



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.03.2020

Pani  
Anna Sowik-Złotoś  
Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej  
w Rybniku  
ul. Żużłowa 25  
44-200 Rybnik

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/090 – Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku <sup>1</sup> , ul. Żużłowa 25, 44-200 Rybnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Sowik-Złotoś, Dyrektor od 31 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jerzy Kajzerek, Dyrektor od 1 kwietnia 1990 r. do 30 lipca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wsparcie asystenta rodziny.</li><li>2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych.</li><li>3. Zapewnienie jednorazowego świadczenia.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli lub są niezbędne dla celów porównawczych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/332/2020 z 2 grudnia 2020 r.</li><li>2. Monika Bukowiec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/314/2020 z 23 listopada 2020 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1- 4)

---

<sup>1</sup> Jednostka budżetowa Miasta Rybnik, utworzona na mocy Uchwały Nr 56/XII/90 Miejskiej Rady Narodowej w Rybniku z dnia 28 lutego 1990 r. w sprawie utworzenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Rybniku. Dalej: OPS.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

OPS wykonywał w imieniu Miasta Rybnika zadania z zakresu polityki społecznej, w tym wsparcia dla rodzin. Realizując uchwałę Rady Ministrów w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”<sup>4</sup> OPS zapewniał, zgodnie z kryteriami wynikającymi z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”<sup>5</sup>, asystentów rodziny oraz wypłacał - na podstawie art. 10 ust. 1 ww. ustawy - jednorazowe świadczenia z tytułu urodzenia się żywego dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie lub nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, powstałą w okresie prenatalnego rozwoju lub w czasie porodu<sup>6</sup>.

Przyznanie świadczenia jednorazowego w każdym ze zbadanych 20 przypadków było zasadne. W przypadku trzech decyzji o odmowie przyznania świadczenia organ nie wyznaczył stronom terminu do zapoznania się z zebraną dokumentacją w sprawie oraz do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, jak również nie wskazał przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione. Było to niezgodne z art. 10 § 1 i art. 79a ustawy z dnia 4 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> i mogło stanowić naruszenie prawa obywateli do rzetelnego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej.

Osoby pełniące funkcje asystentów rodziny spełniały obowiązujące wymagania formalne. Udzielane przez OPS wsparcie dotyczyło głównie przewyciężenia trudności w pielęgnacji i wychowaniu dziecka oraz pomocy przy uzyskiwaniu zaświadczeń i zleceń lekarskich, oświadczeń o niepełnosprawności dziecka, dodatkowych świadczeń (zasiłku i świadczenia pielęgnacyjnego, karty Dużej Rodziny), refundacji poniesionych kosztów na zakup wyrobów medycznych. Było ono adekwatne do stwierdzonych potrzeb i dokumentowane, przy czym plany pracy z rodziną nie były sporządzane rzetelnie, gdyż nie zawierały zakresu działań wraz z przyporządkowanym dla danego działania terminem jego realizacji oraz wymiarowanych przewidywanych efektów podjętej koordynacji w powiązaniu ze wskazanymi dla danej rodziny działaniami, w indywidualnych katalogach możliwego wsparcia.

W OPS prawidłowo weryfikowano uprawnienia osób kierowanych do środowiskowego domu samopomocy<sup>8</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Wsparcie asystenta rodziny.

#### Opis stanu faktycznego

OPS nie zawierał z Wojewodą Śląskim umów na koordynację, o której mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o wsparciu, gdyż działania te przeprowadził Urząd Miasta Rybnika.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. (M.P. poz. 1250).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1329, dalej: ustawa o wsparciu.

<sup>6</sup> Dalej: świadczenie jednorazowe.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: kpa.

<sup>8</sup> Dalej: ŚDS.

<sup>9</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Wnioskowana kwota zapotrzebowania na realizację Programu Asystent rodziny w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła: w 2017 r. 50,4 tys. zł, w 2018 r. 193,1 tys. zł, w 2019 r. 250,8 tys. zł, przy deklarowanym wkładzie własnym wynoszącym odpowiednio: 39,8 tys. zł, 157,7 tys. zł, 236,0 tys. zł i dotyczyła zatrudnienia, odpowiednio: czterech, dziewięciu i 11 asystentów rodziny<sup>10</sup>.

W latach 2017-2019 Miasto zawarło z Wojewodą Śląskim umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego z zakresu wspierania rodziny realizowanego w ramach Programu Asystent rodziny, na podstawie których Wojewoda Śląski przekazał środki finansowe na dofinansowanie wynagrodzenia asystentów rodziny odpowiednio w wysokości: 50,4 tys. zł, 154,6 tys. zł i 191,9 tys. zł.

