



LKI.430.004.2015
Nr ewid. 45/2015/P/15/075/LKI

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA
ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W SYTUACJI ZAGROŻENIA
ODEBRANIA DZIECI RODZICOM**

DELEGATURA W KIELCACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach:
Grzegorz Walendzik



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 1. X. 2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA ORGANIZACYJNE	8
1.1. Temat kontroli	8
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	8
1.3. Cel i zakres kontroli	8
1.4. Udział podmiotów zewnętrznych w procesie kontrolnym	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	10
2.2. Synteza wyników kontroli	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	15
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
3.1. Identyfikowanie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i współpraca z innym instytucjami systemu wspierania rodziny	17
3.2. Prawidłowość i adekwatność udzielanej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym	20
3.3. Skuteczność udzielanej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym	26
3.4. Monitorowanie rodzin po zakończeniu udzielania wsparcia	28
3.5. Opracowanie gminnych programów wspierania rodziny	29
4. INFORMACJE DODATKOWE	31
4.1. Przygotowanie kontroli	31
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	31
5. ZAŁĄCZNIKI	33

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Dzieci odebrane rodzicom	dzieci rodziców, którym zostały przez sąd odebrane prawa rodzicielskie lub ograniczone prawa rodzicielskie, w wyniku czego dzieci umieszczono w pieczy zastępczej
Kodeks	ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy ¹
Kontrakt socjalny	pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny ²
Niebieska Karta	jest zakładana przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie ³
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
OPS, ośrodki	ośrodki pomocy społecznej
PCPR	powiatowe centrum pomocy rodzinie
Placówka wsparcia dziennego	jednostka organizacyjna wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, mająca na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania tych funkcji. Współpracuje z rodzicami lub opiekunami dziecka, a także placówkami oświatowymi i podmiotami leczniczymi. Placówki wsparcia dziennego mogą być prowadzone w formie: opiekuńczej, specjalistycznej, pracy podwórkowej lub w połączonych formach ⁴
Praca socjalna	działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie, poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi ⁵
Przemoc w rodzinie	jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodzin, a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą ⁶

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 583 ze zm.

² Art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

³ Art. 9d ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390).

⁴ Art. 2 ust. 1, art. 9 pkt 2, art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁵ Art. 6 pkt 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

⁶ Art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

**Rodziny niewydolne
opiekuńczo-wychowawcze,
rodziny dysfunkcyjne**

rodziny, w których większość wewnętrznych elementów i sama działalność wychowawcza wyraźnie odbiega od powszechnie realizowanych społecznych norm, wzorców i standardów życiowych. Powodują one niezaspokojenie podstawowych potrzeb biologicznych, psychicznych i społecznych dzieci i młodzieży

Rodziny potrzebujące wsparcia

rodziny niewydolne opiekuńczo-wychowawczo

Rodzina wspierająca

osoby z bezpośredniego otoczenia dziecka wspierające rodzinę przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Rodzina wspierająca, przy współpracy asystenta rodziny, pomaga rodzinie przeżywającej trudności w opiece i wychowaniu dziecka, prowadzeniu gospodarstwa domowego, kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych⁷

Ustawa o NIK

ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸

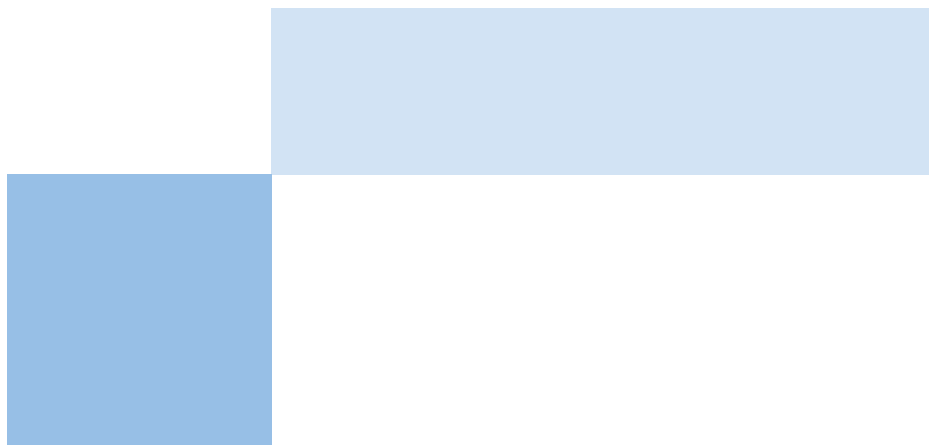
Ustawa o wspieraniu rodziny

ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁹

⁷ Art. 9 pkt 3, art. 29 i art. 30 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 332 ze zm.



Jednym z zadań Państwa jest kształtowanie właściwej polityki społecznej ukierunkowanej na działania mające na celu zabezpieczenie rodzin i osób potrzebujących pomocy, w tym zapewnienie optymalnych warunków dla rozwoju dzieci i młodzieży. Działania te są istotne, zwłaszcza w związku z pogarszającą się sytuacją demograficzną w kraju. Pomoc udzielana przez Państwo powinna zostać ukierunkowana na dzieci i młodzież z rodzin ubogich, dotkniętych bezrobociem, wielodzietnych, niewydolnych wychowawczo, rozbitych, uzależnionych od alkoholu i narkotyków. Jednocześnie pomoc ta nie powinna jedynie ograniczać się do likwidacji skutków negatywnych zjawisk w rodzinach, powinna przede wszystkim likwidować przyczyny tych niekorzystnych zjawisk.

Funkcjonujący w Polsce system pomocy rodzinom dysfunkcyjnym wykonywany jest przez kilka instytucji, które uzupełniają się podczas wykonywania zadań. Do najważniejszych zaliczyć można OPS (jako placówki wykonujące zadania gmin), zespoły interdyscyplinarne zajmujące się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie¹⁰, PCPR oraz kuratorów sądowych. OPS w systemie wspierania rodziny pełnią rolę najważniejszej instytucji, podejmując interwencję w każdej sytuacji, gdy zagrożone jest dobro dziecka, niezależnie od tego, w jakiej rodzinie się wychowuje. Ośrodki działają również na rzecz rodziny, zwłaszcza poprzez asystentów rodziny lub pracowników socjalnych.

Uchwalenie w 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny, która na jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej nałożyła obowiązki w zakresie wspierania rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze miało na celu zapewnienie rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych lepszego wsparcia podczas rozwiązywania problemów rodziny. W oparciu o tę ustawę, rodziny dysfunkcyjne powinny otrzymać niezbędną pomoc w trudnych dla nich sytuacjach, głównie od asystenta rodziny, rodzin wspierających oraz placówek wsparcia dziennego. Udzielana z wykorzystaniem tych instrumentów pomoc powinna przyczynić się do zmniejszania liczby dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej.

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie podejmowała kontrole dotyczące problemów funkcjonowania rodziny¹¹, których wyniki przyczyniły się do właściwego zdefiniowania niedomagań systemu w tym zakresie.

W kontroli *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (P/14/048) Izba oceniła, na ile instrument asystenta rodziny jest przydatny i skuteczny w rozwiązywaniu problemów rodzin dysfunkcyjnych oraz jakie istnieją zagrożenia dla jego funkcjonowania. W kontroli tej stwierdzono m.in., że jednym z największych zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania asystentów rodziny jest niezapewnienie płynnego finansowania, głównie z powodu braku pewności otrzymania środków finansowych z resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Skutkowało to m.in. wstrzymywaniem się przez OPS z zatrudnianiem asystentów rodziny, a także destabilizowało kadre. Zniechęcająco na kontynuowanie pracy przez asystentów rodziny wpływał także brak szkoleń oraz praktyka nierefundowania ponoszonych kosztów np. dojazdu do rodzin objętych wsparciem czy rozmów telefonicznych. Ponadto asystenci rodziny często zatrudniani byli na umowy cywilnoprawne z wynagrodzeniem o ¼ niższym od otrzymywanego przez pracowników socjalnych, co nie sprzyjało stabilizacji

¹⁰ W ich skład wchodzi przedstawiciele różnych instytucji m.in. OPS, gmin, policji, PCPR.

¹¹ Np. P/12/107 *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną*, P/14/045 *Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej*, P/14/046 *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, P/14/048 *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, P/14/067 *Funkcjonowanie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w województwie podlaskim*.

zatrudnienia i budowaniu więzi zawodowych. Kontrola ta wykazała również, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Sprawiedliwości nie gromadziły danych umożliwiających głębszą analizę faktycznych przyczyn odbierania dzieci rodzicom i przekazywania ich do pieczy zastępczej. Wiedza ta mogłaby pozwolić na bardziej efektywne funkcjonowanie asystentów rodziny oraz podnoszenie przez nich kwalifikacji zawodowych.

Przedstawiając wyniki niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wskazuje kolejne istotne zagadnienia, które należałoby uwzględnić w doskonaleniu systemu udzielania wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

1 ZAŁOŻENIA ORGANIZACYJNE

1.1 Temat kontroli

Kontrola *Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom* (nr P/15/075) została podjęta z własnej inicjatywy, w oparciu o sugestię Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

W 2012 r. weszła w życie ustawa o wspieraniu rodziny, która na jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej nałożyła obowiązki w zakresie wspierania rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W oparciu o tę ustawę, rodziny takie powinny otrzymać niezbędną pomoc w trudnych dla nich sytuacjach. Finansowanie wsparcia rodzin przeżywających ww. trudności odbywa się ze środków gmin, w oparciu o programy rządowe oraz o środki pozyskane z zewnątrz (np. środki UE). Pomimo iż dzieci z rodzin zagrożonych patologią, wykluczeniem lub nieradzących sobie w środowisku, mają prawo oczekiwać pomocy od instytucji publicznych, często pomoc ta, jak wskazują liczne doniesienia medialne, nie jest udzielana lub jest udzielana w sposób niegwarantujący przeciwdziałania negatywnym sytuacjom. Zawodzą bowiem mechanizmy i procedury wykrywania, diagnozowania niepokojących zjawisk w rodzinie (np. znęcanie psychiczne, fizyczne ale również kłopoty finansowe). Często o potrzebie wsparcia takiej rodziny właściwe podmioty dowiadują się po ujawnieniu dramatycznych zdarzeń przez media. Udzielenie rodzinie pomocy we właściwej formie i czasie mogłoby zapobiec odebraniu dzieci rodzicom. Kontrola miała także na celu zidentyfikowanie dobrych praktyk postępowania pracowników socjalnych oraz asystentów rodziny w celu skutecznego i adekwatnego udzielania pomocy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

1.3 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności udzielanego przez OPS, jako najważniejszego podmiotu realizującego zadania własne gmin w zakresie pomocy rodzinom, wsparcia w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom. Ocena dotyczyła procesu identyfikowania potrzeby udzielenia wsparcia rodzinie, prawidłowości, adekwatności i skuteczności udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom, a także monitorowania efektów udzielanej pomocy.

Kontrolą prowadzoną w I kwartale 2015 r. objęto 17 OPS, tj. jeden z terenu województwa dolnośląskiego, po dwa z terenu województw: lubelskiego, łódzkiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodnio-pomorskiego oraz cztery ośrodki z terenu województwa świętokrzyskiego. Podstawą doboru jednostek do kontroli była liczba dzieci z rodzin na terenie działania ośrodków, umieszczonych w pieczy zastępczej w latach 2012–2014.

W niniejszej Informacji wykorzystane zostały wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamiennej (R/14/011) *Działania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamiennej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom*. Wykaz skontrolowanych jednostek organizacyjnych, osób kierujących tymi jednostkami, stanowi załącznik nr 5.4. do niniejszej Informacji.

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2015 r.

1.4 Udział podmiotów zewnętrznych w procesie kontrolnym

Do dokonania oceny prawidłowości, adekwatności i skuteczności udzielanej przez OPS pomocy zarówno w wystąpieniach pokontrolnych jak i informacji o wynikach kontroli, wykorzystano sporządzoną na potrzeby kontroli przez zespół biegłych¹² opinię określającą standard takiej pomocy.

¹² Składający się z pracownika naukowego Uniwersytetu Marii Cure-Skłodowskiej w Lublinie, kierownika komórki organizacyjnej w jednym z ośrodków oraz trenera szkolącego pracowników OPS.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, 18 kontrolowanych OPS w okresie objętym kontrolą nie zawsze skutecznie identyfikowało rodziny potrzebujące wsparcia, które przeżywały trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, mogące skutkować odebraniem dzieci z rodziny.

Wszystkie kontrolowane ośrodki prowadziły działania w celu identyfikacji potrzeb udzielania wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Informacje o potrzebie udzielenia wsparcia rodzinom uzyskiwano przede wszystkim w wyniku analizy sytuacji rodzin zgłaszających się do ośrodków z wnioskami o pomoc materialną. Tylko 33% skontrolowanych OPS podejmowało aktywne działania w celu bezpośredniego zidentyfikowania rodzin dysfunkcyjnych. W sześciu gminach wystąpiły przypadki, w których odebrano dzieci z 39 rodzin, które nie zostały zidentyfikowane przez OPS. W ocenie NIK, brak aktywności większości ośrodków w identyfikowaniu takich rodzin w środowisku, może prowadzić do pomijania w udzielaniu wsparcia rodzin najbardziej potrzebujących pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci.

Ośrodki na ogół prawidłowo udzielały wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w tym będących w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci, chociaż w niepełnym zakresie korzystały z instrumentu asystenta rodziny.

Udzielanie pomocy tym rodzinom następowało zgodnie ze standardami określonymi na potrzeby niniejszej kontroli przez zespół biegłych¹³. Przeprowadzona przez NIK podczas kontroli w 18 OPS analiza 341 wybranych spraw dzieci odebranych z rodzin biologicznych i umieszczonych w pieczy zastępczej wykazała, iż w większości były to rodziny wieloprotokowe, w których kumulowały się negatywne zjawiska, takie jak uzależnienie od alkoholu jednego lub obojga rodziców (62% zbadanych spraw), bezrobocie (24% zbadanych spraw) oraz problemy zdrowotne (20% zbadanych spraw). Działania w celu rozwiązywania problemów rodzin dysfunkcyjnych wykonywane były we wszystkich ośrodkach, obok asystentów rodziny, również przez pracowników socjalnych, którzy zazwyczaj jednocześnie sprawowali opiekę socjalną nad kilkudziesięcioma innymi rodzinami z różnego rodzaju problemami, co powodowało istotne ograniczenia w zakresie udzielanej pomocy. Ponadto pracownicy ci udzielali pomocy rodzinom dysfunkcyjnym jedynie w godzinach pracy ośrodka. Ośrodki w niewystarczający sposób wykorzystywały instytucję asystenta rodziny. W żadnym badanym OPS nie korzystano z instytucji rodzin wspierających, natomiast tylko nieliczne ośrodki udzielały wsparcia rodzinom z wykorzystaniem placówek wsparcia dziennego. Jednocześnie w 39% OPS stwierdzono niestosowanie kontraktu socjalnego lub nieprawidłowości podczas wykonywania zadań z wykorzystaniem tego instrumentu. Wpływ na powyższą sytuację miał m.in. nieprawidłowy przepływ informacji pomiędzy instytucjami mającymi za zadanie współdziałać na rzecz prawidłowego wspierania rodziny oraz niewystarczające środki finansowe dla prawidłowego wykonywania działań.

¹³ W standardach opracowanych przez biegłych określono m.in. sposób postępowania pracowników OPS (asystentów rodziny i pracowników socjalnych) z rodzinami dysfunkcyjnymi, w tym sposób diagnozy najczęściej występujących w rodzinach dysfunkcyjnych negatywnych zdarzeń, formę i zakres udzielanego wsparcia w zależności od skali zdiagnozowanych w tych rodzinach problemów, sposób monitorowania rodzin dysfunkcyjnych po zakończeniu pracy z tymi rodzinami, a także sposób dokumentowania dokonywanych działań i ich efektów przez pracowników OPS. W standardach wskazano również przykłady dobrych praktyk w celu prezentowania prawidłowych działań ośrodka „jako pierwszej instytucji w systemie wspierania rodziny, podejmującej interwencję w każdej sytuacji, gdy zagrożone jest dobro dziecka, niezależnie od tego, w jakiej rodzinie się wychowuje. Rolą ośrodka jest nie tylko reakcja na problem, ale też podjęcie pracy z rodziną dysfunkcyjną w celu rozwiązania jej problemów w trosce o harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową wychowujących się w rodzinach dzieci”.

Większość ośrodków (89%) prawidłowo monitorowała efekty udzielanej rodzinom dysfunkcyjnym pomocy. Podejmowanie takich działań pozytywnie wpływa na długofalowe rozwiązywanie problemów tych rodzin.

Wszystkie kontrolowane OPS podczas udzielania wsparcia rodzinom dysfunkcyjnym współpracowały ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi. **Podejmowane przez OPS działania w celu rozwiązywania problemów rodzin dysfunkcyjnych nie zawsze jednak były skorelowane z możliwością udzielania wsparcia przez inne instytucje systemu wspierania rodziny, do których należało skierować rodziców zagrożonych odebraniem dzieci oraz z faktycznie udzieloną pomocą ze strony tych instytucji.** Ponadto żaden OPS nie posiadał pisemnych porozumień określających zasady takiej współpracy.

Udzielana przez ośrodki pomoc często okazywała się nieskuteczna, co powodowało odebranie – decyzją sądu – dzieci z rodzin biologicznych i umieszczenie ich w pieczy zastępczej. Wpływ na taki stan miało m.in. zbyt późne identyfikowanie rodzin, wielopropblematowość i niechęć współpracy rodzin dysfunkcyjnych z ośrodkami, nieobejmowanie pomocą rodzin dysfunkcyjnych przez asystenta rodziny i wykonywanie pracy z tymi rodzinami przez pracowników socjalnych, którzy jednocześnie współpracowali z kilkudziesięcioma innymi rodzinami z różnego rodzaju problemami, a także zbyt mała liczba placówek wsparcia dziennego oraz brak rodzin wspierających.

W 18 kontrolowanych OPS prawidłowo, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, udzielano pomocy socjalno-bytowej rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Świadczenia udzielane były osobom spełniającym wymogi wynikające z ww. ustawy, zaś decyzje administracyjne przyznające pomoc wydawane były zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego.

