



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 października 2020 r.

WPS-IV.431.1.19.2020.EW

**Pani
Joanna Kubkowska
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Zwoleniu
Plac Jana Kochanowskiego 1, 26-700 Zwolen**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 197 b 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: Edyta Węglicka - starszy inspektor wojewódzki, Karolina Drab - starszy inspektor wojewódzki Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadził **w terminie 26 czerwca - 17 lipca 2020 r. kontrolę kompleksową w trybie zwykłym w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Zwoleniu**, 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 nieprawidłowości** 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.

Rada Miejska w Zwoleniu 26 lutego 2020 roku uchwałą nr XXII/155/2020 nadała statut Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Zwoleniu, poprzednio obowiązujący dokument wprowadzono uchwałą nr XVI/103/2019 z 1 października 2019 r.¹ W statucie zapisano, że Ośrodek działa i wykonuje zadania z zakresu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Regulamin organizacyjny wprowadzony został zarządzeniem nr 3/2020 dyrektora Ośrodka dnia 31

¹ Akta kontroli s. 22-32.

marca 2020 roku. W okresie objętym kontrolą obowiązywał również regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 5/2019 z dnia 1 sierpnia 2019 r.². § 4 regulaminu stanowi, że Ośrodek realizuje między innymi zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. W regulaminie uwzględniono komórki organizacyjne realizujące zadania Ośrodka m.in. *Dział Wspierania Rodziny i Pieczy Zastępczej* ze stanowiskiem asystenta rodziny (1 etat). Natomiast w § 16 wskazano zadania asystenta rodziny. Należy podkreślić, że intencją ustawodawcy jest rozwój systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, czemu służyć ma dyspozycja zawarta w art. 10 ust. 2 ustawy, która daje gminie możliwość utworzenia w Ośrodku *zespołu do spraw asysty rodzinnej*.

Stanowisko dyrektora objęła pani 1 marca 2020 r. (wcześniej była pani zatrudniona na stanowisku kierownika od 1 października 2015 r.). W strukturze organizacyjnej Ośrodka wyodrębniono stanowisko zastępcy kierownika (obecnie zastępcy dyrektora), na którym od 1 czerwca 2016 r. zatrudniona jest pani ██████████ ██████████ udzielał zastępcą dyrektora.

W trakcie kontroli zostało okazane imienne upoważnienie do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania w tych sprawach decyzji³. Zastępca dyrektora również legitymował się ww. upoważnieniem, wydanym na podstawie pani wniosku.

Wójt zgodnie z art. 28a ustawy sprawuje kontrolę nad podmiotami organizującymi pracę z rodziną oraz placówkami wsparcia dziennego. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli w tym zakresie.

Stosownie z art. 176 pkt 1 ustawy, Gmina Zwoleni opracowała Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2017-2019, przyjęty uchwałą nr XXXVI/213/17 Rady Miejskiej w Zwoleniu z dnia 11 kwietnia 2017 r. Następnie uchwałą nr XXIII/161/2020 z 27 marca 2020 r. przyjęto Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2020-2022. Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Zwolenia, a głównym realizatorem programu był Ośrodek.

W latach 2017-2019 przyjęto za cel główny: *zintegrowany system wspierania rodzin dysfunkcyjnych i znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej*. Zadania gminy określone w ww. programie ukierunkowane były na zbudowanie zintegrowanego systemu wsparcia rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz zapewnienie odpowiednich warunków życia dzieciom w naturalnym środowisku rodzinnym. W pkt IX pn. Wdrażanie i monitoring zaznaczono, że *Program jest dokumentem otwartym i długofalowym, który będzie podlegał ewaluacji w zależności od rozpoznanych potrzeb wskazywanych przez podmioty zajmujące się sprawami rodziny. Monitoring będzie polegał na pozyskiwaniu informacji i danych od podmiotów realizujących poszczególne zadania, (...). Analiza i ocena zebranych informacji umożliwi opracowanie dalszych przedsięwzięć oraz doskonalenie dotychczas wykonywanych zadań*⁴. Należy jednak zauważyć, że *oczekiwane rezultaty* określono w sposób, który nie pozwala na dokonanie ich oceny. Dla osiągnięcia skuteczności podejmowanych działań niezbędne jest określenie wskaźników, które powinny być tak sformułowane, aby służyły ocenie skuteczności i realizacji działań programu. Na ich podstawie oceniamy: czy/w jakim zakresie podjęto zaplanowane działania oraz osiągnięto zakładane efekty.