Miasto zwróciło w dniu 15 stycznia 2018 r kwotę 20,2 tys. zł z tytułu niewykorzystanej dotacji otrzymanej w 2017 r. W latach 2018-2019 wydatkowano całą kwotę przyznanej dotacji na dany rok.

(akta kontroli str. 12-13)

W latach 2017 – 2020 (I półrocze) liczba<sup>11</sup>:

- zatrudnionych w OPS asystentów rodziny wynosiła odpowiednio: 12<sup>12</sup>, 10<sup>13</sup>, 12<sup>14</sup> i 11<sup>15</sup>;
- rodzin znajdujących się pod opieką asystentów rodziny wynosiła odpowiednio: 146, 175, 209, 152, tym samym na jednego asystenta przypadało średnio w badanych okresach: 12, 12, 12, 14 rodzin<sup>16</sup>, nie przekroczono dopuszczalnego limitu 15 rodzin przypadających na jednego asystenta.

(akta kontroli str. 15, 23, 27, 31, 152, 35-38)

W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej<sup>17</sup> wykazano nieprawidłową liczbę zatrudnionych asystentów za poszczególne półrocza 2017 r. i 2019 r., co dalej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 21-38)

W latach 2017-2020 (I półrocze) wnioski o objęcie koordynacją wsparcia, o której mowa w art. 8 ust. 6 ustawy o wsparciu złożyło odpowiednio 14, 15, sześć i dwie rodziny. Wszystkie rodziny, które złożyły stosowny wniosek uzyskały wsparcie asystentów rodzin niezwłocznie po ich złożeniu. Każda z rodzin posiadała zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu.

(akta kontroli str. 15, 39-40)

Na 37 rodzin objętych koordynacją w okresie objętym kontrolą 16 rodzin było już wcześniej pod opieką OPS – korzystając w szczególności z pomocy asystenta.

(akta kontroli str. 16, 39-40)

Zespół Asysty Rodzinnej przy OPS po otrzymaniu informacji z Działu Świadczeń Rodzinnych przy OPS o ustaleniu prawa do jednorazowego świadczenia,

<sup>10</sup> W I półroczu 2020 r. nie składano zapotrzebowania oraz nie otrzymano dotacji ponieważ „Program asystent rodziny na rok 2020” został ogłoszony w lipcu.

<sup>11</sup> Według stanu na koniec poszczególnych okresów.

<sup>12</sup> Z tego 11 asystentów zatrudnionych na umowę o pracę i jeden asystent na umowę zlecenie.

<sup>13</sup> Z tego dziewięciu asystentów zatrudnionych na umowę o pracę i jeden asystent otrzymywał wynagrodzenie w formie dodatku specjalnego z uczestnictwo w programie unijnym pn. „Alternatywa”.

<sup>14</sup> Asystenci zatrudnieni na umowę o pracę.

<sup>15</sup> Asystenci zatrudnieni na umowę o pracę.

<sup>16</sup> W badanym okresie występowali również asystenci, którzy najmniej mieli pod opieką osiem rodzin, natomiast w każdym z badanych okresów liczba przypadająca na jednego asystenta nie przekraczała 15 rodzin.

<sup>17</sup> W tabeli B. „Asystent Rodziny” w pkt 1 „Liczba asystentów rodziny w gminie, z tego” oraz w konsekwencji w pkt 2 „Liczba asystentów zatrudnionych przez.”

każdorazowo podejmował próbę kontaktu z rodziną w celu przekazania informacji o możliwości objęcia rodziny koordynacją na podstawie ustawy o wsparciu.

(akta kontroli str. 40-44)

W latach 2017-2020 (I półrocze) w ramach koordynacji pomoc świadczyło pięciu asystentów.

(akta kontroli str. 40)

Jak wyjaśniła Dyrektor OPS objęcie przez asystenta opieką rodziny z grupy docelowej spowodowało zmniejszenie liczby rodzin znajdujących się dotąd pod jego opieką o dwie rodziny, jednakże było to uwarunkowane mniejszą liczbą wniosków wpływających w tym okresie.