W 78% gmin objętych właściwością kontrolowanych OPS zostały uchwalone gminne programy wspierania rodziny, przy czym programy te przyjęte zostały po znacznym upływie czasu w stosunku do daty wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny. W programach nie określano m.in. zasad współpracy i sprawnej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami i podmiotami zaangażowanymi w udzielanie wsparcia rodzinom, a także mechanizmów służących ocenie funkcjonowania poszczególnych elementów programów i zwiększaniu skuteczności prowadzonych przez ośrodek oddziaływań.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W latach 2012–2014¹⁴ pod opieką 18 kontrolowanych ośrodków pozostawało średnio ok. 46 tys. rodzin, w tym rodzin z dziećmi ok. 17,4 tys. Liczba rodzin z dziećmi, w których zdiagnozowano problemy opiekuńczo-wychowawcze wynosiła w ww. okresie średnio ok. 6,6 tys.

W kontrolowanych OPS odsetek rodzin, z których w latach 2012–2014 odebrano dzieci w stosunku do wszystkich rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych różnił się znacząco dla poszczególnych ośrodków i wynosił od 1,4% do 33,5%¹⁵.

¹⁴ Zbiorcze dane liczbowe za 2012 r. zaprezentowano w celach porównawczych, natomiast pominięto dane, ze względu na ich nieporównywalny charakter, za okres styczeń – luty 2015 r.

¹⁵ W 2012 r. w dwóch OPS relacja ta wynosiła 0. W trzech ośrodkach w poszczególnych latach relacja ta wynosiła ponad 50% jednak ze względu na incydentalny charakter oraz małą liczebność rodzin dysfunkcyjnych została pominięta.

Z uzyskanych podczas kontroli w ww. zakresie danych z 1.610 OPS (co stanowiło 64,5% wszystkich OPS w Polsce¹⁶) wynika, że liczba rodzin będących pod opieką ośrodków, była najwyższa w 2013 r. i wynosiła 940,6 tys. a rodzin z dziećmi – 413,6 tys. Liczba tych rodzin wzrosła o 3,4%, w tym rodzin z dziećmi o 1,7% w stosunku do 2012 r. natomiast zmalała odpowiednio o 5,1% i 7,4% w 2014 r. Liczba rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano problemy opiekuńczo-wychowawcze, wg uzyskanych danych z OPS, również była najwyższa w 2013 r. – wynosiła 108,7 tys. (wzrosła o 2,8% w stosunku do 2012 r.), natomiast w 2014 r. – 103,5 tys. Z uzyskanych danych wynika również, że rodziny, w których najczęściej diagnozowano problemy opiekuńczo-wychowawcze pochodziły z terenu województw: pomorskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego.

Wg danych zawartych w kwestionariuszach uzyskanych z 1.494 OPS, odsetek rodzin, z których w latach 2012–2014 odebrano dzieci i umieszczono w pieczy zastępczej w stosunku do wszystkich rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynosił 4,5%, przy czym wskaźnik ten uzyskiwał najwyższą wartość w miastach na prawach powiatu (około 7,5%, w pozostałych typach gmin utrzymywał się na poziomie między 2% a 3%). Wartości wskaźnika w latach 2012–2014 wskazują na brak tendencji pozytywnych zmian (przejawiającej się zmniejszeniem wartości wskaźnika).

Z analizy rozkładu procentowego wskaźnika wynika natomiast, iż procent gmin, w których wartość wskaźnika była niższa niż 1% ulega zmniejszeniu, z 57,9% w roku 2012 do 50,1% w roku 2014. Powyższe dane mogą świadczyć o konieczności podjęcia bardziej intensywnych działań mających na celu zwiększenie pomocy udzielanej przez OPS rodzinom dysfunkcyjnym, zwłaszcza w większych miastach. (szerzej str. 17, 26, 27)

2. We wszystkich kontrolowanych OPS proces identyfikacji rodzin niewydolnych pod względem opiekuńczo-wychowawczym odbywał się przede wszystkim w oparciu o analizę wniosków o pomoc materialną członków rodzin dysfunkcyjnych. Brak aktywnych działań w procesie identyfikacji stwierdzono w 12 kontrolowanych OPS (67%). Natomiast pracownicy sześciu OPS podejmowali aktywne, zewnętrzne działania w celu uzyskania informacji na temat rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, poprzez np. kampanie informacyjne o stosowanych formach udzielania pomocy przez OPS. Spośród 1.526 nowych rodzin¹⁷, w których zidentyfikowano problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w badanym okresie, 50,8% rodzin ujawniono w związku z wnioskiem o pomoc złożonym przez jednego z rodziców, 25,3% – w wyniku rozpoznania środowiskowego pracownika socjalnego, 10,2% – w związku z podjętymi działaniami związanymi z procedurą *Niebieskie Karty*, 5,1% – w wyniku zgłoszenia ze środowiska, natomiast 8,7% – w związku z innymi działaniami.

Zdaniem NIK, do ujawniania przez pracowników ośrodków niewielkiej liczby rodzin dysfunkcyjnych przyczyniało się nieopracowanie stosownych procedur działania oraz brak przeprowadzenia w ośrodkach analizy ryzyk mogących wystąpić w procesie identyfikacji rodzin dysfunkcyjnych lub dokonywanie tych analiz w niepełnym zakresie. Spośród skontrolowanych OPS pisemne procedury identyfikowania rodzin dysfunkcyjnych opracowane zostały jedynie w dwóch OPS (11% kontrolowanych), natomiast analizę ryzyk związanych z procesem identyfikacji w pełnym zakresie przeprowadziło osiem OPS (44%). (szerzej str. 17–19)

¹⁶ Podczas niniejszej kontroli NIK skierowała *Kwestionariusz dotyczący rodzin korzystających z pomocy ośrodka pomocy społecznej* do wszystkich 2.496 OPS. Wypełniony *Kwestionariusz* został zwrócony NIK przez 1.955 OPS, przy czym w zależności od rodzaju uzyskanych danych, do analizy wzięto od 1.406 do 1.809 uzyskanych informacji. Ze zbioru otrzymanych odpowiedzi wyłączono te *Kwestionariusze*, które zawierały wewnętrznie sprzeczne dane.

¹⁷ Rodziny, które zostały ujawnione po raz pierwszy w OPS w kontrolowanym okresie.

3. Wszystkie kontrolowane OPS podczas udzielania wsparcia rodzinom dysfunkcyjnym współpracowały ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi, tj. z podmiotami określonymi w art. 3 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Żaden OPS nie posiadał jednak pisemnych porozumień określających zasady takiej współpracy. W dwóch przypadkach stwierdzono natomiast niedostateczny przepływ informacji pomiędzy właściwym PCPR a OPS, natomiast w trzech – między sądem a OPS. Jeden z kuratorów sądowych negatywnie ocenił współpracę z ośrodkiem w zakresie wspierania rodzin w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. (szerzej str. 19)
4. Analiza 341 spraw dzieci odebranych z rodzin biologicznych i umieszczonych w pieczy zastępczej, a będących wcześniej pod opieką kontrolowanych OPS wykazała, iż w większości były to rodziny wieloproblemowe, gdzie negatywne zjawiska często kumulowały się. Wielopropblemowość rodzin dysfunkcyjnych oraz kumulacja niekorzystnych zjawisk wyraźnie ujemnie wpływała na skuteczność i trwałość efektów pomocy udzielanej przez OPS. Przyczynami odbierania, wyrokiem sądu, dzieci i umieszczania ich w pieczy zastępczej z powodu niewłaściwego wypełniania przez rodziców funkcji opiekuńczo-wychowawczych, było najczęściej: uzależnienie od alkoholu jednego lub obojga rodziców (62% zbadanych spraw), bezrobocie (24% zbadanych spraw) problemy zdrowotne (20% zbadanych spraw). Istotny wpływ na skuteczność wspierania przez ośrodki rodzin uzależnionych od alkoholu miał fakt, iż nawet w przypadku silnej motywacji członka rodziny uzależnionego od alkoholu, a zagrożonego odebraniem dziecka, występował problem z ustaleniem szybkiego terminu leczenia szpitalnego. Kontrola w jednym z ośrodków wykazała, iż OPS nie posiadają wystarczających narzędzi oddziaływania na kobiety nadużywające alkoholu w ciąży, co negatywnie wpływa na zdrowie nowo narodzonych dzieci. Rzecznik Praw Dziecka po zbadaniu 33 postępowań¹⁸ wskazanych przez NIK, w wyniku których dzieci umieszczone zostały w pieczy zastępczej, nie stwierdził nieprawidłowości w prowadzeniu tych postępowań. Szczegółowe sprawozdanie z przeprowadzonej analizy zawarto w załączniku nr 5.8 do niniejszej informacji. (szerzej str. 20, 23, 27, 28, 56)
5. Ośrodki na ogół prawidłowo i adekwatnie udzielały wsparcia rodzinom dysfunkcyjnym. Udzielana pomoc tym rodzinom następowała zgodnie ze standardami określonymi na potrzeby niniejszej kontroli przez zespół biegłych. Stwierdzone nieprawidłowości podczas udzielania pomocy rodzinom dysfunkcyjnym wystąpiły w 10 ośrodkach i dotyczyły 11% objętych badaniem spraw. W okresie objętym kontrolą badane OPS prawidłowo, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, udzielały pomocy socjalno-bytowej rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Świadczenia udzielane były osobom spełniającym wymogi wynikające z ww. ustawy, zaś decyzje administracyjne przyznające pomoc wydawane były zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednak wysokość udzielanej pomocy nie pozwalała na zaspokojenie zdiagnozowanych i zgłoszonych przez rodziny dysfunkcyjne potrzeb. (szerzej str. 21, 22)
6. Podczas pracy z rodzinami, w których zdiagnozowano problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w kontrolowanych OPS w niedostateczny sposób wykorzystywano instytucję asystenta rodziny¹⁹. W ośrodkach nie zatrudniano asystentów rodziny w wystarczającej liczbie,

¹⁸ Dobór celowy na podstawie osądu kontrolerów.

¹⁹ Do 31 grudnia 2014 r. nie było formalnego obowiązku udzielania wsparcia rodzinom, w których zdiagnozowano problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez działania asystenta rodziny.

co spowodowało m.in. stworzenie „listy oczekujących rodzin na wsparcie asystenta rodziny” lub udzielanie wsparcia przez pracowników socjalnych. Ponadto w sześciu OPS dokonywano częstych zmian na stanowisku asystenta rodziny, co nie pozostawało bez wpływu na skuteczność udzielanej pomocy²⁰.

Zadania asystenta rodziny realizowane były przez pracowników socjalnych, którzy ze względu na liczbę rodzin, którymi się zajmowali, różnorodność wykonywanych zadań, a także typowo urzędniczy ośmiogodzinny dzień pracy, nie byli w stanie udzielić rodzinom dysfunkcyjnym dostatecznego wsparcia. Warto zauważyć, że ustalenia innej kontroli²¹ wskazują, iż w gminach, w których w OPS zatrudnieni byli asystenci rodziny liczba rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w latach 2010–2014 (do 30 września) zmniejszyła się aż o 23%, co może m.in. wskazywać na pozytywne efekty działania asystentów w lokalnym (gminnym) środowisku.

W pięciu spośród skontrolowanych ośrodków nie wprowadzono pisemnych, jednolitych procedur określających standard pracy asystenta rodziny oraz pracownika socjalnego.

OPS udzielając wsparcia rodzinom dysfunkcyjnym w niewystarczającym zakresie wykorzystywały kontrakt socjalny. Niestosowanie kontraktu socjalnego lub nieprawidłowości podczas wykonywania zadań z użyciem tego instrumentu stwierdzono w 39% kontrolowanych ośrodków.

Z uzyskanych podczas kontroli danych z 1.183 OPS wynika, że w latach 2012–2014 pomocą asystenta rodziny objęto od 14,6% w 2012 r. do 28,8% w 2014 r. rodzin, w których zdiagnozowano problemy opiekuńczo-wychowawcze. Świadczy to o wzrostowej tendencji wykorzystywania tego instrumentu²². Zdecydowanie maleje liczba gmin, w których odsetek rodzin, które objęto opieką asystenta do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych jest mniejszy niż 1% natomiast rośnie liczba gmin, w których odsetek ten przekracza 60%. (szerzej str. 22-25)

7. W badanym okresie na terenie żadnej z gmin, objętych właściwością kontrolowanych OPS, rodziny dysfunkcyjne nie uzyskiwały wsparcia poprzez ustanowienie rodzin wspierających, przewidzianych m.in. w art. 9 pkt 3 i art. 29 ustawy o wspieraniu rodziny. Jedynie trzy ośrodki podjęły jakiegokolwiek działania w celu ustalenia osób, które mogłyby pełnić funkcję rodziny wspierającej i były do pełnienia tej funkcji przygotowane. Jedną z przyczyn niewykorzystywania tego instrumentu wspierania rodzin było niewielkie zainteresowanie ze strony osób z bezpośredniego otoczenia, które mogłyby pełnić funkcję rodziny wspierającej, co zdaniem NIK związane jest z nieodpłatnym charakterem wykonywanych zadań²³. Ponadto w co trzecim ośrodku nie wykorzystywano lub wykorzystywano w ograniczonym zakresie w stosunku do potrzeb, placówki wsparcia dziennego, o których mowa m.in. w art. 9 pkt 2, art. 18 ust. 1 i 2 oraz w art. 24 ustawy o wspieraniu rodziny. Na terenie gmin objętych właściwością kontrolowanych 18 OPS funkcjonowały 43 placówki wsparcia dziennego, przy czym aż 33 (76,7%) na terenie Rzeszowa, Przemyśla, Kołobrzegu i Elbląga. (szerzej str. 25)

²⁰ W kontroli P/14/048 *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* ustalono, iż w latach 2012–2014, gdzie zatrudnienie asystentów rodziny miało charakter fakultatywny, poziom finansowania umożliwił przyznanie w skontrolowanych gminach asysty rodzinnej jedynie około 25% rodzin, które w ocenie OPS kwalifikowały się do udzielenia wsparcia przez asystentów. Jednocześnie stwierdzono, że w 1/3 skontrolowanych OPS nie zachowano ciągłości pracy asystentów rodziny.

²¹ P/14/048 *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*.

²² Tendencja ta została potwierdzona również w kontroli P/14/048 *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*.

²³ Z rodziną wspierającą zawiera się umowę, która określa jedynie zasady zwrotu kosztów związanych z udzielaniem pomocy.

8. Kontrolowane OPS, poza jednostkowymi przypadkami, prawidłowo monitorowały sytuację rodzin dysfunkcyjnych, z którymi zakończono pracę. Nieprawidłowości polegające m.in. na ograniczeniu monitorowania do sporządzenia wywiadów środowiskowych w sytuacji wnioskowania przez rodzinę o kolejną pomoc finansową, stwierdzono jedynie w dwóch OPS²⁴. Tylko trzy ośrodki ustaliły pisemne zasady monitorowania rodzin dysfunkcyjnych po zakończeniu pracy z tymi rodzinami. Zdaniem NIK, brak formalnych regulacji w tym zakresie stwarza ryzyko podejmowania nieprawidłowych działań oraz może prowadzić do dowolności postępowania pracowników ośrodka. (szerzej str. 28, 29)
9. Spośród 18 gmin, na terenie których działały objęte kontrolą OPS, tylko w trzech uchwalono gminny program wspierania rodziny w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny, tj. do 30 czerwca 2012 r. W jedenastu gminach ww. program uchwalono w terminie od 215 do 1.139 dni od dnia wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny, natomiast w czterech gminach w ogóle nie uchwalono tego programu. Obowiązek uchwalenia trzyletnich gminnych programów wspierania rodziny wynikał z art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Spośród 14 uchwalonych programów, 11 przygotowano nierzetelnie. W programach tych nie określono m.in. zasad współpracy i sprawnej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami i podmiotami zaangażowanymi w udzielanie wsparcia rodzinom, a także mechanizmów służących ocenie funkcjonowania poszczególnych elementów programów i zwiększaniu skuteczności prowadzonych przez ośrodek oddziaływań. (szerzej str. 29, 30)

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

OPS w systemie wspierania rodziny pełnią rolę najważniejszej instytucji, podejmując interwencję w każdej sytuacji, gdy zagrożone jest dobro dziecka, niezależnie od tego, w jakiej rodzinie się wychowuje. Rolą ośrodka jest nie tylko reakcja na problem, ale też podjęcie pracy z rodziną dysfunkcyjną w celu rozwiązania jej problemów w trosce o harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową wychowujących się w rodzinach dzieci. **Dlatego też tak ważne w procesie udzielania rodzinom dysfunkcyjnym wsparcia, jest jak najszybsze i pełne identyfikowanie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz właściwa współpraca wszystkich instytucji zaangażowanych w proces udzielania wsparcia tym rodzinom. NIK dostrzega potrzebę podjęcia działań mających na celu zapewnienie szybkiego i skutecznego identyfikowania rodzin dysfunkcyjnych w gminach. Należy dążyć do zbudowania aktywnego, obejmującego wiele podmiotów, systemu identyfikacji opartego nie tylko o informacje pracowników socjalnych, ale również innych podmiotów i instytucji, w tym zwłaszcza społecznych.** Wypełnianie nadrzędnej roli w procesie wspierania rodzin dysfunkcyjnych przez OPS powoduje konieczność wprowadzenia niezbędnych ram określających zadania i sposób ich realizacji w procesie identyfikowania rodzin dysfunkcyjnych oraz udzielania tym rodzinom wsparcia. Niezbędne są również weryfikacja i usprawnienie przyjętych rozwiązań organizacyjnych w strukturze ośrodka pomocy społecznej, uzupełnienie zasobów kadrowych, tam gdzie są niewystarczające, a nade wszystko zastosowanie standardów postępowania w działaniach na rzecz rodzin dysfunkcyjnych, w tym podejmowanie pracy z rodziną, która nie zawsze wyraża wolę na taką współpracę. **Dla zapewnienia jak najwyższej jakości pracy z rodziną w ośrodkach należy zatrudniać nie tylko pracowników socjalnych, ale też wprowadzać innych specjalistów, w tym np. psychologów.**

²⁴ Por. również ustalenia kontroli P/14/048 *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*.

