i art. 10 ust. 3 ustawy.

W Programie Wspierania Rodziny dla Gminy Miejskiej Ciechanów na lata 2017-2019 odniesiono się w sposób ogólny do realizatorów programu, którym nie przypisano konkretnych zadań i terminów ich realizacji. Nie okazała Pani również dokumentów potwierdzających prowadzenie monitoringu programu zgodnie z zapisem pkt IX Ewaluacja programu, (...) *monitoring prowadzony będzie corocznie poprzez gromadzenie danych i informacji w zakresie działań opisanych w niniejszym Programie*⁵ oraz nie dokonano całościowej ewaluacji programu. Program po upływie 3 lat powinien

¹ Akta kontroli, s.27-35.

² Akta kontroli, s. 37-59.

³ Akta kontroli, s. 110-137.

⁴ Akta kontroli, s. 138-183.

⁵ Akta kontroli, s. 137.

podlegać ocenie zgodnie z ustalonymi kryteriami ewaluacyjnymi, a wynikiem podsumowania powinny być rekomendacje, które zostaną uwzględnione w programie następnym.

Program Wspierania Rodziny w Gminie Miejskiej Ciechanów na lata 2020-2022 jest kolejnym programem realizowanym przez gminę. Głównym celem *jest wspieranie rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zapobieganie marginalizacji życia rodzinnego, promowanie modelu i wartości rodziny poprzez dalszy rozwój, budowanie i doskonalenie istniejącego wielopłaszczyznowego systemu wspierania rodziny*. W programie ujęto cele szczegółowe: wspieranie prawidłowej funkcji rodziny poprzez zabezpieczenie potrzeb bytowych, rozpoznanie problemów rodzin i ich wsparcie w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, podnoszenie kompetencji osób działających na rzecz dziecka i rodziny, profilaktyka zdrowotna na rzecz poprawy jakości życia. Harmonogram programu w swojej treści zawierał czas realizacji (2020-2022), realizatorów oraz wskaźniki. Jednakże czas realizacji zadań programu nie jest określony szczegółowo, realizatorzy są wymienieni zbiorowo, bez konkretnego przydziału zadaniowego, zaś jedynym wskaźnikiem oceny realizacji celów jest liczba np. rodzin objętych wsparciem, zajęć, porad, mediacji.

1. Zapewnienie warunków organizacyjno-kadrowych do realizacji zadania z zakresu wspierania rodziny

W okresie objętym kontrolą Ośrodek zatrudniał 3 asystentów rodziny w systemie zadaniowego czasu pracy, w pełnym wymiarze czasu pracy. Osoby zatrudnione na stanowiskach asystenta rodziny posiadały kwalifikacje określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz spełniały wymogi zawarte w art. 12 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 oraz art. 17 ust 3 i 4 ustawy. Asystenci podnosili swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach i posiadali zakres obowiązków opracowany zgodnie z katalogiem zadań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy.

2. Rzetelność sporządzanej sprawozdawczości

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej gmina ma obowiązek przekazania sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywanych zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Zgodność i rzetelność sprawozdań potwierdzono dokonując porównania z prowadzoną w Ośrodku dokumentacją za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r., od 01.07.2019 r. do 31.12.2019 r. oraz 01.01.2020 r. do 30.06.2020 r.

Z art. 179 ustawy wynika obowiązek składania przez wójta do 31 marca każdego roku radzie gminy rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz przedstawienia potrzeb w tym zakresie. Całość materiału przedkładanego radzie gminy powinna być opracowana przez podmiot, który faktycznie odpowiada za realizację zadania w gminie, czyli przez Ośrodek. *Sprawozdania z realizacji powierzonych gminie zadań z zakresu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej za rok 2018 i 2019* zostały złożone, jednakże nie zawierały określonych potrzeb niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań.