(akta kontroli str. 14)

Analiza dokumentacji 10 rodzin z dzieckiem posiadającym zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu, którym asystenci rodziny udzielili wsparcia wykazała, że:

- w sześciu przypadkach niezwłocznie opracowywano, wspólnie z rodziną z grupy docelowej, katalog możliwego do uzyskania wsparcia, zgodnie z art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy o wsparciu. W pozostałych czterech przypadkach nie było możliwości ustalenia czy czynności tych dokonano bezzwłocznie, z uwagi na brak dat sporządzenia ww. katalogów, o czym dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w ośmiu przypadkach opracowano wymagany plan pracy z rodziną. W dwóch pozostałych przypadkach, gdzie asystent wcześniej współpracował z rodziną, w jednym przypadku dokonano aktualizacji planu, natomiast w drugim planu nie zmodyfikowano. Dziewięć planów pracy z rodziną nie zawierało konkretnych działań wraz z przyporządkowanym dla danego działania terminem jego realizacji oraz skonkretyzowanych i zwymiarowanych przewidywanych efektów podjętej koordynacji, w powiązaniu ze wskazanymi dla danej rodziny działaniami, w indywidualnych katalogach możliwego wsparcia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w każdym badanym przypadku dokonywano rzetelnej oceny sytuacji rodziny nie rzadziej niż co pół roku zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>18</sup>. Była ona sporządzana w formie opisowej, składającej się z kilku części, m.in.: danych członków rodziny, opisowej sytuacji rodziny przed objęciem asystenturą rodziny, celów współpracy z rodziną, zadań wykonanych z rodziną i na jej rzecz oraz osiągniętych efektów oraz rokowań. Jednakże brak było możliwości odniesienia oceny sytuacji rodziny (np. w zakresie zadań i osiągniętych efektów) do planów pracy dla poszczególnych rodzin, gdyż nie zawierały one wzmianki o zakładanych działaniach i terminach ich realizacji.
- tylko jedna z 10 badanych rodzin objętych koordynacją upoważniła asystenta rodziny na podstawie pisemnego upoważnienia do występowania w jej imieniu i na jej żądanie do podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o wsparciu, w celu umożliwienia im skorzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej. Asystent podczas pracy z rodziną nawiązał kontakt m.in. z Ośrodkiem Leczniczo-Rehabilitacyjnym dla Dzieci Niepełnosprawnych Ruchowo i Umysłowo im. Jana Pawła II w Rybniku<sup>19</sup> w celu ustalenia terminów spotkań z psychologiem, Przedszkolem Terapeutycznym „Syriusz” w Rybniku

<sup>18</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 821, dalej: ustawa o wspieraniu rodziny.

<sup>19</sup> Dalej: OLR dla Dzieci NRiU.

w celu uzgodnienia planu pracy z dzieckiem przy współpracy lekarzy specjalistów, Niepublicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej „Centrum Medyczne” w Rybniku, gdzie uzyskano zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu oraz ustalano wizyty dziecka u neurologa, a także Punktem Terenowym Pomocy Środowiskowej nr 5 w OPS w celu uzyskania specjalistycznych usług opiekuńczych;

- udzielając wsparcia asystenci współpracowali m.in. z: Ośrodkiem Wczesnej Interwencji w Żorach<sup>20</sup>, Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Rybniku, OLR dla Dzieci NRiU, lekarzami Podstawowej Opieki Zdrowotnej oraz lekarzami specjalistami, Powiatowym Zespołem ds. Orzekania o Niepełnosprawności, Działem Świadczeń Rodzinnych, Działem Pomocy Osobom Niepełnosprawnym, Narodowym Funduszem Zdrowia<sup>21</sup>. W toku podjętej współpracy, która była udokumentowana w miesięcznych kartach przebiegu spotkań z rodzinami oraz okresowych ocenach sytuacji rodziny/sprawozdaniach z pracy asystenta rodziny z rodziną, asystenci:
  - umawiali wizyty u lekarzy specjalistów,
  - składali wnioski o rehabilitację oraz wnioski o wydanie opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju w ww. ośrodkach i poradniach,
  - uzyskiwali informacje o częstotliwości korzystania przez rodziców z pomocy i przestrzegania przez nich umówionych terminów spotkań, informacje dotyczące diagnozy dziecka oraz zaleceń dla rodziców,
  - udzielali pomocy przy uzyskiwaniu zaświadczeń i zleceń lekarskich, orzeczenia o niepełnosprawności dziecka, dodatkowych świadczeń<sup>22</sup>, refundacji poniesionych kosztów na zakup wyrobów medycznych<sup>23</sup> oraz dofinansowania do udziału rodzin w turnusach rehabilitacyjnych.
- wsparcia udzielali każdorazowo asystenci posiadający wymagane wykształcenie oraz spełniający pozostałe warunki formalne, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o wspieraniu rodziny;

(akta kontroli str. 45-86)

Kierownik Zespołu Asysty Rodzinnej oświadczyła, że w każdej rodzinie, której przyznano wsparcie asystenta rodziny z powodu problemów opiekuńczo-wychowawczych, a rozeznano sytuację, o której mowa w ustawie o wsparciu, była prowadzona koordynacja. Zatem pod opieką OPS były wyłącznie rodziny z dzieckiem legitymującym się niepełnosprawnością, i jednocześnie dysponującym zaświadczeniem, o którym mowa w art. 8 ust. 2 ww. ustawy o wsparciu.