Dla skuteczności udzielanej rodzinom pomocy istotne znaczenie ma prawidłowe wykorzystywanie narzędzi takich jak: wywiad rodzinny środowiskowy, kontrakt socjalny, plan pracy asystenta z rodziną oraz tworzenie placówek wsparcia dziennego czy ustanowienie rodzin wspierających. **W związku ze stwierdzonym w wyniku kontroli niewykorzystywaniem w działalności OPS instytucji rodzin wspierających, jako instrumentu wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, spowodowanym głównie brakiem zainteresowania osób z bezpośredniego otoczenia dziecka pełnieniem funkcji rodziny wspierającej, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę przeanalizowania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej zasadności istnienia takiego instrumentu lub jego ewentualnego usprawnienia.** Istotne jest również, aby udzielane rodzinom wsparcie odbywało się w każdym czasie kiedy rodzina takiego wsparcia potrzebuje, a nie jedynie w godzinach pracy OPS. W organizowaniu i zapewnianiu usług dla osób i grup z problemami pomocne są też narzędzia o charakterze planistycznym, w tym trzyletni gminny program wspierania rodziny tworzony w celu ustalenia sposobu i zakresu wspierania rodzin z problemami w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

Z ustaleń niniejszej kontroli, w tym m.in. z analizy danych w zakresie liczby rodzin, którym odebrano dzieci w stosunku do wszystkich rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz kontroli P/14/048 *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, wynika konieczność podjęcia skutecznych działań mających na celu zwiększenie udzielanej przez OPS pomocy rodzinom dysfunkcyjnym przy pomocy instrumentu asystenta rodziny.

W związku z powyższym, niezależnie od realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, NIK wskazuje na potrzebę podjęcia odpowiednich działań przez:

1) wszystkie OPS w celu:

- prawidłowego i skutecznego identyfikowania wszystkich rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych,
- przydzielanie asystenta rodziny wszystkim rodzinom potrzebującym wsparcia w tej formie oraz zapewnienie możliwości udzielania rodzinom dysfunkcyjnym pomocy w każdym czasie, w tym również poza godzinami pracy OPS,
- wykorzystywanie podczas pracy z rodziną w szerszym zakresie instrumentów kontraktu socjalnego, placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających;

2) organy wykonawcze i stanowiące wszystkich gmin w celu:

- zapewnienia OPS środków finansowych niezbędnych dla prawidłowego i adekwatnego udzielania wsparcia rodzinom dysfunkcyjnym,
- uchwalenia gminnych programów wspierania rodziny (lub w razie potrzeby ich zmiany), określających konkretne zadania do realizacji, sposób weryfikacji zasadności przyjętych celów oraz oceny stopnia ich realizacji.

Z uzyskanych podczas kontroli danych za lata 2012–2014 z 1.610 OPS (64,5% wszystkich ośrodków w Polsce²⁵), wynika, że w 2012 r. OPS objęły opieką 909,4 tys. rodzin, w 2013 r. – 940,6 tys. rodzin, w 2014 r. – 892,2 tys. rodzin. Wg tych danych liczba rodzin z dziećmi pod opieką ośrodków, również była najwyższa w 2013 r. (413,6 tys.) i wzrosła o 1,7% w stosunku do 2012 r. W 2014 r. liczba rodzin z dziećmi pod opieką OPS wynosiła 383,1 tys.

Liczba rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano problemy opiekuńczo-wychowawcze także najwyższa była w 2013 r. – wynosiła 108,7 tys. i wzrosła o 2,8% w stosunku do 2012 r., natomiast w 2014 r. spadła o 4,8%. Oznacza to, że liczba rodzin z dziećmi, w których zdiagnozowano problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wśród ogółu rodzin będących pod opieką OPS wynosiła 11,6%. Problemy opiekuńczo-wychowawcze najczęściej diagnozowane były w województwach pomorskim, dolnośląskim i wielkopolskim.

3.1 Identyfikowanie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i współpraca z innym instytucjami systemu wspierania rodziny

Rodziny dysfunkcyjne, którym kontrolowane OPS udzielały pomocy w latach 2013–2015 (styczeń–luty), pozostawały pod ich opieką od dłuższego czasu. Tylko 2,7% rodzin, którym udzielano wsparcia w związku z niewywiązywaniem się z wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, to rodziny, które zostały ujawnione po raz pierwszy w OPS w kontrolowanym okresie.

W latach 2012–2014 liczba rodzin pozostających pod opieką tych ośrodków wynosiła średnio ok. 46 tys., w tym 38% to rodziny z dziećmi. Liczba rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano problemy opiekuńczo-wychowawcze wynosiła średnio ok. 6,6 tys.

Podstawową formą identyfikowania rodzin dysfunkcyjnych w kontrolowanych OPS były wnioski członków rodzin o pomoc materialną. Bierną postawę w procesie identyfikowania rodzin dysfunkcyjnych prezentowało 12 kontrolowanych OPS (67%). Jedynie pracownicy sześciu skontrolowanych OPS²⁶ aktywnie pozyskiwali informacje na temat rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych m.in. poprzez przeprowadzanie kampanii informacyjnych o stosowanych formach pomocy udzielanych przez OPS.

- W gminie Hajnówka przyjęty Program Wsparcia Rodziny na lata 2012–2015, zakładał upowszechnianie wiedzy na jego temat poprzez plakaty umieszczane na terenie miasta, rozpowszechnianie ulotek i wizytówek informacyjnych w trakcie imprez społeczno-kulturalnych, informacje w mediach, strony internetowe, w trakcie konferencji, spotkań szkoleniowych, imprez kulturalno-sportowych z udziałem adresatów. W gminie od 2012 roku corocznie organizowany był przez stowarzyszenia katolickie działające na terenie miasta oraz Hajnowski Dom Kultury, piknik promujący wartości rodzinne oraz rodzinę. Ponadto Urząd Miasta Hajnówka organizował corocznie „Jarmark Żubra”, w ramach którego działania promocyjne na rzecz wspierania rodziny realizowała świetlica socjoterapeutyczna przy MOPS.
- MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim opracował i rozpowszechniał ulotki informacyjno-edukacyjne o zasadach i formach udzielanej pomocy przez ośrodek.

W objętych kontrolą ośrodkach, w latach 2013–2015 (styczeń–luty) spośród 1.526 nowych rodzin, w których zidentyfikowano problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w 775 rodzinach (tj. 50,8%) problemy te ujawniono na podstawie wniosku o pomoc materialną złożonego przez jednego z rodziców. W wyniku rozpoznania środowiskowego pracownika socjalnego w badanym okresie zidentyfikowano 386 nowych rodzin dysfunkcyjnych (25,3%), w których wystąpił

²⁵ Podczas niniejszej kontroli NIK skierowała Kwestionariusz dotyczący rodzin korzystających z pomocy ośrodka pomocy społecznej do wszystkich 2.496 OPS. Wypełniony Kwestionariusz został zwrócony NIK przez 1.955 OPS.

²⁶ W MOPS w Hajnówce, OPS Iwaniskach, MOPS Ostrowcu Świętokrzyskim, MOPS w Przemyśle, MOPS w Stargardzie Szczecińskim i MOPS w Wałbrzychu.

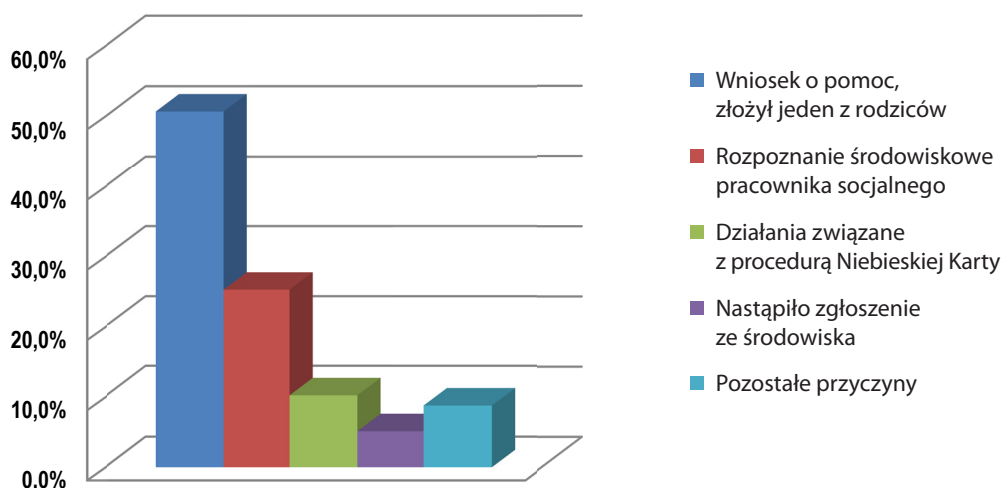
problem w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Najwięcej takich przypadków ujawniono w MOPS w Puławach, MOPS w Przemyślu, w MOPR w Piotrkowie Trybunalskim, w MOPS w Wałbrzychu i w MOPS w Stargardzie Szczecińskim (80,1% wszystkich zidentyfikowanych w ten sposób rodzin). W pięciu kontrolowanych ośrodkach w ogóle nie zidentyfikowano nowych rodzin w wyniku rozpoznania środowiskowego prowadzonego przez pracownika socjalnego²⁷, a w trzech OPS ujawniono od jednej do trzech takich rodzin²⁸. W związku z podjętymi działaniami na podstawie procedury *Niebieskie Karty*, zidentyfikowano 155 nowych rodzin (tj. 10,2%); najwięcej rodzin zidentyfikowano w MOPR w Piotrkowie Trybunalskim – 36. W pozostałych przypadkach źródłem informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych było zgłoszenie ze środowiska – 5,1% oraz w wyniku innych działań (8,7%). Na terenie działania sześciu ośrodków²⁹ odebrano dzieci z 39 rodzin, które nie zostały zidentyfikowane przez OPS.

- W MOPS w Skarżysku-Kamiennym i MOPS w Elblągu zidentyfikowano odpowiednio 163 i 217 nowych rodzin, w których wystąpił problem w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w tym na podstawie wniosku o pomoc złożonego przez jednego z rodziców ujawniono 152 rodziny (tj. 93,3%) i 204 (tj. 94%).
- W MOPS w Przemyślu spośród 71 nowych rodzin, w których ujawniono problem w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, 68 rodzin zidentyfikowano poprzez wywiad środowiskowy pracownika socjalnego.
- W gminie Turośń Kościelna nie objęto pomocą rodziny, z jednym dzieckiem, które zostało umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej postanowieniem sądu. Informację o umieszczeniu dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej uzyskano z PCPR. Wywiad środowiskowy został przeprowadzony na wniosek PCPR, w celu skompletowania informacji niezbędnej do umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Jako przyczynę niezidentyfikowania ww. rodziny i niezdiagnozowania w niej problemów opiekuńczo-wychowawczych wskazano m.in., że rodzinie nie udzielano wsparcia finansowego, w związku z tym nie było konieczności przeprowadzania formalnego wywiadu środowiskowego, który każdorazowo poprzedza przyznanie pomocy.

Na wykresie nr 1 przedstawiono skalę występujących w kontrolowanych OPS źródeł informacji o rodzinach dysfunkcyjnych.

Wykres nr 1

Źródło informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

²⁷ W MOPS w Hajnówce, GOPS w Turośni Kościelnej, MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim, MOPS w Skarżysku-Kamiennym i MGOPS w Końskich.

²⁸ W OPS w Iwaniskach, MOPS w Łukowie i MGOPS w Pińczowie.

²⁹ GOPS w Turośni Kościelnej i MCPS w Pabianicach po jednej rodzinie, MGOPS w Końskich i MGOPS w Pińczowie po dwie rodziny, MOPS w Skarżysku-Kamiennym – 10 rodzin oraz MOPS w Kołobrzegu – 23 rodziny.

Do ustalonych przyczyn ujawniania przez pracowników środków niewielkiej liczby rodzin dysfunkcyjnych należy zaliczyć nieopracowanie procedur identyfikowania rodzin dysfunkcyjnych oraz brak lub nieprawidłowe wykonywanie analizy ryzyk związanych z procesem wspierania takich rodzin. Ww. procedury zostały opracowane jedynie w dwóch (11%)³⁰ z 18 skontrolowanych OPS, natomiast analizę ryzyka związaną z procesem wspierania rodzin dysfunkcyjnych w pełnym zakresie przeprowadziło osiem OPS (44%)³¹.

- *W MCPS w Pabianicach nie opracowano procedur identyfikowania rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zarówno objętych, jak i nieobjętych pomocą społeczną. Zastrzeżenia NIK budziła także ograniczona współpraca ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi mogącymi potencjalnie być źródłem informacji o rodzinach niewydolnych wychowawczo. Rodziło to ryzyko objęcia pomocą MCPS wyłącznie tych rodzin, które zgłaszały się do ośrodka celem uzyskania świadczeń pomocy społecznej. Powyższe znalazło potwierdzenie w analizie sytuacji 27 rodzin – w jednym przypadku Centrum powzięło informację o poważnych problemach w rodzinie dopiero po odebraniu dziecka rodzinie biologicznej.*

O niewłaściwie funkcjonującym systemie identyfikowania problemów rodzin dysfunkcyjnych może świadczyć przypadek jednej rodziny ujawniony w MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim. W Ośrodku tym nie wykorzystano wszystkich dostępnych źródeł informacji, wskazujących na zagrożenie dobra dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej.

Dla sprawnego identyfikowania rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych istotna jest właściwa współpraca pomiędzy instytucjami zobowiązanymi do współdziałania na rzecz wspierania rodzin dysfunkcyjnych. Obowiązek wspierania takich rodzin, zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej i jest realizowany we współpracy ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi.

Wszystkie kontrolowane OPS, podczas udzielania wsparcia rodzinom dysfunkcyjnym współpracowały z instytucjami wymienionymi w art. 3 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Żaden OPS nie posiadał jednak pisemnych porozumień określających zasady takiej współpracy ze wszystkimi ww. instytucjami i organizacjami. W dwóch ośrodkach stwierdzono niedostateczny przepływ informacji pomiędzy właściwym PCPR a OPS³², natomiast w trzech – między sądem a OPS³³.

Kuratorzy sądowi współpracujący z kontrolowanymi OPS nie zgłaszali uwag do dotychczasowej współpracy z pracownikami socjalnymi i asystentami rodzin z ośrodków. Kuratorzy dobrze ocenili współpracę, która polegała na zasięgnięciu opinii od pracowników socjalnych, informacji o podopiecznych, podejmowaniu wspólnych działań. Jedynie jeden kurator sądowy negatywnie ocenił współpracę z ośrodkiem³⁴ w zakresie wspierania rodzin w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, za wyjątkiem współpracy z asystentem rodziny.

³⁰ W MOPS w Rzeszowie i MOPS w Wałbrzychu.

³¹ MOPS w Elblągu, MOPS w Łukowie, MCPS w Pabianicach, MOPR w Piotrkowie Trybunalskim, MOPS w Przemyśle, MOPS w Rzeszowie, MOPS w Stargardzie Szczecińskim, MOPS w Wałbrzychu.

³² MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim i MCPS w Pabianicach.

³³ MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim, MCPS w Pabianicach i MOPS w Wałbrzychu.

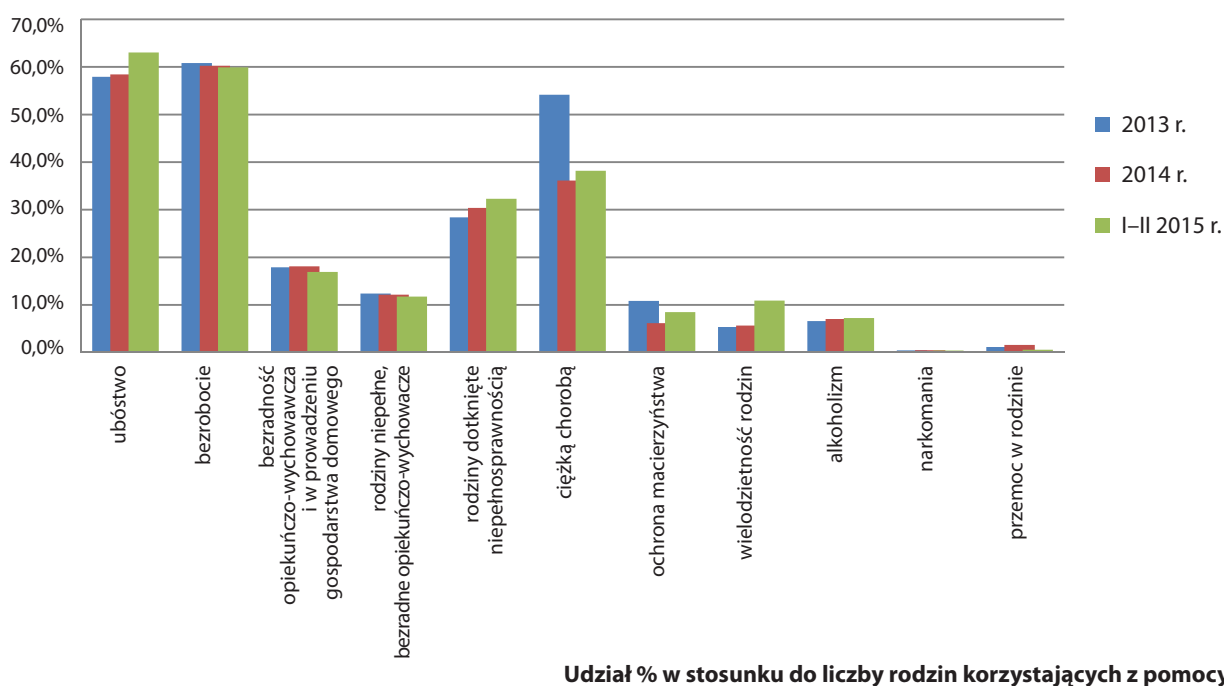
³⁴ MGOPS w Końskich.

Pracownicy socjalni kontrolowanych ośrodków w anonimowym badaniu ankietowym stwierdzili, że bardzo dobrze oceniają współpracę z innymi pracownikami socjalnymi i asystentami rodzin. W większości badanych ośrodków dobrze oceniono współpracę z Policją, kuratorem sądowym, komisją rozwiązywania problemów alkoholowych, powiatowym urzędem pracy, świetlicą środowiskową i placówkami oświatowymi. Natomiast wg ankietowanych słabo układa się współpraca z organizacjami pozarządowymi i zakładami opieki zdrowotnej.

3.2 Prawdliwość i adekwatność udzielanej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym

W okresie objętym kontrolą, wg danych wykazanych w sprawozdaniach MPiPS³⁵, głównymi przyczynami korzystania przez rodziny z pomocy kontrolowanych OPS były: bezrobocie, ubóstwo, ciężka choroba, niepełnosprawność oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Szczegółowe dane dotyczące przyczyn korzystania z pomocy społecznej zawarto w załączniku nr 5.1. Na wykresie nr 2 zaprezentowano przyczyny udzielania świadczeń pomocy społecznej.