² Akta kontroli s. 33-64.

³ Akta kontroli s. 65-66.

⁴ Akta kontroli s. 67-88.

Podczas kontroli przedłożono dokument pn. *Sprawozdanie z monitoringu i ewaluacji Programu Wspierania Rodziny w Gminie Zwoleń na lata 2017-2019*⁵. Dokument opracowany został na podstawie sprawozdań instytucji realizujących poszczególne zadania, zawiera podsumowanie i określa potrzeby w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na terenie gminy Zwoleń.

W obowiązującym programie brak przede wszystkim odniesienia się do doświadczeń związanych z realizacją poprzedniego programu. Brak również harmonogramu zadań dla poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań, jak też terminów ich realizacji. Wskazano za to na zasoby instytucjonalne zajmujące się pracą na rzecz rodzin oraz instytucji i organizacji pełniących funkcje wspierające na terenie gminy i powiatu, jednak nie określono zasad ich współpracy z Ośrodkiem⁶.

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.

Struktura i treść obydwu dokumentów są niemalże identyczne, różnią się jedynie datami i okresem zaprezentowanych danych (demograficznych, bezrobocia, udzielonych świadczeń z pomocy społecznej i wypłaconych świadczeń dla rodzin).

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

W Ośrodku asystent rodziny zatrudniony jest od 2013 roku. W okresie objętym kontrolą zatrudniano 2 osoby na stanowisku asystenta rodziny na podstawie umowy o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy. [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] (zatrudniono osobę na czas jego nieobecności). 16 marca 2020 r. asystent powrócił do pracy, natomiast z osobą zatrudnioną na czas zastępstwa zawarto umowę na czas określony do 31 grudnia 2020 r.⁷

Osoby zatrudnione na stanowisku asystenta rodziny posiadały kwalifikacje określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 oraz art. 17 ust. 3 i 4 ustawy, zakres obowiązków opracowano zgodnie z katalogiem zadań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy. Asystenci systematycznie podnosili swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach. W aktach osobowych stwierdzono brak oświadczeń wynikających z art. 12 ust. 1. pkt 2-4 ustawy, które zostały uzupełnione w trakcie prowadzonej kontroli. W trakcie kontroli zastępca dyrektora podjął czynności w zakresie sprawdzenia asystenta rodziny zatrudnionego w Ośrodku od 2018 roku w Rejestrze Sprawców Przystępstw na Tle Seksualnym, zgodnie z wejściem w życie ustawy od 1 października 2017 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością.

Prowadzono dokumentację na okoliczność ewidencjonowania zadaniowego czasu pracy pn. miesięczna *karta pracy asystenta rodziny, wykaz obecności asystenta rodziny w rodzinie ... miesiąc...* Dokumenty opracowywano w systemie miesięcznym uwzględniając terminy wizyt, czas spędzony u rodziny, opis podjętych działań z podpisem asystenta⁸.

⁵ Akta kontroli s. 89-110.

⁶ Akta kontroli s. 111-133.

⁷ Akta kontroli s. 134-156.

⁸ Akta kontroli s. 157-162.

2. Rzetelność sporządzanej sprawozdawczości

Ośrodek wypełnił obowiązek wynikający z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej i przekazał sprawozdania za okres od 1 stycznia do 30 czerwca oraz od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r. Zgodność sprawozdań potwierdzono, dokonując porównania danych z prowadzoną w Ośrodku dokumentacją. W przekazanych sprawozdaniach nie wykazano prowadzonych na terenie gminy trzech placówek wsparcia dziennego⁹.