(akta kontroli str. 40)

W okresie objętym kontrolą na pięciu asystentów świadczących pomoc w ramach koordynacji tylko jedna osoba uczestniczyła w jednodniowej konferencji szkoleniowej dotyczącej funkcji asystenta rodziny w zakresie wsparcia kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, zorganizowanej przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 92)

Dyrektor OPS wyjaśniła, iż w zaproszeniu do udziału w ww. konferencji była ograniczona liczba miejsc i tylko jeden pracownik OPS w Rybniku mógł skorzystać z udziału w konferencji. Dodała również, że przez cały okres od wejścia w życie

---

<sup>20</sup> Dalej: OWI.

<sup>21</sup> Dalej: NFZ.

<sup>22</sup> Zasiłku i świadczenia pielęgnacyjnego, karty Dużej Rodziny.

<sup>23</sup> Pieluchomajtek, cewników.

ustawy o wsparciu do OPS nie wpłynęła ani jedna propozycja/informacja nt. organizowania szkoleń w zakresie realizowania koordynacji w ramach ww. ustawy. Asystenci także w ramach własnych poszukiwań nie natknęli się na szkolenia z zakresu ww. ustawy.

(akta kontroli str. 96)

Dyrektor OPS oraz kierownik Zespołu Asysty Rodzinnej w OPS wskazały następujące trudności na jakie napotykają asystenci rodziny podczas świadczenia pomocy na rzecz rodzin, a zwłaszcza realizując skoordynowaną pomoc wynikającą z ustawy o wsparciu oraz problemy i bariery w jego realizacji:

- brak informacji na temat roli i zadań asystenta rodziny wśród rodzin, które złożyły wniosek o objęcie ich wsparciem, co skutkowało ich błędnymi oczekiwaniami – przykładowo oczekiwanie, że asystenci będą zajmować się dziećmi lub wykonywać obowiązki domowe,
- niechęć ze strony rodzin, które podejmują współpracę w wyniku zobowiązania sądu;
- zdystansowanie rodziny do asystenta – obawa przed instytucją OPS oraz zbyt silną ingerencją pracowników w życie rodziny;
- zatajanie przez rodziny informacji o występujących trudnościach w ich funkcjonowaniu np. ukrywanie uzależnienia, stanu zdrowia, przemocy itp. oraz nieinformowanie asystenta o istotnej korespondencji (pisma z sądu, od komornika czy dotyczące spraw mieszkaniowych);
- niepełnosprawność intelektualna rodziców – trudności w rozumieniu przekazywanych informacji;
- odwoływanie wizyt, unikanie kontaktu, częsta zmiana numeru telefonu kontaktowego;
- zaburzenia i choroby psychiczne klientów;
- brak dostępu do opieki wytchnieniowej<sup>24</sup>;
- brak ze strony lekarzy pediatrów informacji na temat form wsparcia wynikających z ustawy o wsparciu;
- nieprzekazywanie przez NFZ grupie docelowej informacji na temat ustawy o wsparciu;
- brak w początkowym okresie obowiązywania ustawy o wsparciu informacji ze strony Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Rybniku na temat liczby godzin przysługujących dzieciom w ramach Wczesnego Wspomagania Rozwoju;
- ograniczenia w umawianiu wizyt u lekarzy specjalistów w terminach nie dłuższych niż w ciągu 7 dni roboczych od zgłoszenia;
- wymóg zatrudnienia osób do prac społecznie użytecznych, wykonywanych na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych, spełniających jednocześnie dwa kryteria: bycie osobą bezrobotną i klientem OPS<sup>25</sup> oraz brak możliwości by w tej samej rodzinie prace mogła dwukrotnie wykonywać ta sama osoba.

(akta kontroli str. 89-90)

---

<sup>24</sup> Element systemu pomocy społecznej; czasowa (weekendowa, kilku-, kilkunastodniowa) usługa opiekuńcza nad osobą niesamodzielną (zależną), dokonująca się w zastępstwie za opiekuna faktycznego (np. rodzica lub dzieci) w związku z zaistniałym zdarzeniem losowym, potrzebą załatwienia spraw dnia codziennego lub odpoczynkiem opiekuna faktycznego.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, ze zm.) oraz § 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2447).