Wykres nr 2
Powody korzystania z pomocy kontrolowanych OPS



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

W trakcie prowadzonych badań kontrolnych analizą objęto 341 spraw rodzin, którym w latach 2013–2015 (styczeń–luty) decyzją sądu odebrano co najmniej jedno dziecko i umieszczono w pieczy zastępczej³⁶. Rodziny te cechowały się mnogością i wielorakością problemów. Negatywne zjawiska w tych rodzinach kumulowały się i powodowały, że w tym samym czasie należało

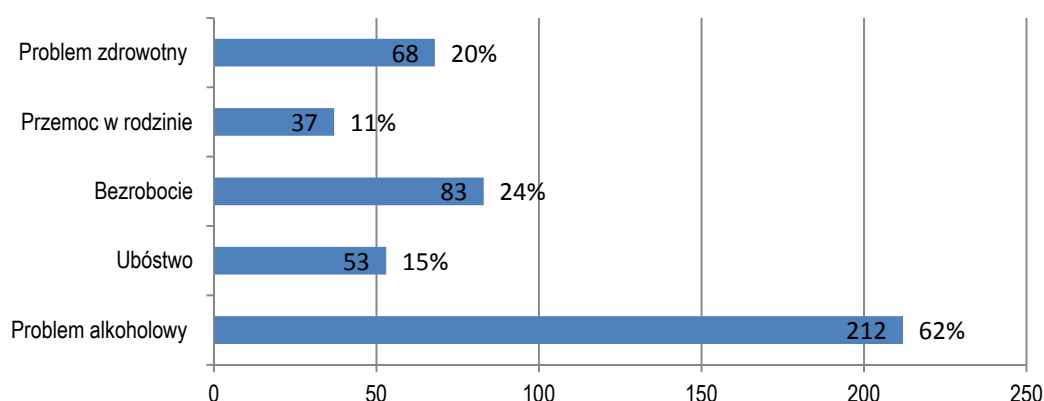
³⁵ Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach.

³⁶ Dobrano w każdej kontrolowanej jednostce sprawy 30 rodzin, wobec których sąd opiekuńczy wydał w okresie objętym kontrolą postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej (jeżeli liczba takich spraw była niższa dobrano wszystkie takie sprawy), przy czym 15 spraw dotyczyło rodzin, które nie zostały objęte pomocą asystenta rodziny i 15 – objętych taką pomocą. Z badania wyłączono sprawy rodzin, w których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej w oparciu o obiektywne przesłanki, np. śmierć rodziców. Badaniem objęto całość dokumentacji, którą dysponował OPS (akta sprawy prowadzone przez pracowników socjalnych lub asystentów rodziny).

rozwiązać w rodzinie kilka problemów. Wielopropblemowość rodzin dysfunkcyjnych oraz kumulacja negatywnych zjawisk wyraźnie wpływała na skuteczność i trwałość efektów udzielanej pomocy. Przyczynami odbierania, wyrokiem sądu, dzieci i umieszczania ich w pieczy zastępczej z powodu niewłaściwego wypełniania przez rodziców funkcji opiekuńczo-wychowawczych, było najczęściej: uzależnienie od alkoholu jednego lub obojga rodziców (62% zbadanych spraw), bezrobocie (24% zbadanych spraw), ubóstwo (15% zbadanych spraw), problemy zdrowotne (20% zbadanych spraw) oraz przemoc (11% zbadanych spraw). Rozkład przyczyn odebrania dzieci z rodziny w badanej próbie 341 rodzin prezentuje wykres nr 3.

Wykres nr 3

Liczba problemów zdefiniowanych w badanych 341 rodzinach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

W wyniku badania stwierdzono, że kontrolowane OPS prawidłowo, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, udzielały pomocy socjalno-bytowej rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Świadczenia pomocy społecznej, głównie w postaci różnego rodzaju zasiłków oraz pomocy rzeczowej, przyznawane były na wniosek klientów ośrodków, w formie decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu rodzinnych wywiadów środowiskowych, tj. zgodnie z art. 106 ust. 1 i art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Świadczenia pomocy społecznej udzielane były osobom spełniającym wymogi wynikające z ww. ustawy, zaś decyzje administracyjne przyznające pomoc wydawane były zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Materiałna pomoc udzielana rodzinom dysfunkcyjnym nie była wystarczająca³⁷, bowiem nie pozwalała na zaspokojenie wszystkich zdiagnozowanych i zgłoszonych przez te rodziny potrzeb, a także na trwałą poprawę ich sytuacji.

Kontrolowane OPS na ogół zgodnie z przepisami ustawy o wspieraniu rodziny udzielały wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W każdym przypadku, za wyjątkiem jednej rodziny objętej pomocą przez MOPS w Skarżysku-Kamiennym oraz sześciu rodzin – przez OPS w Iwaniskach, zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy przeprowadzano w rodzinach wywiady środowiskowe oraz dokonywano analizy sytuacji rodziny. W działalności sześciu kontrolowanych ośrodków³⁸ wystąpiły nieprawidłowości podczas udzielania wsparcia 10 rodzinom (3% spraw rodzin objętych kontrolą). Dotyczyły one m.in.: przydzielenia asystenta

³⁷ Pomoc ustalana była w większości przypadków na minimalnym poziomie ze względu na ograniczenia finansowe gmin.

³⁸ MOPS w Hajnówce, MGOPS w Końskich, OPS w Iwaniskach, MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim, MOPS w Skarżysku-Kamiennym, MOPS w Wałbrzychu.

rodziny bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i analizy sytuacji rodziny, przydzielenia asystenta bez podstawy prawnej, nieprzydzielenia asystenta od 2015 r., pomimo potrzeby wskazanej w wywiadzie środowiskowym i analizie sytuacji rodziny.

- Dyrektor MOPS w Skarżysku-Kamiennej przydzieliła asystenta rodziny rodzinie bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i analizy sytuacji rodziny, które zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny są wymagane w sytuacji, jeżeli ośrodek pomocy społecznej poweźmie informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Stosownie do art. 11 ust. 3 ww. ustawy, jeżeli z analizy dokonanej po sporządzeniu wywiadu środowiskowego wynika konieczność przydzielenia rodzinie asystenta rodziny, pracownik socjalny występuje do kierownika ośrodka pomocy społecznej z wnioskiem o jego przydzielenie.
- MOPS w Wałbrzychu w sprawach dwóch rodzin, z opóźnieniem, tj. w szóstym i trzecim dniu od dnia odebrania dzieci rodzinie, powiadomił Sąd Rejonowy w Wałbrzychu o odebraniu dzieci z rodziny, w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i umieszczeniu ich w pieczy oraz z takim samym opóźnieniem wnioskował o wydanie zarządzeń opiekuńczych w tych sprawach w trybie art. 109 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Udzielana przez kontrolowane OPS pomoc rodzinom dysfunkcyjnym w większości przypadków była adekwatna do potrzeb rodziny, zgodna ze standardami określonymi na potrzeby niniejszej kontroli przez zespół biegłych. W zależności od zdiagnozowanych problemów pomoc ta zmierzała do likwidacji problemów zaistniałych w rodzinach. I tak np. w przypadku zdiagnozowanych problemów w rozwiązywaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych pracownicy kontrolowanych OPS prowadzili rozmowy, instruktaże, wskazywali możliwe rozwiązania przy zdiagnozowanych problemach, prowadzili szkolenia na temat celowości i zasadności dokonywanych wydatków w gospodarstwie domowym. W przypadku problemów zdrowotnych i uzależnień wskazywali konieczne i możliwe rozwiązania problemów rodziny, a także umawiali i kierowali na poszczególne formy terapii odwykowej.

- MOPS w Skarżysku-Kamiennej, w ramach udzielanego wsparcia rodzinom dysfunkcyjnym przedłożył w Wydziale Spraw Lokalowych Urzędu Miasta w Skarżysku-Kamiennej opinie popierające cztery wnioski dotyczące poprawy warunków mieszkaniowych, skierowane przez rodziny z małoletnimi dziećmi.
- MOPS w Wałbrzychu 21 rodzinom z badanej próby losowo wybranych 30 spraw rodzin, w których występowało uzależnienie od alkoholu, oferował pomoc w zakresie uczestniczenia w programach terapeutycznych oraz leczenia we wskazanych specjalistycznych przychodniach zdrowia i zakładach leczniczych Ośrodek wnioskował także o objęcie leczeniem tych osób do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Wałbrzychu i angażował innych członków rodziny do wsparcia.
- MOPS w Elblągu dla ośmiu osób chorych (wszystkich zdiagnozowanych) zorganizował, a później monitorował leczenie psychologiczne i psychiatryczne, jak również dla rodzin długotrwale bezrobotnych ujawniających pogarszanie się stanu psychicznego z tego powodu. W tych sprawach pracownicy Ośrodka po rozpoznaniu sytuacji, uzgodnili z podopiecznymi, że najlepszym dla nich rozwiązaniem będzie leczenie psychiatryczne, bądź wsparcie psychologiczne. Po uzyskaniu zgody od podopiecznych, umówiono ich w odpowiednich poradniach, a następnie monitorowano postępy w leczeniu. Pracownicy Ośrodka kontaktowali się z lekarzami w celu ustalenia, czy spotkania odbywają się systematycznie oraz czy podopieczni zażywają przepisane im leki. Ponadto w rodzinach z małymi dziećmi (cztery rodziny), rodzice otrzymywali porady na temat właściwej pielęgnacji swoich dzieci oraz angażowano do pomocy pielęgniarki środowiskowe, których zadaniem było nauczyć matki podstawowych nawyków higienicznych i zasad opieki nad małym dzieckiem. Pracownicy Ośrodka odwiedzali te rodziny sprawdzając, jak matki radzą sobie w wypełnianiu obowiązków macierzyńskich.

Udzielane wsparcie rodzinom dysfunkcyjnym w dziewięciu kontrolowanych OPS³⁹ w 27 sprawach (8% objętych badaniem spraw) nie było adekwatne do diagnozowanych problemów w tych rodzinach. W rodzinach tych stwierdzono m.in.: nieobjęcie pomocą rodzin potrzebujących, nieprzydzielanie asystenta rodziny, pomimo istnienia przesłanek do jego przydzielenia, brak mechanizmów pozwalających na pomoc w uzyskaniu lokalu mieszkalnego.

³⁹ MOPS w Hajnówce, MGOPS w Końskich, MCPS w Pabianicach, MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim, MGOPS w Pińczowie, MOPS w Skarżysku-Kamiennej, MOPS w Szczytnie, GOPS w Turośni Kościelnej i MOPS w Wałbrzychu.

- Dyrektor MGOPS w Końskich z opóźnieniem podjął decyzję o przydzieleniu asystenta rodziny jednej rodzinie. Od sierpnia 2013 r. MGOPS posiadał informacje o stosowaniu w rodzinie przemocy (wszczęto procedurę Niebieskie Karty) oraz o nadużywaniu alkoholu. Dopiero 7 sierpnia 2014 r., na wniosek Sądu Rejonowego w Końskich, Ośrodek przyznał rodzinie asystenta rodziny, który pierwszy raz odwiedził rodzinę w dniu 9 września 2014 r., tj. na dziewięć dni przed odebraniem dzieci rodzinie.
- W gminie Ostrowiec Świętokrzyski nie przewidziano możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin zagrożonych odebraniem dzieci. Obowiązująca w kontrolowanym okresie uchwała Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z 5 października 2007 r., określała warunki jakie należy spełnić by móc ubiegać się o lokal socjalny (wysokość dochodu miesięcznego, brak tytułu prawnego do innego lokalu oraz pozostawanie w trudnych warunkach mieszkaniowych tj. mniej niż 5m² ogólnej powierzchni pokoi na członka rodziny). Osoby, które tych warunków nie spełniały, na podstawie zarządzenia prezydenta Miasta, mogły otrzymać lokal socjalny, jeśli utraciły dotychczas zajmowany w wyniku klęski żywiołowej lub innego zdarzenia losowego uniemożliwiającego zamieszkiwanie w dotychczasowym lokalu.
- GOPS w Turośni Kościelnej nie objął pomocą, adekwatną w stosunku do problemów, jednej rodziny z dwójką dzieci, które postanowieniami sądu z dnia 10 stycznia 2013 r. oraz 14 października 2014 r. zostały umieszczone kolejno w instytucjonalnej pieczy zastępczej i w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego. Wniosek o rozpoznanie sprawy opieki i wykonywania władzy rodzicielskiej nad pierwszym dzieckiem złożony był przez kierownika GOPS w dniu 23 maja 2012 r., jako przyczynę wskazano nadużywanie alkoholu przez obojga rodziców oraz otrzymywane sygnały ze szkoły – matka pod wpływem alkoholu odbierała dziecko. Przeprowadzone do tego dnia w rodzinie wywiady środowiskowe (26 stycznia 2012 r. i 27 kwietnia 2012 r.) nie były rzetelne, bowiem nie odnotowano w nich informacji dotyczących problemu uzależnienia od alkoholu obojga rodziców (wskazano ubóstwo i bezrobocie). Przyjęty plan pomocy obejmował motywowanie do znalezienia pracy, a także udzielanie świadczeń pieniężnych w formie zasiłku okresowego oraz niepieniężnych w postaci dożywiania dla dziecka w szkole. Nie zdiagnozowano problemu uzależnienia od alkoholu oraz nie udzielano pomocy w tym kierunku. Kierownik GOPS wyjaśniła, że „Wywiad środowiskowy przeprowadzony w dniu 26 stycznia 2012 r. opisuje sytuację zastaną w tym czasie w rodzinie”. W przypadku innej rodziny z dzieckiem, które zostało umieszczone w instytucjonalnej pieczy zastępczej postanowieniem sądu z 23 września 2013 r., w ogóle nie objęto rodziny pomocą tego ośrodka. Informację o umieszczeniu dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej uzyskano z PCPR. Wywiad środowiskowy został przeprowadzony 10 stycznia 2014 r. na wniosek PCPR, w celu skompletowania informacji niezbędnej do umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

W przedłożonej opinii na temat wskazanych przez NIK 33 postępowań⁴⁰, dotyczących dzieci umieszczonych przez sąd w pieczy zastępczej, Rzecznik Praw Dziecka nie dopatrzył się nieprawidłowości. Szczegółowe sprawozdanie z przeprowadzonej analizy zawarto w załączniku nr 5.8 do niniejszej informacji.

Jakkolwiek podejmowane w kontrolowanych OPS działania podczas pracy z rodzinami, w których zdiagnozowano problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych były na ogół prawidłowe i adekwatne to, w ocenie NIK, w niedostateczny sposób wykorzystywano instytucję asystenta rodziny. Zgodnie z art. 232a ustawy o wspieraniu rodziny, do dnia 31 grudnia 2014 r., po otrzymaniu wniosku pracownika socjalnego o przydzielenie asystenta rodziny, kierownik ośrodka pomocy społecznej mógł przydzielić rodzinie asystenta rodziny. Z uprawnienia tego kierownicy OPS nie korzystali w każdej niezbędnej sytuacji, powierzając wykonywanie tych zadań pracownikom socjalnym, co mogło się przełożyć na prawidłowość wykonywanych zadań polegających na wspieraniu rodzin dysfunkcyjnych. Od 1 stycznia 2015 r., zgodnie z art. 11 ust. 4 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, kierownik ośrodka przydziela rodzinie asystenta rodziny po otrzymaniu wniosku w tej sprawie od pracownika socjalnego.

⁴⁰ Dobór celowy na podstawie osądu kontrolerów spośród badanej próby 341 spraw rodzin, którym odebrano dzieci z rodziny.

- W MOPS w Wałbrzychu zatrudniono niewystarczającą, w stosunku do potrzeb, liczbę asystentów rodziny, co wiązało się m.in. z niskim stopniem realizacji określonego w Gminnym Programie Wspierania Rodziny wskaźnika zatrudnienia tej grupy pracowników. Program przewidywał docelowe zatrudnienie w MOPS 37 asystentów rodziny. Tymczasem w latach 2013–2015 (do końca lutego) w MOPS na stanowisku asystenta rodziny zatrudnionych było odpowiednio 15, 14 i 14 osób, co uzasadniano niedoborem środków finansowych na wzrost zatrudnienia w tej grupie pracowników. Stan ten skutkował występowaniem na dzień 20 lutego 2015 r. kolejki 39 rodzin oczekujących na przyznanie asystenta rodziny, co oddalało w czasie możliwość wsparcia w tej formie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Celem zlikwidowania kolejki rodzin oczekujących na przydzielenie asystenta, w MOPS powinno być zatrudnionych dodatkowo, co najmniej czterech asystentów rodziny, przyjmując zgodnie art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny, że jeden asystent może w tym samym czasie prowadzić pracę nie więcej niż z 15 rodzinami.
- MOPS w Hajnówce nie podjął działań w celu poprawy sytuacji jednej rodziny i zapobieżenia odebraniu dziecka, w tym nie wykorzystał instrumentów pomocy przewidzianych przepisami prawa, w szczególności nie przydzielił jej asystenta rodziny. Wg dyrektora tego Ośrodka przyczyną nieprzydzielenia asystenta rodziny był fakt niewnioskowania o asystenta rodziny przez kuratora sądowego oraz zaawansowanie postępowania mającego na celu umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej.
- MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim z powodu braków kadrowych nie obejmował wsparciem rodzin niewydolnych pod względem opiekuńczo-wychowawczym, z których następnie dzieci zostały odebrane.

Udzielanie wsparcia rodzinom dysfunkcyjnym przez asystenta rodziny uzależnione było od środków finansowych przewidzianych na zatrudnienie asystentów. Na stanowiskach tych występowała częsta rotacja pracowników, co przekładało się na prawidłowość (ciągłość) wykonywanych zadań. W sześciu skontrolowanych OPS⁴¹ stwierdzono, iż zmiany na stanowisku asystenta rodziny mogły negatywnie wpłynąć na udzielaną pomoc rodzinom dysfunkcyjnym.

- MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim nie przydzielił asystenta od stycznia 2015 r. jednej rodzinie, mimo zawarcia w sprawozdaniu asystenta rodziny z grudnia 2014 r. wskazań do dalszej pracy z tą rodziną. Z wyjaśnień MOPS wynika, że klientka wyraziła wolę współpracy wyłącznie z asystentką, z którą współpracowała dotychczas, a która została zatrudniona w Ośrodku od 2 marca 2015 r. Od marca 2015 r., rodzinę tą objęto wsparciem tego asystenta.
- OPS w Iwaniskach przydzielił asystenta czterem rodzinom, które uzyskiwały jego wsparcie jedynie w okresie od 1 maja 2013 r. do 31 sierpnia 2013 r., pomimo iż asystent nie stwierdził, iż osiągnięto zakładane cele wsparcia. Zatrudniony w Ośrodku w okresie od 1 maja 2013 r. do 21 stycznia 2014 r. asystent rodziny nie zakończył pracy z żadną z rodzin, którymi się zajmował, ponieważ od 1 września 2013 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim do końca okresu zatrudnienia (do dnia wygaśnięcia umowy o pracę). Dyrektor MOPS nie zatrudnił od 1 września 2013 r. nowego asystenta, przez co nie zapewnił rodzinom właściwego wsparcia.

Zadania asystenta rodziny przejmowane były przez pracowników socjalnych, którzy ze względu na liczbę rodzin, którymi się zajmowali, różnorodność wykonywanych zadań, a także ośmiogodzinny dzień pracy, nie byli w stanie udzielić rodzinom dysfunkcyjnym dostatecznego wsparcia. Jednocześnie w pięciu spośród skontrolowanych ośrodków⁴² nie wprowadzono pisemnych, jednolitych procedur określających standard pracy asystenta rodziny oraz pracownika socjalnego. Zdaniem NIK, opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur określających standardy pracy asystentów i pracowników socjalnych mogłoby pozytywnie wpłynąć na poprawę skuteczności pomocy udzielanej rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

- W MOPS w Szczytnie przeprowadzane przez pracowników socjalnych wizytacje rodzin dysfunkcyjnych odbywały się średnio co 6 tygodni. Ponadto, na jednego pracownika socjalnego przypadało średnio 99 rodzin korzystających w tym czasie z pomocy socjalnej.

⁴¹ MOPS w Hajnówce, OPS w Iwaniskach, MGOPS w Końskich, MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim, MCPS w Pabianicach i MOPS w Wałbrzychu.

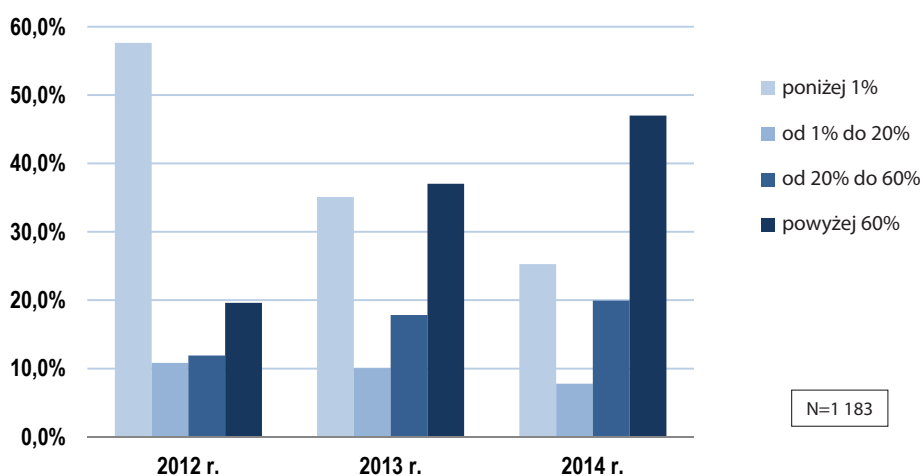
⁴² MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim, MGOPS w Pińczowie, MOPS w Skarżysku-Kamiennej, MOPS w Stargardzie Szczecińskim oraz w MOPS w Szczytnie.

- W OPS w Iwaniskach na każdego pracownika socjalnego przypadało w latach 2013–2015 (styczeń–luty) średnio 92, 87 i 48 rodzin objętych opieką OPS. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny, liczba rodzin, z którymi jeden asystent rodziny może w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekroczyć 15. Biorąc pod uwagę fakt, że po 21 stycznia 2014 r. Ośrodek nie zatrudniał asystenta rodziny, udzielana przez pracowników socjalnych pomoc w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, przy tak dużej liczbie rodzin pod ich opieką, mogła niekorzystnie wpływać na skuteczność udzielanej pomocy. Zatrudniony w okresie od 1 maja 2013 r. do 21 stycznia 2014 r. asystent rodziny wykonywał swoje zadania tylko w godzinach od 7.30 do 15.30, co mogło wpływać na efektywność pomocy udzielanej rodzinom, którymi się zajmował.

Z uzyskanych podczas kontroli danych z 1.183 OPS wynika, że w latach 2012–2014 pomocą asystenta rodziny objęto od 14,6% rodzin w 2012 r. do 28,8% w 2014 r., w których zdiagnozowano problemy opiekuńczo-wychowawcze. Świadczy to o wzrostowej tendencji wykorzystywania tego instrumentu. Zdecydowanie maleje liczba gmin, w których odsetek rodzin, które objęto opieką asystenta do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych jest mniejszy niż 1%, natomiast rośnie liczba gmin, w których odsetek ten przekracza 60%. Rozkład wskaźnika liczby rodzin, które objęto opieką asystenta do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w latach 2012–2014 zaprezentowano na wykresie nr 4.

Wykres nr 4

Rozkład wskaźnika liczby rodzin, które objęto opieką asystenta do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie 1,183 uzyskanych Kwestionariusz dotyczący rodzin korzystających z pomocy ośrodka pomocy społecznej.

W badanym okresie kontrolowane OPS, udzielając wsparcia nie wykorzystywały wszystkich form pomocy przewidzianych ustawą o wspieraniu rodziny. Na terenie żadnej z gmin, w których działały objęte kontrolą OPS, rodziny dysfunkcyjne nie uzyskiwały wsparcia poprzez ustanowienie rodzin wspierających, przewidzianych m.in. w art. 9 pkt 3 i art. 29 ustawy o wspieraniu rodziny. W co trzecim ośrodku nie wykorzystywano lub wykorzystywano w ograniczonym zakresie w stosunku do potrzeb placówki wsparcia dziennego, o których mowa m.in. w art. 9 pkt 2, art. 18 ust. 1 i 2 oraz w art. 24 ustawy o wspieraniu rodziny. W niewielkim stopniu wykorzystywano również kontrakt socjalny. Niestosowano kontraktu socjalnego lub stwierdzono nieprawidłowości podczas wykonywania zadań przy użyciu tego instrumentu w 39% kontrolowanych ośrodków⁴³. Jedną z przyczyn niewykorzystywania

⁴³ MOPS w Hajnówce, OPS w Iwaniskach, MOPS w Kołobrzegu, MGOPS w Końskich, MOPS w Skarżysku-Kamiennie, GOPS w Turośni Kościelnej i MOPS w Wałbrzychu.

instrumentu rodzin wspierających było małe zainteresowanie ze strony osób mogących pełnić funkcję rodzin wspierających, ze względu na nieodpłatny charakter wykonywanych zadań. Fakt ten nie może jednak dostatecznie uzasadniać braku działań w celu ustanowienia takich rodzin. Próbę znalezienia rodzin wspierających podjęły jedynie MOPS w Elblągu, Ostrowcu Świętokrzyskim i w Wałbrzychu.

- *Na terenie Pabianic funkcjonowała tylko jedna placówka wsparcia dziennego prowadzona przez gminę, obecnie w rozbudowie (adaptowane są pomieszczenia w nowym budynku by rozszerzyć ofertę). Ze sprawozdania z realizacji Gminnego Programu Wspierania Rodziny za 2014 r. wynika, że zapotrzebowanie na tego typu placówki jest większe. Dyrektor MCPS wyjaśniła: „Na spotkaniu Zespołu Interdyscyplinarnego, w którym uczestniczą przedstawiciele różnych instytucji, w tym Urzędu Miasta, podjęto temat o potrzebie uruchomienia kolejnej placówki wsparcia dziennego w innej dzielnicy miasta”.*
- *MOPS w Skrażysku-Kamienniej nie dostrzegał potrzeby wspierania rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, poprzez objęcie ich pomocą rodzin wspierających. W szczególności dyrektor MOPS nie czyniła starań, aby ustanowić rodzinę wspierającą w trybie art. 30 ust. 2 i art. 31 ust. 1 ustawy dla czterech rodzin spośród 20 objętych badaniem, w których pracownicy socjalni i asystenci rodziny zdiagnozowali problemy w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, polegające na nieumiejętności organizacji czasu rodziny lub nieracjonalnym gospodarowaniu posiadanymi środkami. Rodzina wspierająca, ustanowiona zgodnie z art. 29 ustawy o wspieraniu rodziny, ma za zadanie między innymi udzielać pomocy rodzinom problemowym w prowadzeniu gospodarstwa domowego, kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych. Ponadto pracownicy socjalni MOPS w żadnej z badanych 20 rodzin, którym odebrano dzieci, nie wykorzystywali kontraktu socjalnego, o którym mowa art. 108 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, jako narzędzia wzmacniającego aktywność i samodzielność życiową, zawodową lub służącego przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Tym samym nie wykorzystywano możliwości oddziaływania na rodziny, które w sytuacji odmowy zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymywania jego postanowień mogłyby utracić możliwość uzyskania świadczeń pieniężnych na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.*

3.3 Skuteczność udzielanej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym

W latach 2012–2014 relacja liczby rodzin, którym odebrano dzieci w stosunku do wszystkich rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych będących pod opieką OPS wahała się w przedziale od 1,4%⁴⁴ do 33,5%^{45, 46}. Odsetek ten w pięciu gminach w 2013 r. i ośmiu w 2014 r. nie przekraczał 5% w każdym roku.

Podobna relacja, chociaż wykazująca tendencję wzrostową, wystąpiła na terenie wszystkich 1.494 gmin, z których OPS prawidłowo wypełniły *Kwestionariusz dotyczący rodzin korzystających z pomocy OPS*. Wg tych danych odsetek rodzin, z których w latach 2012–2014 odebrano dzieci i umieszczono w pieczy zastępczej w stosunku do wszystkich rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynosił średnio 4,5%, przy czym wskaźnik ten uzyskiwał najwyższą wartość w miastach na prawach powiatu (około 7,5%, w pozostałych typach gmin utrzymywał się na poziomie między 2% a 3%). Wartości wskaźnika w latach 2012–2014 wskazują na brak tendencji pozytywnych zmian (przejawiającej się zmniejszeniem wartości wskaźnika).

Z analizy rozkładu procentowego wskaźnika wynika natomiast, iż procent gmin, w których wartość wskaźnika była niższa niż 1% ulega zmniejszeniu, z 57,9% w roku 2012 do 50,1% w roku 2014. Powyższe dane mogą świadczyć o konieczności podjęcia bardziej intensywnych działań mających na celu zwiększenie pomocy udzielanej przez OPS rodzinom dysfunkcyjnym, zwłaszcza w większych miastach. Dane w powyższym zakresie zaprezentowano na wykresach nr 5 i nr 6.

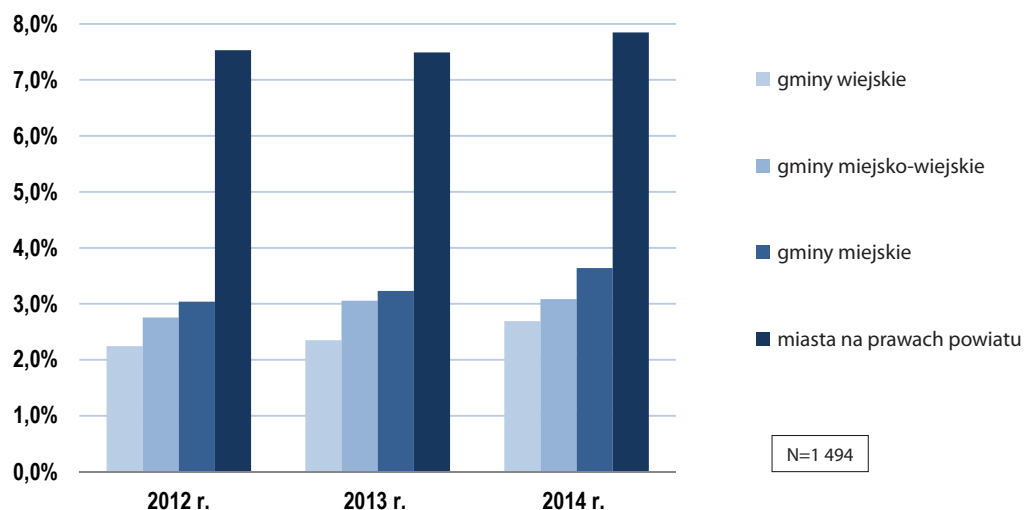
⁴⁴ MOPR w Piotrkowie Trybunalskim w 2012 r.

⁴⁵ MGOPS w Końskich w 2013 r. W trzech ośrodkach w poszczególnych latach relacja ta wynosiła ponad 50% jednak ze względu na incydentalny charakter oraz małą liczebność rodzin dysfunkcyjnych została pominięta.

⁴⁶ W 2012 r. w OPS w Iwaniskach i w MCPS w Pabianicach relacja ta wynosiła 0.

Wykres nr 5

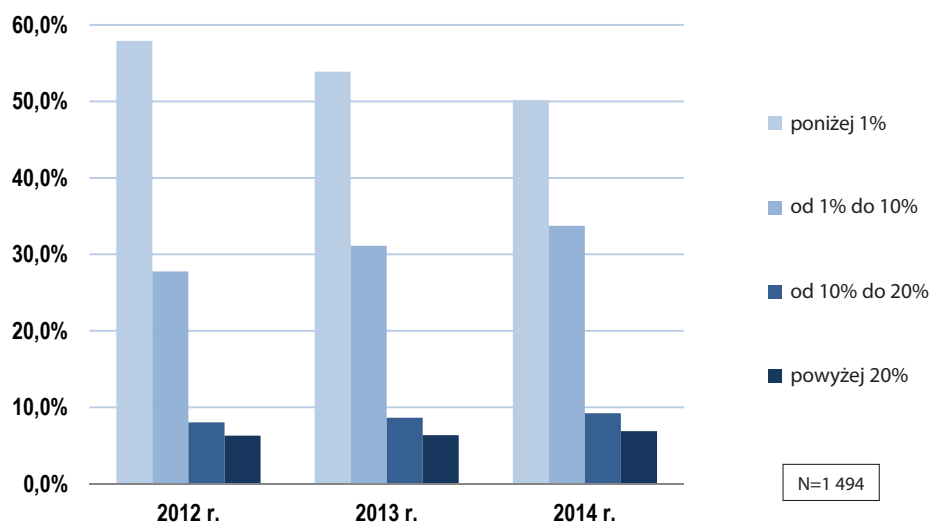
Wskaźnik liczby rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie 1494 uzyskanych Kwestionariusz dotyczący rodzin korzystających z pomocy ośrodka pomocy społecznej.

Wykres nr 6

Rozkład procentowy w gminach wskaźnika liczby rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie 1494 uzyskanych Kwestionariusz dotyczący rodzin korzystających z pomocy ośrodka pomocy społecznej.

Dane powyższe wskazują, że istnieje potrzeba zapewnienia większej skuteczności udzielanej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym. Zasadniczym powodem niskiej skuteczności wykonywanych zadań w celu wsparcia rodzin, przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych była niechęć rodzin dysfunkcyjnych do podjęcia współpracy, brak dostatecznych źródeł finansowania oraz brak możliwości udzielenia wsparcia przez inne instytucje biorące udział w procesie wspierania rodzin dysfunkcyjnych. I tak np. w przypadku MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim

negatywny wpływ na skuteczność wspierania przez ośrodki rodzin uzależnionych od alkoholu miał fakt, iż nawet w przypadku silnej motywacji członka rodziny uzależnionego od alkoholu, a zagrożonego odebraniem dziecka, występował problem z ustaleniem szybkiego terminu leczenia szpitalnego. Natomiast kontrola w MOPS w Skarżysku-Kamiennej wykazała, iż OPS nie posiadają wystarczających narzędzi oddziaływania na kobiety nadużywające alkoholu w ciąży, co negatywnie wpływa na stan zdrowia nowo narodzonych dzieci.

- *Przypadek jednej rodziny będącej pod opieką MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim wykazał istotną słabość systemu wspierania rodziny, w sytuacji gdy osoba samotnie wychowująca dziecko jest uzależniona od alkoholu i jednocześnie zachodzi zagrożenie odebrania dziecka. W rodzinie tej dziecko postanowieniem sądu z 15 listopada 2013 r. umieszczono w pieczy zastępczej. Mimo podjęcia działań przez pracownika socjalnego i silnej motywacji samej matki, do poddania się terapii na oddziale zamkniętym (matka w październiku 2013 r. sama podjęła starania o umieszczenie jej w szpitalu, zgłosiła się do MOPS, uczęszczała na terapię odwykową w Ośrodku Leczenia Zaburzeń Psychicznych i Uzależnień Eskulap), na leczenie odwykowe do specjalistycznego szpitala „trafiła” dopiero w lipcu 2014 r. Wg wyjaśnień kierownika właściwego wydziału w ośrodku „nie sposób pominąć problemu braku miejsc i wyznaczania bardzo odległych terminów przyjęć na oddziały w specjalistycznym szpitalu, gdzie odbywa się leczenie odwykowe stacjonarne. Mają również miejsce przypadki, kiedy sąd wydaje postanowienie o zastosowaniu przymusowego stacjonarnego leczenia odwykowego, które jest ważne dwa lata. Jednak w ciągu tego okresu, osoba uzależniona nie trafia do szpitala i nie podejmuje leczenia. Przymus leczenia można stosować na etapie doprowadzenia osoby uzależnionej na badanie do biegłego, na rozprawę w sądzie i do zakładu leczniczego na podjęcie terapii. Nie ma jednak możliwości prawnych zatrzymania pacjenta w takim zakładzie wbrew jego woli”.*
- *W przypadku jednej rodziny będącej pod opieką MOPS w Skarżysku-Kamiennej ujawniono, iż pomimo podejmowania działań przez pracowników Ośrodka w celu skierowania kobiety w ciąży na odwykowe leczenie specjalistyczne ze zdiagnozowaną chorobą alkoholową i przy braku współpracy ze strony tej osoby, Ośrodek jest bezradny w rozwiązaniu problemu alkoholowego. Kobieta wprawdzie złożyła oświadczenie, że nie będzie spożywała alkoholu w ciąży to jednak nie przestrzegała tego zobowiązania. W konsekwencji urodzone przez tę kobietę dziecko przyszło na świat ze znaczną niedowagą oraz z płodowym zespołem alkoholowym (FAS).*

Nie bez znaczenia dla skuteczności udzielanej pomocy rodzinom dysfunkcyjnym pozostawało także niepełne identyfikowanie rodzin przeżywających problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (szczegółowo aspekt ten został omówiony w pkt. 3.1. niniejszej informacji) oraz niewnioskowanie przez pracowników socjalnych o pomoc asystenta rodziny w sytuacji gdzie taka pomoc okazywała się niezbędna. Kontrole we wszystkich OPS wykazały, że pomoc rodzinom dysfunkcyjnym udzielana była „zamiennie” przez asystentów rodziny i przez pracowników socjalnych⁴⁷. Np. w MOPS w Skarżysku-Kamiennej pracownicy socjalni nie wnioskowali o objęcie wsparciem asystenta rodziny wszystkich wieloprotblemowych rodzin, które były zagrożone odebraniem dzieci. Tylko w przypadku 10 rodzin z 46, z których odebrano dzieci wnioskowano o wsparcie asystenta. Zatrudnienie niedostatecznej liczby asystentów rodziny podawane jako wyjaśnienie takiej sytuacji czy objęcie nadzorem kuratora sądowego rodziny, nie powinno być podstawą do zaniechania przez Ośrodek działań profilaktycznych.