3. Prawidłowość, adekwatność i skuteczność udzielanej pomocy i wsparcia rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez działania prowadzone w formie pracy z rodziną lub pomocy w opiece i wychowaniu dziecka

Wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych to zespół planowanych działań, mających na celu przywrócenie rodzinom zdolności do wypełniania

tych funkcji, dlatego w pierwszej kolejności konieczne jest rzetelne zdiagnozowanie problemu. Na gminie skupia się nie tylko udzielanie pomocy rodzinie przeżywającej trudności, ale też prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

W celu realizacji tego zadania istotne jest dokonywanie analizy i oceny zjawisk mających wpływ na sytuację osób wymagających wsparcia w środowisku lokalnym, wskazanie aktywności przy identyfikowaniu i monitorowaniu osób i rodzin wymagających pomocy, w szczególności:

- ustalenie zasad postępowania odnośnie wymiany informacji dotyczącej rodzin z problemami,
- stosowanie procedur weryfikowania własnych informacji i ustalenia wspólnych działań, wykorzystanie innych możliwości,
- wykorzystanie innych możliwości odnośnie dotarcia do wszystkich osób potrzebujących pomocy i wsparcia.

Przydzielenie asystenta rodziny odbywało się zgodnie z art. 11 ustawy. Pracę asystentów wspierali pracownicy socjalni. Analizie poddano dokumentację 15 rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny, prowadzoną osobno dla każdej rodziny. Dokumenty dotyczące rodziny gromadzone były w teczce podpisanej inicjałami asystenta. Teczka zawierała: wniosek o pomoc, plan pracy, plan pracy (aktualizacja), kartę pracy rodziny, kartę pracy asystenta rodziny w miesiącu..., raport wykonywanych zadań asystenta rodziny w miesiącu..., okresową (kończącą) ocenę sytuacji rodziny, informację dotyczącą działań w zakresie wzmocnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Dokumenty stanowią załącznik do *Standardów postępowania w zakresie zapewnienia wsparcia rodzinie przeżywającej trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wprowadzonych zarządzeniem dyrektora nr 12/2020 z dnia 4 czerwca 2020 r.*⁶ Zapisy standardów odnosiły się do celów prowadzenia oddziaływań w obszarze wspierania rodziny, odbiorców usługi asystenta rodziny i pracownika socjalnego, zakresu rzeczowego pracownika socjalnego, zakresu rzeczowego asystenta rodziny, etapów pracy asystenta rodziny, obszarów pracy asystenta rodziny, niektórych zagrożeń związanych z realizacją usług asystenta rodziny, monitoringu i ewaluacji pracy asystenta rodziny oraz wzorów dokumentów.

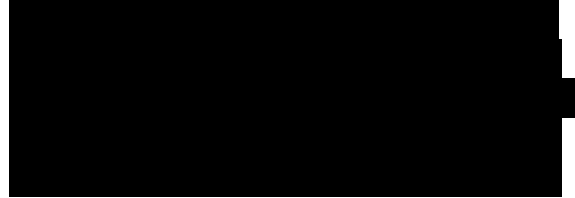
Zdaniem zespołu kontrolnego 3 formularze wzorów nie spełniają kryteriów oceny mierzalnych obszarów tzn.: wniosek o przyznanie pomocy (wzór nr 1) jest wnioskiem analizującym sytuację materialną z ustawy o pomocy społecznej, wzór nr 3 (plan pracy) nie stwarza możliwości zindywidualizowanego określenia celów danej rodziny, natomiast wzór nr 7 dot. końcowej oceny sytuacji rodziny powinien określać kompetencje rodziny w zakresie opiekuńczo-wychowawczym niezbędne do samodzielnego funkcjonowania. Zauważono również, że asystenci w prowadzonej przez siebie dokumentacji stosowali metodę szablonowości, bez uwzględniania odrębności i indywidualności rodziny. Zwrócić uwagę należy, że w przedłożonej dokumentacji kontrolnej nie znaleziono potwierdzenia na realizację zadania wymienionego w rozdz. IV pkt 2.4.⁷ Zastanowienia wymaga także systematyczne przeprowadzanie wywiadu środowiskowego przez pracowników socjalnych i na tej podstawie wnioskowanie o przydzielenie rodzinie asystenta rodziny na kolejne pół roku. Odnosząc się do art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy, brak jest podstaw do przeprowadzania wywiadu środowiskowego na okoliczność sporządzania ponownego wniosku o przydzielenie

⁶ Akta kontroli, s. 64-90.