Trzech asystentów rodziny oprócz ww. barier i trudności przy świadczeniu pomocy na rzecz rodzin, a zwłaszcza realizując skoordynowaną pomoc wskazało:

- trudny dostęp do rehabilitacji w terminie 7 dni,
- brak propozycji szkoleń dotyczących pracy z rodziną w ramach ustawy o wsparciu,
- nieinformowanie przez instytucje wspierające potrzeby niepełnosprawnego dziecka z jakiej pomocy można skorzystać w ramach ustawy o wsparciu (np. o możliwości skorzystania z dodatkowych godzin wczesnego wspomaganie),
- oczekiwanie w kolejkach w NFZ, w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Rybniku czy Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Rybniku (brak uprzywilejowania do załatwiania spraw objętych wsparciem rodzin poza kolejnością),
- nieudzielanie informacji przez lekarzy o możliwości refundacji wyrobów medycznych bez limitu ilościowego i czasowego,
- niezyskiwanie z NFZ informacji, które artykuły medyczne i ortopedyczne oraz specjalistyczny sprzęt dla dzieci jest refundowany.

(akta kontroli str. 99, 103-104, 109-111)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, które sporządza się według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, w tabeli B. „Asystent Rodziny” wykazano nierzetelne dane o liczbie asystentów rodziny w mieście Rybnik za poszczególne półrocza 2017 r. i 2019 r., tj.:
  - w sprawozdaniu za I półrocze 2017 r. wykazano 12 asystentów, podczas gdy powinno być wykazanych 11 (z tego 10 asystentów zatrudnionych na umowę o pracę i jeden na umowę zlecenie);
  - w sprawozdaniu za II półrocze 2017 r. w pkt 1. wykazano 13 asystentów, podczas gdy powinno być wykazanych 12 (z tego 11 zatrudnionych na umowę o pracę i jeden na umowę zlecenie);
  - w sprawozdaniu za I i II półrocze 2019 r. w pkt 1. wykazano 11 asystentów, podczas gdy powinno być wykazanych 12 (wszyscy zatrudnieni na umowę o pracę);

(akta kontroli str. 21-38)

Dyrektor OPS wyjaśniła, iż w przypadku ww. sprawozdań wykazano faktyczną liczbę asystentów zatrudnionych w okresie sprawozdawczym, a nie wg stanu na dzień 31 grudnia.

OPS przesłał w dniu 18 grudnia 2020 r. do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach korekty ww. sprawozdań.

(akta kontroli str. 143-153)

2. W wyniku badania losowo wybranej dokumentacji 10 rodzin objętych koordynacją, którą prowadzili asystenci rodziny, stwierdzono, że była ona prowadzona w sposób nierzetelny lub naruszający przepisy ustawy o wsparciu oraz ustawy o wspieraniu rodziny w następującym zakresie:
  - w czterech przypadkach katalogi możliwego wsparcia, które powinny być opracowane wspólnie z rodziną nie zawierały dat ich sporządzenia, co uniemożliwiało ustalenie w jakim czasie nastąpiło ich sporządzenie,

po objęciu rodziny koordynacją, o której mowa w art. 8 ust. 3 ustawy o wsparciu;

- w przypadku jednej rodziny, która była już pod opieką OPS, a która została objęta koordynacją od dnia 2 października 2017 r. z opóźnieniem dokonano aktualizacji planu pracy z rodziną (o pięć miesięcy), co było niezgodne z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy o wspieraniu rodziny,
- dziewięć planów pracy z rodziną nie zawierało terminów realizacji szczegółowych zadań oraz zwymiarowanych efektów podjętej koordynacji, w powiązaniu ze wskazanymi dla danej rodziny działaniami w indywidualnych katalogach możliwego wsparcia, co naruszało wymóg zawarty w art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny.