Z art. 179 ustawy wynika obowiązek składania przez wójta do dnia 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 przygotowana jest przez podmiot, który faktycznie odpowiada za realizację tego zadania w gminie, a zatem przez Ośrodek. Okazano wyciąg z protokołu nr XXIII/2020 z sesji Rady Miejskiej w Zwoleniu z dnia 27 marca 2020 r., który potwierdza przedstawienie *Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny za rok 2019*¹⁰. W dokumencie ujęto liczbę rodzin objętą wsparciem asystenta rodziny, zakres podejmowanych działań na rzecz rodzin przez Ośrodek oraz uwzględniono potrzeby związane z realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny na terenie Gminy Zwoleń.

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-wychowawczej.

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, odnośnie dotarcia do wszystkich osób potrzebujących pomocy i wsparcia.

W trakcie kontroli wyjaśniono, że informacje o rodzinach przeżywających trudności pochodzą ze środowiska lokalnego: mieszkańców, pracowników socjalnych, szkoły, policji oraz pracowników sądu. W Ośrodku nie ustalono zasad postępowania odnośnie wymiany informacji dotyczących rodzin z problemami, ani procedur weryfikowania własnych informacji i ustalenia wspólnych działań.

Przydzielanie asystenta rodziny następowało po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, na wniosek pracownika socjalnego zawartego w wywiadzie,

⁹ Akta kontroli s. 163-166.

¹⁰ Akta kontroli s.167-173.

po akceptacji kierownika Ośrodka. Nie wystąpiły okoliczności przydzielenia asystenta rodziny w przypadkach, o których mowa w art. 11 ust. 1a ustawy. Kontroli poddano dokumentację 12 rodzin, wspieranych przez asystentów rodziny w kontrolowanym okresie. Dokumentacja rodzin gromadzona była osobno dla każdej rodziny w teczce, która zawierała m in.: wywiad środowiskowy, zgodę na podjęcie współpracy rodziny z asystentem, ocenę sytuacji rodziny, plan pracy z rodziną, aktualizacje planu pracy, sprawozdania miesięczne i półroczne z pracy asystenta rodziny, kartę pracy asystenta rodziny, wykaz obecności asystenta rodziny w rodzinie za miesiąc... Akta zawierały notatki urzędowe i inne dokumenty potwierdzające współpracę asystenta z przedstawicielami instytucji pracującymi z rodziną (korespondencja ze szkołą, sądem, placówkami służby zdrowia, opinie poradni psychologiczno-pedagogicznych, zaświadczenia dot. otrzymywanych przez rodzinę świadczeń)¹¹.

Plan pracy był sporządzany wspólnie z rodziną, określał działania zmierzające do przezwyciężenia trudności występujących w rodzinie, osobę odpowiedzialną za realizację działań. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy, plan pracy z rodziną powinien zawierać przewidywane efekty poszczególnych działań oraz terminy ich realizacji, których nie określono w przedmiotowej dokumentacji. Należy zwrócić uwagę, że cele pracy z rodziną były określone w sposób ogólny, opracowane w rozbudowanej formie, (jako działania długoterminowe): *poprawa warunków socjalno-bytowych rodziny, nabywanie umiejętności prawidłowego sprawowania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, właściwe prowadzenie gospodarstwa domowego, właściwe wypełnianie roli matki, racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi*, często nieadekwatnie do problemów istniejących w rodzinie

Ponadto w planach pracy nie określono przewidywanego terminu usamodzielnienia rodziny oraz zakończenia z nią pracy.

Na podstawie analizy udostępnionej dokumentacji ustalono, że w pierwszym miesiącu współpracy asystent opracowywał plan pracy z rodziną, następnie jego aktualizację, a w kolejnych miesiącach nowy plan pracy, który następnie był aktualizowany. Treści zawarte w dokumentacji, a w szczególności cel główny pracy z rodziną (wskazywany, jako cele długoterminowe) były niejednokrotnie powielane, w przypadku opracowywania kolejnych planów pomocy nie zmieniały się, pomimo zmieniającej się sytuacji w rodzinie, np. dla rodziny objętej wsparciem w okresie od lutego 2019 r. do dnia kontroli opracowano 10 planów pomocy, do których sporządzono 9 aktualizacji. Forma dokumentu w większości przypadków nie pozwalała na rzetelną ocenę ich realizacji, (jakie cele zostały już osiągnięte lub jakie wymagają modyfikacji i dalszej pracy). Aktualizacja planu pracy z rodziną zawierała ocenę wykonanych działań w tym osiągnięte efekty, opis aktualnej sytuacji rodziny, działania krótkoterminowe z określeniem terminu i osoby odpowiedzialnej za ich wykonanie, jednak nie określała wniosków do dalszej pracy z rodziną. W większości przypadków w kolejnych aktualizacjach, wpisy były niejednokrotnie powielane.