⁷ (...) po każdym kwartale realizacji usługi w rodzinie następuje wspólne wejście asystenta i pracownika socjalnego w środowisko, w celu ewaluacji bieżącej usługi, (co udało się osiągnąć, jakie działania zrealizować, w jakim stopniu osiągnięto wyznaczone cele itp.).

Wyjaśniła Pani, że pomimo przestania do sądu pisma z zapytaniem w tej sprawie nie otrzymała pani pozytywnej odpowiedzi. Artykuł 190a ustawy⁸ upoważnia podmiot realizujący zadania do zwracania się do sądów, organów państwowych i innych jednostek organizacyjnych z wnioskiem o udzielenie informacji, które mają znaczenie w realizacji zadań wynikających z postanowień ustawy.

Asystenci rodziny zakończyli współpracę z 12 rodzinami:



Zgodnie z art. 15 ust.1 pkt 16 asystenci prowadzili monitorowanie rodziny po zakończeniu współpracy.

Rodziny objęte pomocą Ośrodka korzystały ze wsparcia specjalisty (psychologa) zatrudnionego w Ośrodku



Pomoc kierowana do rodzin była świadczona w formie: poradnictwa rodzinnego, indywidualnej pomocy i wsparcia, działań w zakresie interwencji kryzysowej. W celu ewidencjonowania udzielanego wsparcia psychologowie prowadzili dokumentację pn. spis zgłoszeń. Zwrócono uwagę na nieokreślenie formy i rodzaju dokumentów prowadzonych przez psychologa. Pomoc prawna dla mieszkańców gminy/miasta Ciechanów realizowana była przez prawnika świadczącego usługi dla Urzędu Miasta i w Punkcie Uzależnień.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, w celu wsparcia rodziny, dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego. Na terenie gminy miejskiej Ciechanów funkcjonuje Placówka Wsparcia Dziennego w formie opiekuńczej pod nazwą „Świetlica Środowiskowa”, zwana dalej placówką. Placówka została utworzona na mocy uchwały nr 263/XXII/2016 r. Rady Miasta Ciechanów z dnia 25 sierpnia 2016 r. Przeznaczona jest dla dzieci i młodzieży z rodzin dotkniętych problemami uzależnień, przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Wchodzi w skład struktury organizacyjnej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i dysponuje 52 miejscami. Funkcjonowanie placówki określa regulamin organizacyjny Placówki Wsparcia Dziennego pn. „Świetlica Środowiskowa” Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia nr 47/2018 p.o. Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej z dnia 31.12.2018 r., oraz zgodnie z zapisem § 6 ww. uchwały podstawę funkcjonowania Placówki stanowi Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ciechanowie. Jednakże w statucie brak jest treści regulujących zadania, strukturę organizacyjną i sposobu działania placówki. Regulamin organizacyjny określa: podstawę prawną działania placówki, nazwę, siedzibę i typ, cel i zadania, organizację wewnętrzną, prawa i obowiązki pracowników, prawa i obowiązki uczestników zajęć, prawa i obowiązki rodziców, zasady kierowania dzieci do placówki, dokumentację oraz postanowienia ogólne. Zwrócono uwagę,

⁸ Art. 190 a. Sądy, organy i jednostki organizacyjne są obowiązane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, udostępnić lub udzielić na wniosek podmiotu realizującego zadania w zakresie *wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej* niezbędnych informacji, które mają znaczenie w realizacji zadań wynikających z niniejszej ustawy.