(akta kontroli str. 45-69)

Jako przyczynę braku daty sporządzenia indywidualnych katalogów możliwego wsparcia, Dyrektor OPS wskazała błąd pracownika. Dodała również, że ww. katalogi są wypełniane wspólnie z rodziną podczas realizowanych wizyt, które charakteryzują się wielością omawianych tematów, przeżywaniem przez rodzinę trudnych sytuacji emocjonalnych wynikających z choroby dziecka, koniecznością dostosowania rozmowy do priorytetowych w danej chwili potrzeb rodziny. Stwierdziła ponadto, że *„ujawnione w toku kontroli błędy są oczywiste z punktu widzenia prowadzonej dokumentacji i w przyszłości Ośrodek dołoży wszelkich starań, by ww. katalogi były wypełniane z należytą starannością. Równocześnie należy podkreślić, że wskazane błędy nie miały negatywnego wpływu na udzielenie faktycznej i konkretnej pomocy rodzinie w ramach wsparcia realizowanego zgodnie z ustawą o wsparciu.”*

(akta kontroli str. 90-91)

Odnośnie do braku aktualizacji planu pracy jednej z rodzin objętej koordynacją, Dyrektor OPS wyjaśniła, że *(...) po analizie posiadanej dokumentacji stwierdza się, że nie dokonano jej w wymaganym terminie tj. w sierpniu 2017 r. Aktualizacja ta została przeprowadzona w styczniu 2018 r., po zmianie asystenta pracującego z rodziną.*

(akta kontroli str. 91)

W odniesieniu do opracowywania planów pracy z rodziną bez wskazania terminów realizacji szczegółowych zadań oraz zwymiarowanych efektów podjętej koordynacji Dyrektor OPS wyjaśniła, że *szczególnie trudne sytuacje związane z leczeniem i opieką nad dzieckiem niepełnosprawnym utrudniają zaplanowanie konkretnych działań i określenie terminu ich realizacji. Praca z rodziną jest prowadzona według na bieżąco zgłaszanych przez nią potrzeb, a opis podejmowanych działań znajduje się w kartach przebiegu spotkań. Występują również sytuacje, że rodzina wraz z dzieckiem przebywa przez dłuższy czas w specjalistycznych placówkach medycznych, co także utrudnia opracowanie z nią szczegółowego planu pracy. W odniesieniu do wsparcia realizowanego w rodzinach zgodnie z ustawą o wsparciu istotnym uzupełnieniem planu pracy jest opracowany wspólnie z rodziną indywidualny katalog wsparcia.* Dyrektor OPS dodała również, że *Trudno na etapie tworzenia planu pracy (początkowy okres pracy z rodziną) precyzyjnie określić przewidywane efekty – ponieważ wskazane w indywidualnym katalogu wsparcia możliwości na tym etapie są dla rodziny propozycją.*

Dyrektor OPS nadmieniała także, że od czasu przydzielenia asystentom rodziny koordynacji wsparcia zgodnie z ustawą o wsparciu nie prowadzono w tym obszarze szkoleń, nie przekazano dodatkowych zaleceń odnośnie

do prowadzenia dokumentacji w sposób uwzględniający specyfikę i metodykę pracy w rodzinach, gdzie głównym obszarem działania jest leczenie i rehabilitacja dziecka oraz organizowanie pomocy dla rodziny pełniącej opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym.

(akta kontroli str. 90, 142)

Zdaniem NIK, bez względu na zmieniające się okoliczności, wskazanie przez asystentów w planach pracy z rodziną zakresu działań wraz z założonym terminem jego realizacji i przewidywanymi efektami w powiązaniu ze wskazanymi dla danej rodziny działaniami w indywidualnych katalogach możliwego wsparcia jest uzasadnione nie tylko wymogiem przepisu art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny, ale przede wszystkim z potrzebą rzetelnego wykonywania zadań i ich monitorowania np. w sytuacji zmiany asystenta rodziny lub wystąpienia przeszkód w realizacji działań.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zatrudnieni w OPS asystenci rodziny podejmowali rzetelne działania w zakresie udzielania wsparcia dla rodzin posiadających dzieci niepełnosprawne. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące nieudokumentowania w 90% zbadanych indywidualnych programach pracy z rodziną kluczowych elementów (tj. terminów realizacji konkretnych działań oraz wymiarowanych efektów tych działań) oraz nieprawidłowe dane o liczbie asystentów rodziny zatrudnionych w sprawozdaniach za rok 2017 i 2019 nie wpłynęły na realizację zadań wynikających z Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin Za życiem.

#### OBSZAR

## 2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych

Opis stanu faktycznego

W ramach rozwoju sieci ŚDS (działanie 3.2.) Dyrektor OPS, na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Rybnika, weryfikował uprawnienie uczestników do korzystania z miejsca w nich utworzonych. W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego wydawał decyzje administracyjne, przyznając wnioskodawcom specjalistyczne usługi opiekuńcze w ośrodku wsparcia jakim jest ŚDS.