Asystent rodziny sporządzał dokument pn. *Sprawozdanie miesięczne z pracy asystenta rodziny z rodziną*, który zawierał: terminy wizyt i opis podejmowanych działań z rodziną i na jej rzecz, podpis asystenta. Załącznikiem do ww. sprawozdania był *wykaz obecności Asystenta Rodziny w rodzinie ...* Należy zauważyć, że forma i zakres ujętych informacji stanowił raczej dziennik pracy asystenta rodziny. Nie odnosił się on do oceny sytuacji rodziny czy osiągniętych efektów, które powinny stanowić elementy sprawozdania z pracy z rodziną.

¹¹ Akta kontroli s. 174-328.

Ponadto 2 razy w roku asystent sporządzał sprawozdania pn. *Sprawozdanie półroczne z pracy asystenta rodziny z rodziną*. W treści sprawozdań uwzględniano bieżącą sytuację rodziny, cele współpracy z rodziną, zadania wykonane w rodzinie i na jej rzecz oraz osiągnięte efekty, rokowania¹². Należy zauważyć, że na podstawie sprawozdań trudno stwierdzić, jaki poziom umiejętności opiekuńczo-wychowawczych osiągnęła rodzina w trakcie realizacji celów. Zawarte uwagi i wnioski nie stanowiły rekomendacji do wyznaczenia kolejnych etapów pracy z rodziną. Ustawodawca nie nakłada obowiązku sporządzania okresowej oceny sytuacji częściej niż jest to określone w art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy.¹³

Ponadto z treści ww. przepisu wynika, że dokonana ocena przekazywana jest podmiotowi, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy – *kierownikowi jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną (...)*. W kontrolowanej jednostce nie dopełniono tego obowiązku.

Prowadzona przez asystenta rodziny dokumentacja przedstawiała powierzchowną charakterystykę rodziny. Należy przede wszystkim zwrócić szczególną uwagę na etapy metodycznego działania asystenta rodziny, ponieważ o ich skuteczności decyduje stopień rozpoznawania potrzeb, które przeprowadza się w pracy diagnostycznej:

- stopień podnoszenia lub wzmacniania danej umiejętności przez członka rodziny (np. prawidłowego realizowania obowiązków na rzecz domu i rodziny, pracy nad autorytetem rodziców, pracy nad umiejętnością gospodarowania budżetem domowym, pracy nad higieną, podnoszeniem umiejętności prowadzenia gospodarstwa domowego, zwiększaniem poczucia wartości, samodzielności, zaradności rodziców). Istotne będzie tutaj doprecyzowanie i określenie poziomu określonej umiejętności na początku objęcia wsparciem danej rodziny i późniejsze badanie jej postępów (przy dokonywaniu okresowej oceny sytuacji rodziny) w celu określenia zmian poziomu rozwoju danej umiejętności członka rodziny w jego samoocenie i ocenie asystenta rodziny,
- skuteczność udzielanego wsparcia przez asystenta rodziny, a tym samym efektów jego pracy, szczególnie w przypadku rodzin, z którymi asystent współpracuje na przestrzeni kilku lat.

Na dzień kontroli w Ośrodku nie opracowano procedur postępowania asystenta rodziny i pracownika socjalnego na rzecz rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wprowadzenie do stosowania procedur w pracy asystenta rodziny będzie podstawą udoskonalenia stosowanych metod pracy i przyczyni się do podejmowania adekwatnych, zaplanowanych działań. Standardy obejmują przede wszystkim najlepszą podstawę zachowania wiedzy i fachowości, jak również stanowią kryterium pomiaru pracy oraz pokazują związek pomiędzy przyczyną a efektem. Ponadto warto zwrócić uwagę, że dokumentacja stosowana przez asystenta rodziny powinna zostać formalnie wprowadzona jako załączniki do standardów pracy (wzory dokumentów)¹⁴.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do dnia kontroli wsparciem asystenta rodziny objęto 18 rodzin,

Z 4 rodzinami asystent zakończył współpracę z następujących powodów: 1 rodzina - zmiana miejsca zamieszkania, 1 rodzina - osiągnięte cele, 1 rodzina – pozbawienie władzy rodzicielskiej matki

¹² Akta kontroli s. 329-337.