że w § 5 pkt 2.9. wśród celów i zadań placówki zapisano *poczęstunek*, a w § 9 dotyczącym praw i obowiązków uczestników zajęć w pkt 2.1. *obowiązek uczestniczenia wychowanków w zajęciach*. Natomiast w § 10 określającym prawa i obowiązki rodziców w pkt 2 *obowiązek odbierania telefonów od pracowników placówki oraz angażowania się w życie placówki poprzez udział w organizacji różnego rodzaju imprez okolicznościowych*.

Ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” wprowadziła nowe zadania dla asystenta rodziny. Asystent rodziny ma odgrywać rolę koordynatora i przewodnika rodzin po systemie oferowanego wsparcia. Rolą asystenta rodziny jest koordynacja poradnictwa w zakresie: przezwycięzania trudności w pielęgnacji i wychowywaniu dziecka, wsparcia psychologicznego, pomocy prawnej, w szczególności w zakresie praw rodzicielskich i uprawnień pracowniczych, dostępu do rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz świadczeń opieki zdrowotnej.

Jednakże nie okazała Pani dokumentów potwierdzających zaproponowane wsparcie asystenta rodziny skierowane do rodziny w ramach realizacji ustawy.

Na podstawie art. 197d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzania kontroli i wobec stwierdzonych uchybień kieruję do pani kierownik następujące zalecenie pokontrolne:

- opracować procedury określających standardy pracy asystenta rodziny, które staną się podstawą udoskonalenia stosowanych metod pracy i przyczynią się do podejmowania adekwatnych i zaplanowanych działań, w tym umożliwią ocenę jego efektywności pracy,
- uregulować w statucie zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania placówki wsparcia dziennego oraz pozostałe zadania wynikające z realizacji ustawy,
- uwzględnić w regulaminie organizacyjnym realizację zadań gminy określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w tym rozważyć wzmocnienie pracy Ośrodka zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy.

Uwagi i wnioski pokontrolne

Ponadto zwracam uwagę na potrzebę:

- opracowywania planów pracy z rodziną ze szczególnym uwzględnieniem indywidualności rodziny po uprzednim przeprowadzeniu rzetelnej diagnozy środowiska rodzinnego,
- uwzględnienia w sprawozdaniu, o którym mówi art. 179 ustawy potrzeb wynikających z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny,
- ustalenia formy dokumentacji prowadzonej przez psychologa na rzecz pracy z rodziną,
- przyjęcia zasad współpracy i sprawnej wymiany informacji pomiędzy Ośrodkiem a poszczególnymi podmiotami i instytucjami zaangażowanymi w udzielanie wsparcia rodzinom,
- podjęcia działań w celu nawiązania współpracy z rodzinami, które mogłyby stanowić rodzinę wspierającą dla rodzin przeżywających trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Pouczenie

Zgodnie z art. 197d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821.) oraz § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzania kontroli (Dz. U. poz. 1477) kontrolowana jednostka może w terminie 7 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zgłosić do Wojewody Mazowieckiego zastrzeżenia do wydanego wystąpienia lub/i do zawartych w nim zaleceń pokontrolnych na adres: Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Wydział Polityki Społecznej, plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.

W przypadku nieuwzględnienia przez Wojewodę Mazowieckiego zastrzeżeń oraz w przypadku nie zgłoszenia zastrzeżeń do zaleceń, kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego powiadomić wojewodę o sposobie realizacji uwag, wniosków i zaleceń. W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń odpowiadając na zalecenia należy mieć na uwadze zmiany wynikające z powyższego faktu.

Jednocześnie przypominam, że w przypadku osób, które nie realizują zaleceń pokontrolnych mają zastosowanie przepisy art. 198 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Anna Olszewska

Dyrektor

Wydziału Polityki Społecznej

Starszy Inspektor Wojewódzki

Wioletta Wróblewska

Starszy Inspektor Wojewódzki

Beata Krzykowska