(akta kontroli str.227-258)

W wyniku badania próby dokumentacji obejmującej 20 decyzji Dyrektora OPS, na podstawie których skierowano uczestników do ŚDS w okresie od stycznia do marca 2020 r. oraz przedłożone do wglądu orzeczenia o stopniu niepełnosprawności i wypisy z treści orzeczenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, stwierdzających zaliczenie do I grupy inwalidów, stwierdzono, że uczestnicy byli uprawnieni do skorzystania z miejsc w ŚDS. Każdy uczestnik ze względu na niepełnosprawność wymagał częściowej opieki i pomocy w zaspakajaniu niezbędnych potrzeb życiowych.

(akta kontroli str. 259-260)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, OPS rzetelnie weryfikował uprawnienia osób kierowanych do korzystania z miejsc w środowiskowych domów samopomocy.

### 3. Zapewnienie jednorazowego świadczenia

W kontrolowanym okresie OPS wypłacił łącznie 39 świadczeń jednorazowych, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o wsparciu.

(akta kontroli str. 113-115)

Łącznie wpłynęło 47 wniosków<sup>26</sup> o przyznanie świadczenia jednorazowego, wobec których OPS:

- wydał 39 decyzji<sup>27</sup> przyznających świadczenie jednorazowe w łącznej wysokości 156,0 tys. zł;
- pozostawił pięć wniosków bez rozpatrzenia wskutek nieuzupełnienia ich przez wnioskodawców o wymagane zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 oraz w art. 10 ust. 6 ustawy o wsparciu oraz w jednym przypadku na skutek złożenia wniosku po upływie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka;
- wydał trzy decyzje<sup>28</sup> o odmowie przyznania prawa do jednorazowego świadczenia.

(akta kontroli str. 113-115, 119-120, 154-155, 157-158, 171-173, 179, 191-192)

W wyniku badania wszystkich decyzji odmownych przyznania świadczenia stwierdzono, że wystąpiły przesłanki takiego rozstrzygnięcia. W każdym przypadku przyczyną odmowy przyznania świadczenia było przedłożenie przez wnioskującego zaświadczenia, niezgodnego z definicją uzasadniającą przyznanie świadczenia określoną w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu, gdyż w swojej treści nie potwierdzało ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia lub nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu, powstałej w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu.

(akta kontroli str. 156-204)

Badanie wykazało również, że w trakcie prowadzonych przez Dział Świadczeń Rodzinnych<sup>29</sup> postępowań, wszczętych w wyniku złożonych wniosków o ustalenie prawa do jednorazowego świadczenia, przed wydaniem decyzji o odmowie przyznania świadczenia, organ nie wyznaczył stronom terminu do zapoznania się z zebraną dokumentacją w sprawie oraz do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, jak również nie wskazał przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wystąpienia informacji spełnione, co niezgodne było z art. 10 § 1 i art. 79a kpa o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 156-204)

Na podstawie badania próby, stanowiącej dokumentację 20 z 39 (51,3%) wydanych w latach 2017-2020 (I półrocze) decyzji w sprawie przyznania świadczenia jednorazowego, ustalono, że OPS prawidłowo przyznał świadczenia. W każdym badanym przypadku wniosek o przyznanie jednorazowego świadczenia złożony został przez uprawniony podmiot, w terminie do 12 miesięcy od urodzenia dziecka, do wniosku załączone były zaświadczenia stwierdzające ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu oraz potwierdzające

<sup>26</sup> W 2017 r. wpłynęło 14 wniosków, w 2018 r. 18 wniosków, w 2019 r. 8 wniosków i w I półroczu 2020 r. wpłynęło 7 wniosków.

<sup>27</sup> W 2017 r. wydano 11 decyzji, w 2018 r. 16 decyzji, w 2019 r. 5 decyzji i w I półroczu 2020 r. wydano 6 decyzji.

<sup>28</sup> Dwie decyzje wydane w 2017 r. i jedna w 2018 r.

<sup>29</sup> Działający z upoważnienia Prezydenta Miasta Rybnika.

pozostawanie kobiety pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży, co stanowiło spełnienie wymagań określonych art. 4 ust. 3 oraz art. 10 ust. 6 ustawy o wsparciu.

(akta kontroli str. 119-120)

Wyплаты przyznanych świadczeń były dokonywane w miesiącu wydania decyzji lub w miesiącu następnym, po upływie od 8 do 42 dni od daty wydania decyzji.

(akta kontroli str. 116)

Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych w OPS wyjaśniła, że wypłaty wszystkich rodzajów świadczeń odbywały się w jednym terminie, po 20. dniu każdego miesiąca. Świadczenia przyznane po 10. dniu każdego miesiąca były realizowane w miesiącu następnym.

(akta kontroli str. 118)

Dział Świadczeń Rodzinnych w OPS nie odnotował żadnych barier/trudności w realizacji przyznawania świadczenia jednorazowego.