¹³ Art. 15 ust. 1 pkt 15. dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej, niż co pół roku...

¹⁴ Akta kontroli s. 338-342.

Ustalono, że asystent rodziny realizował zadania, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, w tym:

- prowadził dokumentację dotyczącą pracy z rodziną,
- opracowywał plan pracy z rodziną,
- dokonywał okresowej oceny sytuacji rodziny,
- monitorował funkcjonowanie rodziny po zakończeniu pracy z rodziną,
- udzielał pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych,
- udzielał pomocy rodzinom w rozwiązywaniu trudności wychowawczych,
- motywował członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- podejmował starania w celu objęcia dzieci opieką specjalistyczną,
- sporządzał na wniosek sądu opinie o rodzinie i jej członkach,
- współpracował z instytucjami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny.

Asystent rodziny zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 16 ustawy realizował obowiązek monitorowania rodzin po zakończonej współpracy z 2 rodzinami. Dokumentacja zawierała notatki z wizyt w środowisku na okoliczność monitorowania funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną, podpisane przez asystenta rodziny oraz pracownika socjalnego.

Praca z rodziną określona w art. 8 ust. 2 ustawy jest jedną z form wspierania rodziny. Artykuł 10 ust. 3 ustawy przewiduje dodatkowe formy pracy z rodziną, wymienione w pkt 1-5 ustawy.

Rodziny objęte pomocą Ośrodka miały możliwość korzystania ze wsparcia specjalistów: Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Zwoleniu i Pionkach (psycholog, pedagog, logopeda) oraz specjalistów współpracujących z Ośrodkiem (psychologa, prawnika). Pracownicy socjalni oraz asystenci rodziny informowali rodziny o możliwości korzystania ze wsparcia i pomocy pracowników instytucji oświaty i służby zdrowia na terenie gminy i poza nią. Ośrodek nie prowadził pracy z rodziną w formie: mediacji, usług dla rodzin z dziećmi, spotkań dla rodzin mających na celu wymianę ich doświadczeń oraz zapobieganie izolacji, zwanych „grupami wsparcia”.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, w celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego.

Z przedstawionych w trakcie kontroli dokumentów wynika, że na terenie gminy działają trzy świetlice profilaktyczno-wychowawcze: w Zwoleniu od 2008 roku oraz dwie w środowisku wiejskim – w miejscowości Strykowice Górne od 2010 roku i Strykowice Błotne od 2012 roku. Organem założycielskim i prowadzącym placówki jest Gmina Zwoleń. Działalność świetlic finansowana jest ze środków na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych pochodzących z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów

alkoholowych. Okazano zarządzenia Burmistrza Zwolenia nr 51/2008 z dnia 22 września 2008 r., nr 70/2010 z 20 października 2010 r., nr 148/2012 z dnia 31 października 2012 r. w sprawie zmian regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Zwoleniu dotyczących wewnętrznej struktury urzędu poprzez wyodrębnienie komórek organizacyjnych - świetlic profilaktyczno-wychowawczych¹⁵.

Stosownie do treści art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821) *publiczne placówki opiekuńczo-wychowawcze wsparcia dziennego działające na podstawie przepisów dotychczasowych, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stają się placówkami wsparcia dziennego, w rozumieniu niniejszej ustawy tj. z dniem 01.01.2012 r. Nie mniej jednak na mocy przepisu art. 228 ust. 2 ww. ustawy jednostki samorządu terytorialnego prowadzące placówki, o których mowa w ust. 1, są obowiązane dostosować organizację, zasady i warunki funkcjonowania tych placówek do wymagań określonych na podstawie przepisów niniejszej ustawy w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy tj. do dnia 01.01.2015 r.*