3.4 Monitorowanie rodzin po zakończeniu udzielania wsparcia

Spośród 18 kontrolowanych ośrodków, 16 monitorowało sytuację rodzin dysfunkcyjnych, z którymi zakończono pracę. MOPS w Hajnówce oraz GOPS w Turośni Kościelnej takich działań nie podejmowały – ograniczyły się jedynie do sporządzenia wywiadów środowiskowych w sytuacji wnioskowania

⁴⁷ Skuteczność instrumentu asystenta rodziny potwierdziła kontrola NIK P/14/048 *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*. Wyniki tej kontroli wskazują, że lata 2012–2014 to okres wdrażania asystentury rodziny i kształtowania się postaw organizacji, metodyki i standardów pracy asystentów. Przykłady wysokiej skuteczności osiągnięte w niektórych objętych kontrolą OPS wskazują na możliwość poprawy organizacji i warunków pracy asystentów w tych OPS, które z przyczyn od nich zależnych osiągnęły dużo gorsze wyniki, a także poprzez poszukiwanie i popularyzowanie w środowisku rozwiązań mających cechy dobrych praktyk.

przez rodzinę o kolejną pomoc finansową⁴⁸. Oznacza to, iż w sytuacji niewnioskowania przez rodzinę o dalszą pomoc finansową rodziny problemowe znikają ze sfery zainteresowania tych OPS. W 12 ośrodkach, w których pracownicy OPS monitorowali rodzinę po zakończeniu z nią pracy, podejmowane działania nie zostały sformalizowane⁴⁹. Stosowne procedury zostały przyjęte jedynie przez dyrektorów MOPS w Rzeszowie, MOPS w Puławach, MGOPS w Końskich, MOPS w Wałbrzychu i MOPR w Piotrkowie Trybunalskim. Zdaniem NIK brak formalnych regulacji w tym zakresie może przyczynić się do podejmowania nieprawidłowych działań oraz prowadzić do dowolności postępowania pracowników ośrodka.

- *Zgodnie z procedurą obowiązującą w MOPS w Rzeszowie, po zakończeniu bezpośredniej pracy z rodziną asystent rodziny nadal kontaktował się z rodziną przez okres 6 miesięcy, w sytuacji gdy rodzina utrzymywała funkcjonowanie na poziomie wypracowanych zmian. W sytuacji pogorszenia się funkcjonowania rodziny, pracownik socjalny za zgodą rodziny wszczyna na nowo procedurę przyznania wsparcia w postaci asystenta rodziny.*
- *W MOPS w Wałbrzychu prowadzono monitoring i ewaluację działań w zakresie efektów pracy z rodziną zgodnie z obowiązującymi procedurami. W procedurach określono sposób postępowania pracownika socjalnego i asystenta, polegający m.in. na ustaleniu zalecanej liczby wizyt asystenta w rodzinie, harmonogramu działań, terminów sporządzania okresowych sprawozdań oceny sytuacji rodziny, ustaleniu terminów spotkań zespołu interdyscyplinarnego, zasad współpracy asystenta rodziny z pracownikiem socjalnym.*

3.5 Opracowanie gminnych programów wspierania rodziny

Zgodnie z art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny. Rzetelnie przygotowany program powinien charakteryzować się pięcioma atrybutami⁵⁰, tj. treść programu powinna zostać napisana możliwie konkretnie (S), każdy cel powinien mieć swój wskaźnik, na podstawie którego będzie oceniana jego realizacja (M), program powinien być akceptowalny, zaaprobowany przez wykonawców (A), powinien być realistyczny a cele realne do osiągnięcia (R) program powinien mieć określony termin realizacji celów (T).

Jedynie w trzech gminach spośród 18, na terenie których działały objęte kontrolą OPS uchwalono gminny program wspierania rodziny w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny, tj. do 30 czerwca 2012 r. W jedenastu gminach ww. program uchwalono w terminie od 215 do 1.139 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

- *Rada Miasta Hajnówka uchwałą z dnia 30 maja 2012 r. przyjęła Program Wsparcia Rodziny w gminie miejskiej Hajnówka na lata 2012–2015. Program spełniał założenia czterech postulatów SMART – opisane założenia były konkretne, akceptowalne przez ich wykonawców, cel – stworzenie rozwiązań profilaktycznych zapobiegających marginalizacji mieszkańców gminy – realistyczny i określony w czasie. W założeniach Programu znajdowały się zapisy odwołujące się do zapobiegania powstawaniu sytuacji niepożądanych (m.in. wymagających interwencji kryzysowej, uzależnienia, niedostosowanie społeczne dzieci i młodzieży), przeciwdziałania marginalizacji i degradacji społecznej rodzin, poszukiwania nowych alternatywnych rozwiązań w zakresie pracy z dzieckiem.*
- *MOPS w Łukowie w okresie od 28 czerwca 2012 r. do 10 lutego 2015 r. nie podjął żadnych działań w celu opracowania programu wspierania rodziny dla miasta Łuków. Dopiero w trakcie kontroli NIK, na wniosek kierownika MOPS, burmistrz miasta Łuków zarządzeniem z dnia 10 lutego 2015 r. powołał zespół do opracowania w terminie do 30 kwietnia 2015 r. miejskiego programu wspierania rodziny.*
- *Rada Miejska w Końskich dopiero w dniu 12 lutego 2015 r. (podczas kontroli NIK) uchwaliła Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2015–2017, tj. po upływie ponad trzech lat od dnia wejścia w życie ww. ustawy.*

⁴⁸ Podobnych ustaleń dokonano w kontroli P/14/048 *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* – w prawie 59% przypadków monitoring rodzin, które zakończyły współpracę z asystentem rodziny prowadzony był jedynie przez pracowników socjalnych.

⁴⁹ W ramach kontroli doraźnej MOPS w Skarżysku-Kamiennej nie badano tego zagadnienia.

⁵⁰ Zgodnie z koncepcją formułowania celów w dziedzinie planowania SMART, będącą zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel.

W czterech gminach w ogóle nie uchwalono gminnego programu wspierania rodziny.

- *GOPS w Turośni Kościelnej nie przystąpił do opracowania projektu gminnego programu wspierania rodziny. Kierownik GOPS wyjaśniła: „W wyniku przeoczenia spowodowanego nawałem prac i obowiązków, które zostały powierzone pracownikom pomocy społecznej do tej pory nie został opracowany stosowny dokument. Gminny Program Wspierania Rodziny jest w trakcie opracowywania i planowane jest jego procedowanie wraz z planowanym na ten rok opracowaniem Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Turośń Kościelna”. Przewodniczący Rady Gminy wskazał: „(...) dotychczas nie przyjęto trzyletniego gminnego programu wspierania rodziny, ponieważ do dnia dzisiejszego do Rady Gminy Turośń Kościelna nie wpłynął projekt uchwały dotyczący tej materii. Złożenie stosownego projektu dokumentu leży w kompetencji kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, jako osoby merytorycznie odpowiedzialnej za tę kwestię”.*

Spośród 14 uchwalonych programów, 11 przygotowano nierzetelnie. W programach tych nie określono m.in. zasad współpracy i sprawnej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami i podmiotami zaangażowanymi w udzielanie wsparcia rodzinom, a także mechanizmów służących ocenie funkcjonowania poszczególnych elementów programów i zwiększaniu skuteczności prowadzonych przez ośrodek oddziaływań. Zdaniem NIK, brak w programach wsparcia rodziny wskaźników ilościowych oraz jakościowych, uniemożliwia dokonanie oceny, czy określone w programie działania zostały zrealizowane i czy osiągnięto zakładany wynik. Wpływało to na brak możliwości oceny, na ile realizacja programów faktycznie wpłynęła na poprawę sytuacji rodzin objętych pomocą (w tym zagrożonych odebraniem dzieci) oraz na ile wypracowane dzięki programowi mechanizmy wspierania rodziny były skuteczne.

- *W Programie Wspierania Rodziny dla gminy miejskiej Pabianice na lata 2013–2015 nie określono w sposób wymierny wskaźników, a duży stopień ogólności zawartych w nim zapisów uniemożliwia dokonanie oceny stopnia jego realizacji, pomimo składanych corocznie sprawozdań. Dyrektor MCPS w Pabianicach wyjaśniła, że Program Wspierania Rodziny dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2013–2015 był pierwszym tego typu programem i dlatego trudno było wskazać konkretne cele bez odniesienia do realizacji takiego programu w poprzednich latach. „Nie wskazano konkretnych efektów, ale są one uzyskiwane i zostaną uwzględnione w następnym Programie”.*

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą, przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Skarżysko-Kamienna – *Działania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamiennej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom* (nr R/14/011).

Podczas realizacji kontroli Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach zleciła biegłym opracowanie ekspertyzy nt. optymalnego standardu pomocy udzielanej przez ośrodek pomocy społecznej w celu wsparcia rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Przedmiotem opinii było określenie właściwego standardu działań, jakie powinny być realizowane podczas udzielania pomocy rodzinom, w których występuje jeden lub wiele problemów powodujących trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Opinia została wykorzystana podczas badań w jednostkach kontrolowanych i służyć jako wyznacznik prawidłowych i adekwatnych działań podczas pracy z rodzinami dysfunkcyjnymi.

Podczas realizacji niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. f ustawy o NIK, do wszystkich 2.496 OPS w Polsce *Kwestionariusz dotyczący rodzin korzystających z pomocy ośrodka pomocy społecznej*, zestawiający dane dotyczące udzielanej przez ośrodki pomocy rodzinom dysfunkcyjnym. Zapytanie zostało przygotowane w postaci elektronicznego kwestionariusza i skierowane w systemie badań internetowych Lime Survey. Każdy ośrodek otrzymał indywidualny kod dostępu (token) i mógł wypełnić tylko jeden *Kwestionariusz* odpowiedzi. Badanie było prowadzone w dniach od 9 marca 2015 r. do 17 kwietnia 2015 r. i obejmowało okres od początku 2012 r. do końca lutego 2015 r. Wypełniony *Kwestionariusz* został zwrócony NIK przez 1.955 OPS, przy czym w zależności od rodzaju i jakości uzyskanych danych, do analizy wzięto od 1.183 do 1.610 uzyskanych informacji. Ze zbioru otrzymanych odpowiedzi wyłączono te *Kwestionariusze*, które zawierały wewnętrznie sprzeczne dane. Uzyskane w ten sposób dane posłużyły do zebrania informacji nt. skali występowania w Polsce rodzin dysfunkcyjnych oraz sposobu udzielania im pomocy. Wyniki ww. analizy stanowią załącznik nr 5.7 do niniejszej informacji.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 15 stycznia do 8 kwietnia 2015 r. W wystąpieniach pokontrolnych oceniono wywiązywanie się przez ośrodki z zadań gmin w zakresie wspierania rodzin przeżywających problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom. Badaniom poddano identyfikowanie potrzeby udzielenia wsparcia tym rodzinom, prawidłowość, adekwatność i skuteczność udzielanej pomocy, a także monitorowanie efektów udzielanej pomocy.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po kontroli, w 17 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto opisowe oceny kontrolowanej działalności. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób kierujących tymi jednostkami, stanowi załącznik nr 5.4. do niniejszej informacji.

Kierownicy kontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania 34 wniosków pokontrolnych, dotyczących przede wszystkim:

- podjęcia działań mających na celu identyfikowanie wszystkich rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych z terenu działania ośrodka;
- dokonywania i dokumentowania analizy ryzyk związanych z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze;
- podejmowania decyzji o przydzieleniu asystenta rodziny niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających jego przydzielenie;
- podjęcia działań w celu zatrudnienia w ośrodku asystenta rodziny;
- zapewnienia skutecznego i adekwatnego do potrzeb wsparcia wszystkim rodzinom wymagającym pomocy;
- egzekwowania sporządzania przez asystenta rodziny planu pracy z rodziną i sprawozdań z pracy asystenta, a także dokonywania oceny sytuacji rodziny objętej opieką;
- dokonywania oceny realizacji zawartych kontraktów socjalnych w terminach w nich określonych;
- korzystania z możliwości udzielania pomocy rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze w formie kontraktów socjalnych i rodzin wspierających;
- podjęcia działań zmierzających do uwzględnienia w gminnych programach wspierania rodziny konkretnych wskaźników, na podstawie których możliwe będzie dokonanie oceny realizacji programów po ich zakończeniu oraz terminów realizacji celów w nich określonych.

Realizacja wniosków pokontrolnych

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek, poinformowali NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych. Dotychczas kierownicy siedmiu jednostek⁵¹ zrealizowali 23 wnioski pokontrolne. Pozostałe wnioski są w trakcie realizacji.

⁵¹ MOPS w Hajnówce, GOPS w Turośni Kościelnej, MGOPS w Końskich, MGOPS w Pińczowie, OPS w Iwaniskach, MOPS w Ostrowcu Świętokrzyskim i MOPS w Wałbrzychu.

5.1. Zestawienie dotyczące głównych powodów korzystania z pomocy społecznej w kontrolowanych OPS

(na podstawie sprawozdań MPiPS-03)

Lp.	Wyszczególnienie	2012 r.*	Udział % w stosunku do liczby rodzin korzystających z pomocy*	2013 r.	Udział % w stosunku do liczby rodzin korzystających z pomocy	2014 r.	Udział % w stosunku do liczby rodzin korzystających z pomocy	I–II 2015 r.	Udział % w stosunku do liczby rodzin korzystających z pomocy
1.	Ogólna liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej, w tym:	42004	X	43620	X	41085	X	21703	X
2.	ze względu na ubóstwo	23116	55.0%	25267	57.9%	24012	58.4%	13679	63.0%
3.	ze względu na bezrobocie	24506	58.3%	26526	60.8%	24755	60.3%	13003	59.9%
4.	ze względu bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego	7878	18.8%	7816	17.9%	7440	18.1%	3677	16.9%
5.	rodziny niepełne, bezradne w sprawach opiekuńczo-wychowawczych	5180	12.3%	5404	12.4%	4999	12.2%	2547	11.7%
6.	rodziny dotknięte niepełnosprawnością	11775	28.0%	12380	28.4%	12475	30.4%	7006	32.3%
7.	rodziny borykające się z ciężką chorobą	14380	34.2%	23617	54.1%	14838	36.1%	8285	38.2%
8.	ochrona macierzyństwa	4639	11.0%	4732	10.8%	2538	6.2%	1844	8.5%
9.	wielodzietność rodzin	2287	5.4%	2338	5.4%	2329	5.7%	2371	10.9%
Patologie rodzin		X	X	X	X	X	X	X	X
10.	alkoholizm	2808	6.7%	2875	6.6%	2894	7.0%	1572	7.2%
11.	narkomania	177	0.4%	195	0.4%	205	0.5%	93	0.4%
12.	przemoc w rodzinie	529	1.3%	502	1.2%	657	1.6%	123	0.6%

5.2. Analiza stanu prawnego

Do końca 2011 r. wsparcie rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze udzielane było przez pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS. Podstawą do dokonania rozdziału pracy z rodziną pomiędzy pracowników socjalnych oraz asystentów rodziny (instytucja utworzona na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny) było skoncentrowanie działań na bezpośrednich kontaktach z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Miało na celu również zwiększenie czasu poświęcanego rodzinie niewydolnej wychowawczo na pracę z tą rodziną (działań środowiskowych) oraz stworzenie spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą.

W dniu 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa o wspieraniu rodziny. Obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Obowiązek ten, jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej realizują w szczególności we współpracy ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi (art. 3 ust. 1 i 2 tej ustawy).

Wypełniając obowiązki w zakresie wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, należy mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do:

- 1) wychowania w rodzinie, a w razie konieczności wychowywania dziecka poza rodziną – do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, jeśli jest to zgodne z dobrem dziecka;
- 2) powrotu do rodziny;
- 3) utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami, z wyjątkiem przypadków, w których sąd zakazał takich kontaktów;
- 4) stabilnego środowiska wychowawczego;
- 5) kształcenia, rozwoju uzdolnień, zainteresowań i przekonań oraz zabawy i wypoczynku;
- 6) pomocy w przygotowaniu do samodzielnego życia;
- 7) ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie dziecka;
- 8) informacji i wyrażania opinii w sprawach, które go dotyczą, odpowiednio do jego wieku i stopnia dojrzałości;
- 9) ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem;
- 10) poszanowania tożsamości religijnej i kulturowej;
- 11) dostępu do informacji dotyczących jego pochodzenia (art. 4 ww. ustawy).

Podstawą do zidentyfikowania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych jest, przeprowadzony przez pracownika socjalnego w takiej rodzinie, wywiad środowiskowy na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej. Wywiad taki powinien zostać przeprowadzony w sytuacji gdy ośrodek pomocy społecznej poweźmie informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Po przeprowadzeniu ww. wywiadu, pracownik socjalny dokonuje analizy sytuacji rodziny, a jeżeli z analizy tej wynika konieczność przydzielenia rodzinie asystenta rodziny, pracownik socjalny występuje do kierownika ośrodka z wnioskiem o jego przydzielenie (art. 11 ust. 1–3 ustawy o wspieraniu rodziny).