(akta kontroli str. 89)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W trzech postępowaniach prowadzonych przez Dział Świadczeń Rodzinnych OPS, w trakcie których organ wydał decyzje<sup>30</sup> o odmowie przyznania prawa do świadczenia jednorazowego, wszczętych w wyniku złożonych wniosków<sup>31</sup> o ustalenie prawa do takiego świadczenia, przed wydaniem decyzji organ nie wyznaczył stronom terminu do zapoznania się z zebraną dokumentacją w sprawie oraz do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, jak również nie wskazał przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione, co niezgodne było z art. 10 § 1 i art. 79a kpa.

(akta kontroli str. 156-204)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że decyzje administracyjne o odmowie przyznania świadczenia były poprzedzone wezwaniem do dostarczenia niezbędnych dokumentów lub złożenia koniecznych wyjaśnień, którego nieodłączną częścią jest pouczenie strony o jej uprawnieniach wynikających z zasady zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu. W przedmiotowych wezwaniach organ wskazał stronie na treść art. 10 § 1 kpa, zgodnie z którym przysługuje stronom postępowania prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania mającego na celu ustalenia prawa do świadczeń. Dyrektor OPS dodała ponadto, że poprzez skierowanie do strony wezwania, organ wskazał stronie jakie dokumenty czy informacje są konieczne do pozytywnego rozpatrzenia jej wniosku. Wobec powyższego strona posiadała wiedzę o tym jakie dowody bądź informacje musi w organie przedłożyć celem wykazania zasadności swojego żądania. Zaś celem art. 79a kpa, który stanowi konkretyzację i uzupełnienie obowiązków wynikających z art. 10 § 1 kpa jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów - nie korzysta z takiej możliwości. Wskazać należy, że powyższa sytuacja

<sup>30</sup> Decyzje wydane w dniach: 2 czerwca 2017 r., 28 września 2017 r. i 8 lutego 2018 r.

<sup>31</sup> Wnioski złożone w dniach: 25 maja 2017 r., 18 września 2017 r. i 26 stycznia 2018 r.

nie miała w przedmiotowej sprawie miejsca. A zatem w tym stanie rzeczy uznać należy, że strona została poinformowana o przysługującym jej uprawnieniu.

Dyrektor OPS wyjaśniła także, że pracownicy zostali pouczeni, że pomimo wezwania strony postępowania do uzupełnienia wniosku lub brakujących dokumentów, zawierającego informację o treści art. 10 § 1 kpa, należy dodatkowo poinformować stronę o prawie czynnego udziału w każdym stadium postępowania.

(akta kontroli str. 118,138)

Zdaniem NIK, wyznaczenie stronie terminu do zapoznania się z zebraną dokumentacją w sprawie oraz do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań po zebraniu całości materiału dowodowego stanowi szansę na przedstawienie i uzasadnienie własnego stanowiska w sprawie lub przedstawienie dodatkowych dowodów przez stronę. Ponadto, zgodnie z art. 8 § 1 kpa, sprzyja umacnianiu zasady równości stron postępowania oraz pogłębianiu zaufania do organów władzy publicznej.

#### OCENA CZĄSTKOWA

OPS zapewnił uprawnionym rodzinom dostęp do świadczenia jednorazowego, które przyznawał zgodnie z wymogami wynikającymi z ustawy o wsparciu oraz wypłacał bez zbędnej zwłoki. W toku postępowań administracyjnych zakończonych decyzjami odmownymi organ nie wyznaczał stronom terminu do zapoznania się z zebraną dokumentacją w sprawie oraz do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz nie wskazał przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co stanowiło naruszenie art. 10 § 1 i art. 79a kpa.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

- |         |   |
|---------|---|
| Uwaga   | NIK zwraca uwagę na obowiązek wyznaczenia stronom prowadzonych postępowań administracyjnych, przed wydaniem decyzji administracyjnych, terminu do zapoznania się z zebraną dokumentacją w sprawie i do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, jak również wskazywania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione. |
| Wniosek | NIK wnosi o zapewnienie rzetelności dokumentacji wsparcia rodzin przez ujmowanie w planach pracy z rodziną konkretnych działań z przyporządkowanymi terminami ich realizacji oraz skonkretyzowanymi i zwymiarowanymi przewidywanymi ich efektami.   |

## 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 Katowicach. 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 28 stycznia 2021 r.

**Kontroler**  
**Piotr Graca**

**Gł. specjalista kontroli państwowej**

**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Katowicach**

.....