Zatem istotne było to, aby do 01.01.2015 r. organy prowadzące placówki wsparcia dziennego dokonały zmian organizacyjnych w zakresie dokumentów powołujących oraz statutów i regulaminów placówek wsparcia dziennego. Placówki wsparcia dziennego prowadzone w formie gminnych jednostek organizacyjnych, są jednostkami budżetowymi działającymi na podstawie art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Działającymi w oparciu o statut, którego nadania jedynym uprawnionym jest organ stanowiący samorządu gminnego, w tym przypadku rada gminy. Podstawą prawną uchwały rady gminy w sprawie utworzenia i nadania statutu placówce wsparcia dziennego jest art. 7 ust. 1 pkt 6a, art. 9 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tak utworzoną placówką kieruje kierownik na podstawie art. 25 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, który w ramach swoich kompetencji nadaje placówce wsparcia dziennego regulamin organizacyjny. Powyższe wynika wprost z art. 28 ust. 4 ustawy, *szczegółowe zadania oraz organizację działania placówki wsparcia dziennego, w tym rodzaj dokumentacji dotyczącej dziecka oraz sposób jej prowadzenia, określa regulamin organizacyjny placówki wsparcia dziennego opracowany przez kierownika tej placówki.*

Podczas kontroli okazano *Regulamin Organizacyjny Świetlic Profilaktyczno-Wychowawczych w Gminie Zwoleń*, obowiązujący od 17 grudnia 2018 roku¹⁶. Zgodnie z przedstawionym dokumentem świetlice profilaktyczno-wychowawcze realizowały zadania:

- zapewnienie opieki dzieciom i młodzieży z rodzin mających trudności w wypełnianiu swoich zadań opiekuńczo-wychowawczych z powodu uzależnienia od alkoholu, narkotyków czy innych nałogów oraz przemocy w rodzinie;
- zapewnienie dzieciom i młodzieży pomocy w nauce poprzez tworzenie warunków do nauki własnej i pomocy wykwalifikowanej kadry nauczycieli i wychowawców;
- rozwijanie zainteresowań i uzdolnień dzieci i młodzieży;
- organizowanie alternatywnych form spędzania wolnego czasu (imprezy sportowe, kulturalno-oświatowe, plenerowe, rozrywkowe);
- prowadzenie działań profilaktycznych mających na celu zapobieganie i ograniczanie zachowań ryzykownych dzieci i młodzieży oraz promowanie zdrowego stylu życia.

¹⁵ Akta kontroli s. 361-365.

¹⁶ Akta kontroli s. 366-369.


Świetlice zapewniają dzieciom opiekę po zajęciach szkolnych, pomoc w odrabianiu lekcji, pomoc w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych oraz możliwość spożycia posiłku. Zajęcia odbywają się przez 5 dni w tygodniu, w godzinach dostosowanych do potrzeb dzieci i rodziców. Łącznie w 2019 roku do świetlic uczęszczało 76 dzieci, odnotowano 6 740 odwiedzin. Ponadto w świetlicach odbywały się spotkania z pracownikami Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Zwoleniu, KP Policji i Straży Pożarnej. Dla dzieci uczęszczających do świetlic zorganizowano wyjazd na basen, wycieczkę do Sandomierza i Telewizji Polskiej¹⁷.

Placówki realizują zadania w oparciu o plan pracy (cele i zadania zajęć świetlicowych), szczegółowy plan pracy opracowany na dany rok szkolny, tygodniowy harmonogram zajęć¹⁸. Ponadto prowadzone są dzienniki zajęć i listy obecności wychowanków na zajęciach w danym dniu.

W okresie objętym kontrolą w placówkach wsparcia dziennego zatrudnionych było 7 osób, z których jedna pełniła funkcję kierownika - koordynatora. Trzech pracowników zatrudniono na stanowisku pomoc administracyjna/wychowawca w ramach umowy o pracę na czas nieokreślony ($\frac{3}{4}$ etatu, $\frac{1}{2}$ etatu), zaś pozostałych 3 wychowawców zatrudniono na umowę zlecenia¹⁹.