W dniu 1 stycznia 2015 r. wszedł w życie ust. 4 art. 11 ustawy, zgodnie z którym po otrzymaniu ww. wniosku, kierownik OPS: przydziela rodzinie asystenta rodziny albo występuje do jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną, o przydzielenie rodzinie asystenta rodziny albo występuje do podmiotu, któremu gmina zleciła realizację pracy z rodziną na podstawie art. 190, o przydzielenie rodzinie asystenta rodziny. Do 31 grudnia 2014 r. po otrzymaniu wniosku pracownika socjalnego kierownik OPS mógł przydzielić rodzinie asystenta rodziny lub wystąpić do ww. jednostki lub podmiotu o przydzielenie asystenta (art. 232a ustawy).

Rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wójt zapewnia wsparcie, które polega w szczególności na: analizie sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie, wzmocnieniu roli i funkcji rodziny, rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny, podniesieniu świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny, pomocy w integracji rodziny, przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społecznej rodziny oraz dążeniu do reintegracji rodziny. Wspieranie rodziny jest prowadzone, za jej zgodą i aktywnym udziałem z uwzględnieniem zasobów własnych oraz źródeł wsparcia zewnętrznego, w formie pracy z rodziną i pomocy w opiece i wychowaniu dziecka (art. 8 ustawy).

Rodzina może otrzymać wsparcie przez działania instytucji i podmiotów działających na rzecz dziecka i rodziny, placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających (art. 9 ustawy).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny, pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190 tej ustawy. W przypadku gdy wyznaczonym podmiotem do pracy z rodziną jest ośrodek, w ośrodku tym można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej.

W ustawie o wspieraniu rodziny zawarto otwarty katalog form pracy prowadzonej z rodziną, tj. m.in.: konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja, usługi dla rodzin z dziećmi, w tym usługi opiekuńcze i specjalistyczne, pomoc prawna, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego, organizowanie dla rodzin spotkań, mających na celu wymianę ich doświadczeń oraz zapobieganie izolacji. Praca z rodziną powinna być prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną (art. 10 ust. 3 i 4 ww. ustawy).

Wymogi stawiane asystentom rodziny zostały określone w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Pracę z rodziną asystent rodziny prowadzi w miejscu jej zamieszkania lub w miejscu wskazanym przez rodzinę. Do jego zadań należy w szczególności:

- 1) opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy;
- 2) opracowanie, we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, planu pracy z rodziną, który jest skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej;
- 3) udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego;
- 4) udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych;
- 5) udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów psychologicznych;
- 6) udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi;
- 7) wspieranie aktywności społecznej rodzin;
- 8) motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych;
- 9) udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej;

- 10) motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych;
- 11) udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych;
- 12) podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin;
- 13) prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci;
- 14) prowadzenie dokumentacji dotyczącej pracy z rodziną;
- 15) dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku, i przekazywanie tej oceny podmiotowi, o którym mowa w art. 17 ust. 1;
- 16) monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną;
- 17) sporządzanie, na wniosek sądu, opinii o rodzinie i jej członkach;
- 18) współpraca z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, właściwymi organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami i osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny;
- 19) współpraca z zespołem interdyscyplinarnym lub grupą roboczą, o których mowa w art. 9a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, lub innymi podmiotami, których pomoc przy wykonywaniu zadań uzna za niezbędną (art. 14 i 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny).

Asystenta rodziny zatrudnia kierownik jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną, lub podmiot, któremu gmina na podstawie art. 190 zleciła organizację pracy z rodziną. Praca asystenta rodziny jest wykonywana w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy albo umowy o świadczenie usług, do której, zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵², stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Praca asystenta rodziny nie może być łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego na terenie gminy, w której praca ta jest prowadzona. Asystent rodziny nie może prowadzić postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez gminę (art. 17 ustawy o wspieraniu rodziny).

Podmioty, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 18 i 19, udzielają asystentowi rodziny odpowiedniej pomocy w wykonywaniu czynności zawodowych. Plan pracy z rodziną obejmuje zakres realizowanych działań mających na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, a także zawiera terminy ich realizacji i przewidywane efekty. Liczba rodzin, z którymi jeden asystent rodziny może w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekroczyć 15 (art. 15 ust. 2–4 ww. ustawy)⁵³.

W celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego. Placówkę wsparcia dziennego prowadzi gmina, podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190, lub podmiot, który uzyskał zezwolenie wójta (art. 18 ust. 1 i 2 ww. ustawy).

Placówki wsparcia dziennego mają na celu wspomaganie wychowawczej roli rodziny w integralnym rozwoju dziecka, przeciwdziałanie demoralizacji dzieci i młodzieży pochodzących ze środowisk zaniedbanych wychowawczo. A więc jednym z ważniejszych aspektów działalności placówek

⁵² Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

⁵³ Przed zmianą art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny – z dniem 1 stycznia 2015 r. – asystent rodziny mógł zajmować się w tym samym czasie nie więcej niż 20 rodzinami.

wsparcia dziennego w systemie pomocy społecznej, poza oddziaływaniem opiekuńczym, wychowawczym i edukacyjnym wobec dzieci i młodzieży jest stała praca z rodziną naturalną dziecka, bowiem problemów występujących u dziecka nie można rozpatrywać w oderwaniu od problemów całej rodziny.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, wójt wydaje zezwolenie na prowadzenie placówki wsparcia dziennego na wniosek, jeżeli podmiot występujący o zezwolenie przedstawi określone w tym przepisie dokumenty. Zezwolenie na prowadzenie placówki wsparcia dziennego wydaje się na czas nieokreślony (art. 20 ww. ustawy), przy czym może ono zostać cofnięte w sytuacji określonej w art. 22.

Zadaniem placówki wsparcia dziennego jest współpraca z rodzicami lub opiekunami dziecka, a także z placówkami oświatowymi i podmiotami leczniczymi (art. 23 ust. 1 ustawy). Pobyt dziecka w placówce wsparcia dziennego jest nieodpłatny. Pobyt dziecka w placówce wsparcia dziennego jest dobrowolny, chyba że do placówki skieruje sąd (art. 23 ust. 2 i 3 ustawy).

Placówka wsparcia dziennego może być prowadzona w formie: opiekuńczej (w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych), specjalistycznej i pracy podwórkowej realizowanej przez wychowawcę. Placówka wsparcia dziennego prowadzona w formie opiekuńczej zapewnia dziecku: opiekę i wychowanie, pomoc w nauce i organizację czasu wolnego, zabawę i zajęcia sportowe oraz rozwój zainteresowań. Placówka wsparcia dziennego prowadzona w formie specjalistycznej w szczególności: organizuje zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne oraz logopedyczne oraz realizuje indywidualny program korekcyjny, program psychokorekcyjny lub psychoprofilaktyczny, w szczególności terapię pedagogiczną, psychologiczną i socjoterapię. Placówka wsparcia dziennego prowadzona w formie pracy podwórkowej realizuje działania animacyjne i socjoterapeutyczne. Placówka wsparcia dziennego może być prowadzona w połączonych formach (art. 24 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy pod opieką jednego wychowawcy w placówce wsparcia dziennego, w tym samym czasie, może przebywać nie więcej niż 15 dzieci.

W celu wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych rodzina może zostać objęta pomocą rodziny wspierającej. Rodzina wspierająca, przy współpracy asystenta rodziny, pomaga rodzinie przeżywającej trudności w: opiece i wychowaniu dziecka, prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych. Pełnienie funkcji rodziny wspierającej może być powierzone osobom z bezpośredniego otoczenia dziecka, które nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo. Rodzinę wspierającą ustanawia wójt właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny wspieranej po uzyskaniu pozytywnej opinii kierownika OPS wydanej na podstawie przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego. Z rodziną wspierającą wójt właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny wspieranej zawiera umowę, która określa zasady zwrotu kosztów związanych z udzielaniem pomocy. Wójt może upoważnić kierownika ośrodka do ustanawiania rodziny wspierającej lub zawierania i rozwiązywania umów (art. 29–31 ww. ustawy).

Na podstawie art. 28a ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny wójt sprawuje kontrolę nad podmiotami organizującymi pracę z rodziną oraz placówkami wsparcia dziennego; wójt może upoważnić, w formie pisemnej, do sprawowania ww. kontroli swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika jednostki organizacyjnej gminy. Osobami upoważnionymi nie mogą być pracownicy kontrolowanych jednostek. Zakres i sposób sprawowania ww. kontroli określono w art. 28a ust. 4 i 5 tej ustawy.

Wsparcie rodzin niewydolnych wychowawczo, głównie w postaci pomocy materialnej jest realizowane w oparciu o ustawę o pomocy społecznej. Oznacza to, że jednocześnie z rodziną przeżywającą trudności opiekuńczo wychowawcze może współpracować zarówno asystent rodzinny jak i pracownik socjalny.

Jednym z zadań ciążyących na osobach korzystających z pomocy społecznej jest ich współdziałanie w celu rozwiązywania ich trudnej sytuacji życiowej (art. 4 ustawy o pomocy społecznej).

Otwarty katalog powodów, dla których może zostać udzielona pomoc społeczna, wymienione zostały art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Należą do nich m.in. ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, przemoc w rodzinie.

Pomoc społeczna polega w szczególności na przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń, pracy socjalnej, prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej, analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych i rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb (art. 15 ww. ustawy). Obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą (art. 16 ust. 1 ustawy).

Na podstawie art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej gmina przygotowuje ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Organ wykonawczy gminy przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia radzie gminy ocenę, o której mowa w ust. 1. Ocena wraz z rekomendacjami jest podstawą do planowania budżetu na rok następny (art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej).

Gmina opracowuje strategię rozwiązywania problemów społecznych. Strategia, zawiera m.in.: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań (art. 16b ww. ustawy).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy:

- 1) opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka;
- 2) sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej;
- 3) udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym;
- 4) przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych;
- 5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych;
- 6) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego;
- 7) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- 8) przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego;
- 9) opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem;

- 10) praca socjalna;
- 11) organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- 12) prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych;
- 13) dożywianie dzieci;
- 14) sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym;
- 15) kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu;
- 16) pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;
- 17) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego;
- 18) utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników;
- 19) przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych;
- 20) opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Ponadto do zadań własnych gminy należy przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze, prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki, podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych i współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 17 ust. 2 ww. ustawy).

Rodzaje świadczeń pomocy społecznej zostały wymienione w art. 36 ustawy o pomocy społecznej. Świadczenia pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Mogą też być udzielane z urzędu (art. 102 ustawy).

Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, co do zasady, następuje w formie decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 1 ww. ustawy).

Pracownik socjalny przeprowadza rodzinny wywiad środowiskowy u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. W przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu. W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych (art. 107 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej).

W rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁵⁴ określono m.in. sposób przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego.

W celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 108 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Wzór kontraktu socjalnego został określony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego⁵⁵.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej lub ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵⁶. Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym:

- 1) opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie;
- 2) prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w szczególności poprzez działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie;
- 3) zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia;
- 4) tworzenie zespołów interdyscyplinarnych (art. 6 ust. 2 ww. ustawy).

Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Zespół interdyscyplinarny powołuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W skład zespołu interdyscyplinarnego wchodzi m.in. przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (art. 9a ust. 1–3 ww. ustawy).

Podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą odbywa się w oparciu o procedurę *Niebieskie Karty* i nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie. Procedura *Niebieskie Karty* obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. Przedstawiciele ww. podmiotów realizują procedurę *Niebieskie Karty* w oparciu o zasadę współpracy i przekazują informacje o podjętych działaniach przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego. Wszczęcie procedury następuje przez wypełnienie formularza *Niebieska Karta* w przypadku powzięcia, w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych, podejrzenia stosowania przemocy wobec członków rodziny lub w wyniku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny lub przez osobę będącą świadkiem przemocy w rodzinie (art. 9d ust. 1–4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

⁵⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 712.

⁵⁵ Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

⁵⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1286.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury *Niebieskie Karty* oraz wzorów formularzy *Niebieska Karta*⁵⁷ określono procedurę oraz wzory formularzy wypełniane przez przedstawicieli podmiotów realizujących procedurę.

W razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵⁸, w rodzinie zastępczej lub w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej. Tryb umieszczania dzieci w rodzinie zastępczej lub w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej regulują przepisy ustawy o wspieraniu rodziny. Decyzję tę, pracownik socjalny podejmuje wspólnie z funkcjonariuszem Policji, a także z lekarzem lub ratownikiem medycznym, lub pielęgniarką. Pracownik socjalny ma obowiązek niezwłocznego powiadomienia sądu opiekuńczego, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin, o odebraniu dziecka z rodziny i umieszczeniu go u niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej. Do umieszczenia dziecka u osoby najbliższej niezamieszkującej wspólnie stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej lub w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 12a ust. 1–5 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

Zgodnie z art. 96 Kodeksu rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim. Obowiązani są troszczyć się o jego fizyczny i duchowy rozwój i przygotowywać je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień. Rodzice, którzy nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych uczestniczą w sprawowaniu bieżącej pieczy nad osobą dziecka i w jego wychowaniu, chyba że sąd opiekuńczy ze względu na dobro dziecka postanowi inaczej.

Na podstawie art. 99 Kodeksu, jeżeli żadne z rodziców nie może reprezentować dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, reprezentuje je kurator ustanowiony przez sąd opiekuńczy.

Sąd opiekuńczy i inne organy władzy publicznej są obowiązane udzielać pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej. W szczególności każde z rodziców może zwrócić się do sądu opiekuńczego o odebranie dziecka od osoby nieuprawnionej, a także zwrócić się do sądu opiekuńczego lub innego właściwego organu władzy publicznej o zapewnienie dziecku pieczy zastępczej. W tych przypadkach, sąd opiekuńczy lub inne organy władzy publicznej zawiadamiają jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny, o potrzebie udzielenia rodzinie dziecka odpowiedniej pomocy. Właściwa jednostka organizacyjna wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej jest obowiązana informować sąd o rodzajach udzielanej pomocy i jej rezultatach (art. 100 Kodeksu).

Jeżeli władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom żyjącym w rozłączeniu, sąd opiekuńczy może ze względu na dobro dziecka określić sposób jej wykonywania. Sąd może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka. Sąd może pozostawić władzę rodzicielską obojgu rodzicom, jeżeli przedstawili zgodne z dobrem dziecka porozumienie o sposobie wykonywania

⁵⁷ Dz. U. Nr 209, poz. 1245.

⁵⁸ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem, i jest zasadne oczekiwanie, że będą współdziałać w sprawach dziecka. Rodzeństwo powinno wychowywać się wspólnie, chyba że dobro dziecka wymaga innego rozstrzygnięcia (art. 107 Kodeksu).

Jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia. Sąd opiekuńczy może w szczególności:

- 1) zobowiązać rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w szczególności do pracy z asystentem rodziny, realizowania innych form pracy z rodziną, skierować małoletniego do placówki wsparcia dziennego, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej lub skierować rodziców do placówki albo specjalisty zajmujących się terapią rodzinną, poradnictwem lub świadczących rodzinie inną stosowną pomoc z jednoczesnym wskazaniem sposobu kontroli wykonania wydanych zarządzeń;
- 2) określić, jakie czynności nie mogą być przez rodziców dokonywane bez zezwolenia sądu, albo poddać rodziców innym ograniczeniom, jakim podlega opiekun;
- 3) poddać wykonywanie władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego;
- 4) skierować małoletniego do organizacji lub instytucji powołanej do przygotowania zawodowego albo do innej placówki sprawującej częściową pieczę nad dziećmi;
- 5) zarządzić umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej albo powierzyć tymczasowo pełnienie funkcji rodziny zastępczej małżonkom lub osobie, niespełniającym warunków dotyczących rodzin zastępczych, w zakresie niezbędnych szkoleń, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej albo zarządzić umieszczenie małoletniego w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej.

W przypadku, o którym mowa w ww. pkt 5, a także w razie zastosowania innych środków określonych w przepisach o wspieraniu rodziny, sąd opiekuńczy zawiadamia o wydaniu orzeczenia właściwą jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, która udziela rodzinie małoletniego odpowiedniej pomocy i składa sądowi opiekuńczemu, w terminach określonych przez ten sąd, sprawozdania dotyczące sytuacji rodziny i udzielanej pomocy, w tym prowadzonej pracy z rodziną, a także współpracuje z kuratorem sądowym (art. 109 § 1, 2 i 4 Kodeksu).

W razie przemijającej przeszkody w wykonywaniu władzy rodzicielskiej sąd opiekuńczy może orzec jej zawieszenie. Zawieszenie będzie uchylone, gdy jego przyczyna odpadnie (art. 110 Kodeksu).

Jeżeli władza rodzicielska nie może być wykonywana z powodu trwałej przeszkody albo jeżeli rodzice nadużywają władzy rodzicielskiej lub w sposób rażący zaniedbują swe obowiązki względem dziecka, sąd opiekuńczy pozbawi rodziców władzy rodzicielskiej. Pozbawienie władzy rodzicielskiej może być orzeczone także w stosunku do jednego z rodziców. Sąd może pozbawić rodziców władzy rodzicielskiej, jeżeli mimo udzielonej pomocy nie ustały przyczyny zastosowania art. 109 § 2 pkt 5, a w szczególności gdy rodzice trwale nie interesują się dzieckiem. W razie ustania przyczyny, która była podstawą pozbawienia władzy rodzicielskiej, sąd opiekuńczy może władzę rodzicielską przywrócić (art. 111 Kodeksu).

5.3. Wykaz najważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r., poz. 583 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).
3. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r., poz. 1286).
6. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1390).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 712).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218, poz. 1439).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury *Niebieskie Karty* oraz wzorów formularzy *Niebieska Karta* (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).