Treść art. 25 i 26 ustawy wskazuje rodzaj zajmowanych stanowisk przez osoby pracujące w placówce oraz określa kwalifikacje osób pracujących z dziećmi. Zgodnie z ww. przepisami 4 osoby zatrudnione w placówkach, w tym kierownik nie posiadały odpowiednich kwalifikacji, a w przypadku wychowawców zajmowane przez nich stanowiska: pomoc administracyjna /wychowawca, są niezgodne z cytowanym przepisem.

Zatrudnienie kierownika placówki następuje zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Natomiast czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników placówki wsparcia dziennego wykonuje kierownik tej placówki i jest on w stosunku do nich pracodawcą w rozumieniu art. 3 kodeksu pracy zgodnie z treścią, którego *pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników.*

 Ponadto zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt. 2-4 i art. 26 pkt.2 1-3 ustawy w aktach pracowników powinny znajdować się zaświadczenia: o niepozbawieniu, zawieszeniu bądź ograniczeniu władzy rodzicielskiej, wypełniania obowiązku alimentacyjnego oraz o nieskazaniu za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

W okresie kontrolnym nie obejmowano wsparciem rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych pomocą rodzin wspierających, o których mowa w art. 29 ustawy.

Ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” wprowadziła nowe zadania dla asystenta rodziny. Rolą asystenta rodziny jest koordynacja poradnictwa w zakresie: przewyższania 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.²⁰ W okresie objętym kontrolą Ośrodek

¹⁷ Akta kontroli s. 370-371.

¹⁸ Akta kontroli s. 372-395.

¹⁹ Akta kontroli s. 396.

²⁰ Art. 8 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2019 r. poz. 473).

nie wypłacał jednorazowych świadczeń z tytułu urodzenia się żywego dziecka, o którym mowa w art. 10 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”.

Zwrócono uwagę na brak rzetelności w przedmiocie akceptacji przez panią, jako dyrektora Ośrodka formalnie obowiązujących i sporządzanych dokumentów, co skutkuje brakiem zapewnienia właściwego postępowania w zakresie nadzoru nad prowadzoną dokumentacją i planowanymi działaniami w obszarze realizowanego zadania.

Na podstawie art. 197 d 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 nieprawidłowości kieruję do pani Dyrektor następujące zalecenia pokontrolne:

- podjąć działania w celu opracowania standardów pracy asystenta rodziny, które staną się podstawą udoskonalenia stosowanych metod pracy i przyczynią się do podejmowania adekwatnych i zaplanowanych działań, a w efekcie sporządzania rzetelnej sprawozdawczości w tym zakresie,
- ustalić procedury monitorowania działań wykonywanych przez asystenta rodziny, w szczególności sporządzania planów pracy z rodziną, zgodnie ze wskazaniem określonymi w art. 15 ust. 1 i ust. 3 ustawy,
- wypełniać obowiązek wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy dotyczący przekazywania okresowej oceny sytuacji rodziny podmiotowi, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy,
- wypracować mechanizmy identyfikowania i monitorowania rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, co wpłynie na rozwój systemu opieki nad dzieckiem w gminie oraz pozwoli na podjęcie działań mających na celu zapewnienie wsparcia i pomocy wszystkim rodzinom tego potrzebującym.

Uwagi i wnioski

Ponadto zwracam uwagę na potrzebę:

- dostosowania regulaminu organizacyjnego Ośrodka do obowiązujących unormowań prawnych w zakresie utworzenia zespołu do spraw asysty rodzinnej, zgodnie z art. 10 ust. 2 ww. ustawy, przyjęcia zasad współpracy i sprawnej wymiany informacji pomiędzy Ośrodkiem, a poszczególnymi instytucjami i podmiotami zaangażowanymi w udzielanie wsparcia rodzinom,
- opracowania narzędzi pozwalających na monitorowanie i ocenę realizacji zadań zawartych w gminnym programie wspierania rodziny w celu planowania dalszych działań,
- podjęcia działań w celu nawiązania współpracy z rodzinami, które mogłyby stanowić rodzinę wspierającą dla rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi.

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

Edyta Węglińska

STARSZY INSPEKTOR WOJEWÓDZKI

Karolina Drab