5.4. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób kierujących tymi jednostkami

We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych zastosowano ocenę opisową kontrolowanej działalności.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hajnówce	Barbara Zdzisława Wasiluk – Dyrektor
2.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Turośni Kościelnej	Marlena Banel – Kierownik
3.	Delegatura NIK w Kielcach	Ośrodek Pomocy Społecznej w Iwaniskach	Maria Serwinowska – Kierownik
4.		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Końskich	Lesław Bartosiński – Dyrektor
5.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim	Stanisław Fiolik – Dyrektor
6.		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pińczowie	Andrzej Piekoszewski – Dyrektor
7.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Skarżysku-Kamiennej (kontrola doraźna)	Bożena Bętkowska – Dyrektor
8.	Delegatura NIK w Łodzi	Miejskie Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach	Teresa Bednarska – Dyrektor
9.		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim	Zofia Antoszczyk – Dyrektor
10.	Delegatura NIK w Lublinie	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łukowie	Anna Strzyżewska – Kierownik
11.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Puławach	Maria Piastowicz – Dyrektor
12.	Delegatura NIK w Olsztynie	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu	Mirosława Grochalska – Dyrektor
13.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczytnie	Hanna Bojarska – Dyrektor
14.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Przemyślu	Tomasz Baran – Dyrektor
15.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzeszowie	Jacek Gołubowicz – Dyrektor
16.	Delegatura NIK w Szczecinie	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kołobrzegu	Grażyna Foszcz-Mirecka – Dyrektor
17.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Starogardzie Szczecińskim	Danuta Bojarska – Dyrektor
18.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałbrzychu	Grażyna Urbańska – Dyrektor

5.5. Spis wykresów zawartych w informacji

1. Źródło informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.
2. Powody korzystania z pomocy kontrolowanych OPS.
3. Liczba problemów zdefiniowanych w badanych 341 rodzinach.
4. Rozkład wskaźnika liczby rodzin, które objęto opieką asystenta do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.
5. Wskaźnik liczby rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.
6. Rozkład procentowy w gminach wskaźnika liczby rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

5.6. Wyniki badania *Kwestionariuszy dotyczących rodzin korzystających z pomocy OPS*

1. Ogólna charakterystyka badania

W celu pozyskania informacji dotyczących rodzin korzystających z pomocy OPS, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach wystosowała, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zapytanie do dyrektorów ośrodków pomocy społecznej. Wsparcie informatyczne i analiza danych wynikowych badania były realizowane przez Zespół Wsparcia Informatycznego i Analitycznego w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK.

Zapytanie zostało przygotowane w postaci elektronicznego kwestionariusza i skierowane w systemie badań internetowych Lime Survey do dyrektorów wszystkich 2496 ośrodków w Polsce. Każdy ośrodek otrzymał indywidualny kod dostępu (token) i mógł wypełnić tylko jeden kwestionariusz odpowiedzi.

Badanie było prowadzone w dniach od 9 marca 2015 r. do 17 kwietnia 2015 r. i obejmowało okres od początku 2012 r. do końca lutego 2015 r.

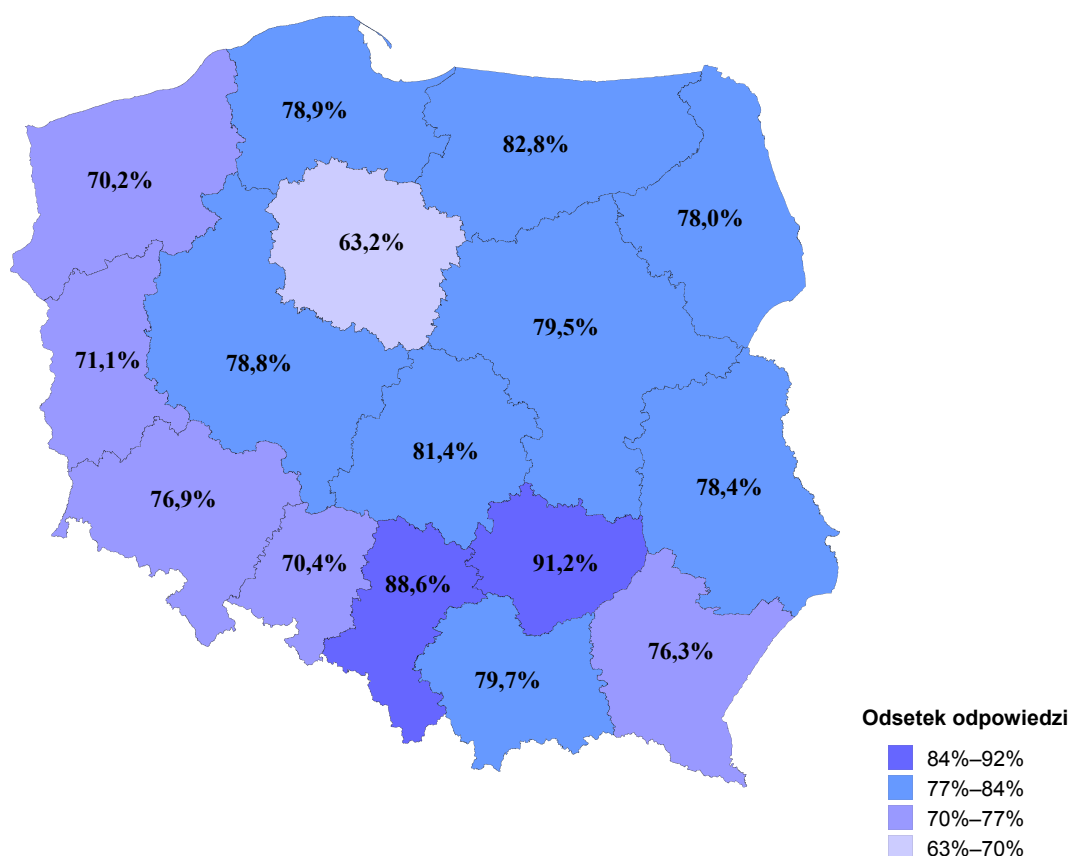
Kwestionariusz został wypełniony przez 1955 ośrodki, tj. 78,3% ogółu ośrodków pomocy społecznej. Analiza poprawności uzyskanych danych, wskazała na występowanie przypadków odpowiedzi logicznie sprzecznych. Część ze sprzeczności usunięto w trybie weryfikacji odpowiedzi przez samych respondentów, część natomiast nie została przez respondentów poprawiona. Spowodowało to konieczność usunięcia niektórych odpowiedzi ze zbioru, a tym samym ograniczenia liczby odpowiedzi na niektóre z pytań (N).

Zwrotność, tj. liczba OPS, które odpowiedziały w stosunku do liczby pytanych, w podziale na województwa oraz rodzaje gmin (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie, miasta na prawach powiatu) przedstawiona została poniżej.

Tabela nr 1

Zwrotność: liczba i odsetek OPS, które udzieliły odpowiedzi na zapytanie

Województwo	Liczba odpowiedzi	Zwrotność ogółem	w tym w podziale na rodzaj gminy			
			wiejska	miejsko-wiejska	miejska	miasto na prawach powiatu
dolnośląskie	130	76,9%	61	45	21	3
kujawsko-pomorskie	91	63,2%	56	22	11	2
lubelskie	167	78,4%	133	19	12	3
lubuskie	59	71,1%	28	24	6	1
łódzkie	144	81,4%	107	22	13	2
małopolskie	145	79,7%	93	40	10	2
mazowieckie	263	79,5%	180	40	23	20
opolskie	50	70,4%	21	28	–	1
podkarpackie	122	76,3%	83	26	10	3
podlaskie	92	78,0%	59	22	8	3
pomorskie	97	78,9%	64	14	15	4
śląskie	148	88,6%	88	17	26	17
świętokrzyskie	93	91,2%	65	24	4	–
warmińsko-mazurskie	96	82,8%	53	27	14	2
wielkopolskie	178	78,8%	92	73	10	3
zachodniopomorskie	80	70,2%	31	41	6	2
Ogółem	1 955	78,3%	1 214	484	484	68



2. Zestawienie zbiorcze wyników

Tabela nr 2

Rodziny objęte opieką ośrodka pomocy społecznej (N=1610)

Wyszczególnienie	w 2012 r.	w 2013 r.	w 2014 r.	w 2015 r.
				(styczeń–luty)
Liczba rodzin objętych opieką ośrodka	909 408	940 637	892 173	543 091
w tym nowych rodzin	128 909	141 113	123 540	28 355
Liczba rodzin z dziećmi objętych opieką ośrodka	406 778	413 644	383 129	237 077
w tym nowych rodzin z dziećmi	49 426	52 030	43 974	10 020
Liczba rodzin z dziećmi objętych opieką ośrodka, w której zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych	105 756	108 694	103 523	58 816
w tym nowych rodzin z dziećmi	12 057	13 037	11 328	2 747

Tabela nr 3

Rodziny objęte opieką ośrodka pomocy społecznej ze względu na procedurę Niebieskie Karty (N=1646)

Wyszczególnienie	w 2012 r.	w 2013 r.	w 2014 r.	w 2015 r.
				(styczeń–luty)
Liczba rodzin	36 980	48 908	60 546	23 967
w tym nowych rodzin	25 066	27 698	33 245	5 647
Liczba rodzin z dziećmi	19 096	24 013	29 995	11 680
w tym nowych rodzin z dziećmi	12 010	13 030	15 754	2 764
Liczba rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych	5 843	7 429	9 269	3 708
w tym nowych rodzin z dziećmi	3 371	3 694	4 360	779
Liczba OPS, które podały, że nie posiadają rodzin korzystających z procedury Niebieskiej Karty	213	160	138	287

Tabela nr 4

Wykorzystanie instrumentu "asystent rodziny" (N=1406)

Wyszczególnienie	w 2012 r.	w 2013 r.	w 2014 r.	w 2015 r.
				(styczeń-luty)
Liczba asystentów rodzin (niezależnie od formy zatrudnienia)	1 141	1 659	1 879	1 468
łączna maksymalna liczba rodzin objętych wsparciem jednego asystenta	5 820	10 086	12 161	8 975
łączna maksymalna liczba dzieci objętych wsparciem jednego asystenta	15 101	26 779	32 065	23 801
Maksymalna liczba rodzin objętych wsparciem jednego asystenta	38	40	38	36
Maksymalna liczba dzieci objętych wsparciem jednego asystenta	88	137	117	107
Liczba rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny	10 535	17 301	20 469	14 073
w tym liczba dzieci objętych wsparciem asystenta rodziny	25 688	43 173	50 729	35 745
Liczba rodzin nieobjętych opieką asystenta rodziny	31 780	31 404	30 353	19 101
w tym liczba dzieci nieobjętych wsparciem asystenta rodziny	46 835	42 999	41 601	28 845

Tabela nr 5

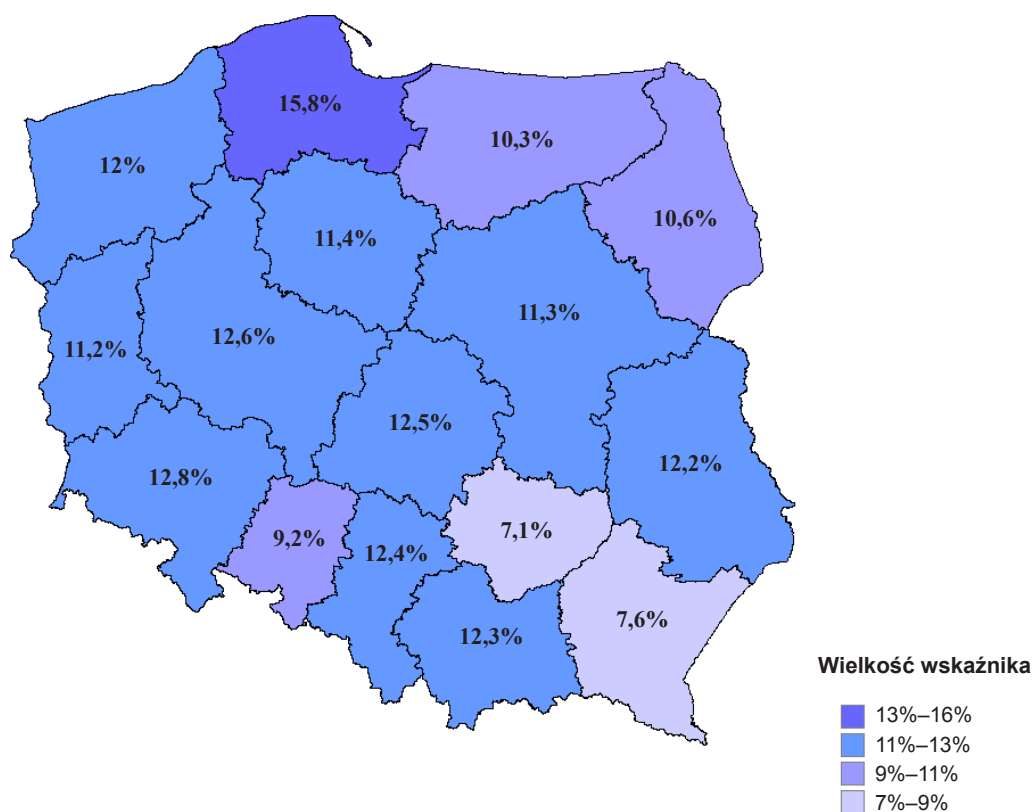
Działania sądu dotyczące wspierania rodziny (N=1809)

Wyszczególnienie	w 2012 r.	w 2013 r.	w 2014 r.	w 2015 r.
				(styczeń-luty)
Liczba rodzin w stosunku, do których wnioskowano do sądu o odebranie dzieci, wgląd w sytuację rodziny itp.	5 321	7 328	7 856	1 535
w tym liczba dzieci , o które wnioskowano do sądu	11 132	14 735	16 003	3 126
Liczba rodzin , wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej	4 892	5 170	5 147	862
w tym liczba dzieci , których dotyczyła decyzja sądu	7 349	7 953	8 014	1 312

3. Analiza wyników badania

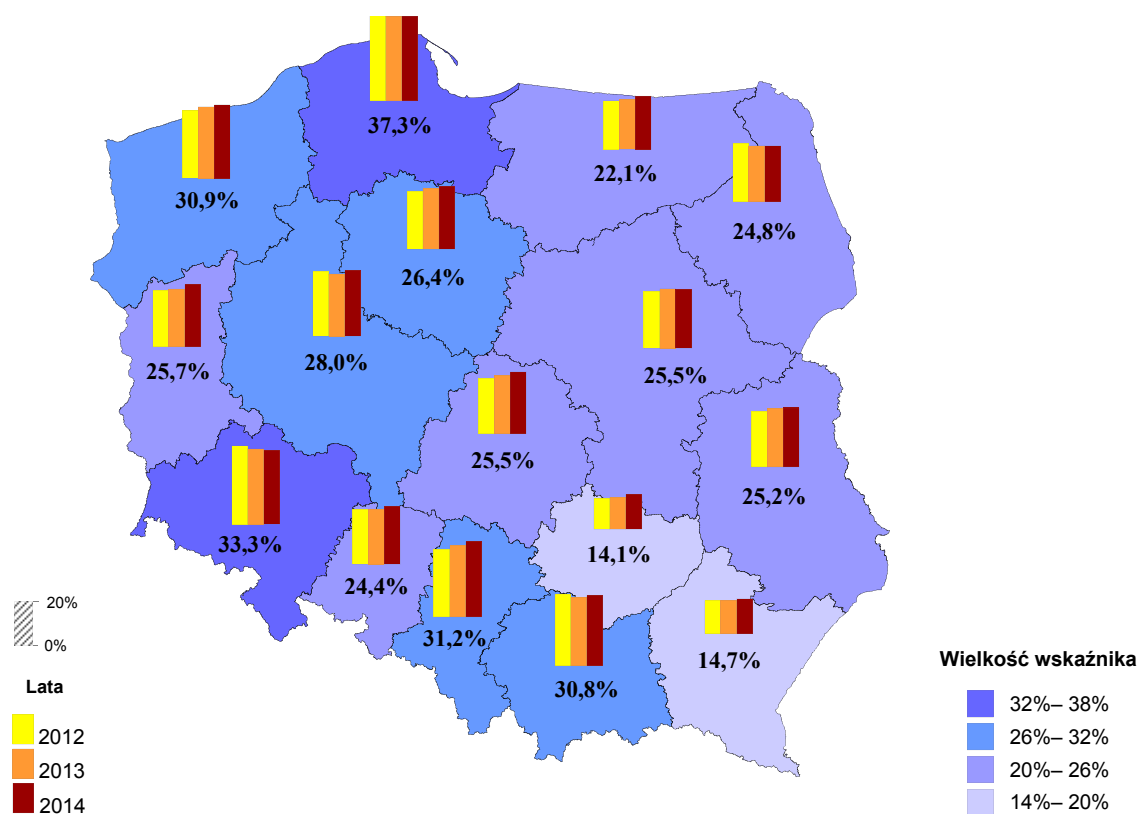
3.1. Wskaźnik liczby rodzin z dziećmi w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych do liczby rodzin objętych opieką ośrodka (N=1610)

Województwo	Ogółem	w tym w podziale na rodzaj gminy			
		wiejska	miejsko-wiejska	miejska	miasto na prawach powiatu
dolnośląskie	12,8%	10,9%	10,9%	17,1%	13,1%
kujawsko-pomorskie	11,4%	11,6%	12,0%	11,7%	10,7%
lubelskie	12,2%	11,0%	16,1%	11,4%	13,1%
lubuskie	11,2%	10,7%	13,9%	9,9%	6,3%
łódzkie	12,5%	10,0%	8,8%	16,6%	16,8%
małopolskie	12,3%	9,7%	14,5%	10,3%	13,4%
mazowieckie	11,3%	9,0%	10,7%	13,9%	12,2%
opolskie	9,2%	7,5%	9,5%	–	11,0%
podkarpackie	7,6%	6,3%	9,5%	8,9%	7,0%
podlaskie	10,6%	7,7%	8,4%	9,7%	12,9%
pomorskie	15,8%	14,1%	9,9%	20,1%	17,1%
śląskie	12,4%	9,9%	12,0%	14,1%	12,7%
świętokrzyskie	7,1%	8,1%	7,4%	4,5%	–
warmińsko-mazurskie	10,3%	9,3%	9,6%	13,8%	9,3%
wielkopolskie	12,6%	11,3%	9,7%	17,7%	16,6%
zachodniopomorskie	12,0%	8,3%	16,1%	7,5%	10,4%
Ogółem	11,6%	9,8%	11,1%	13,6%	12,7%



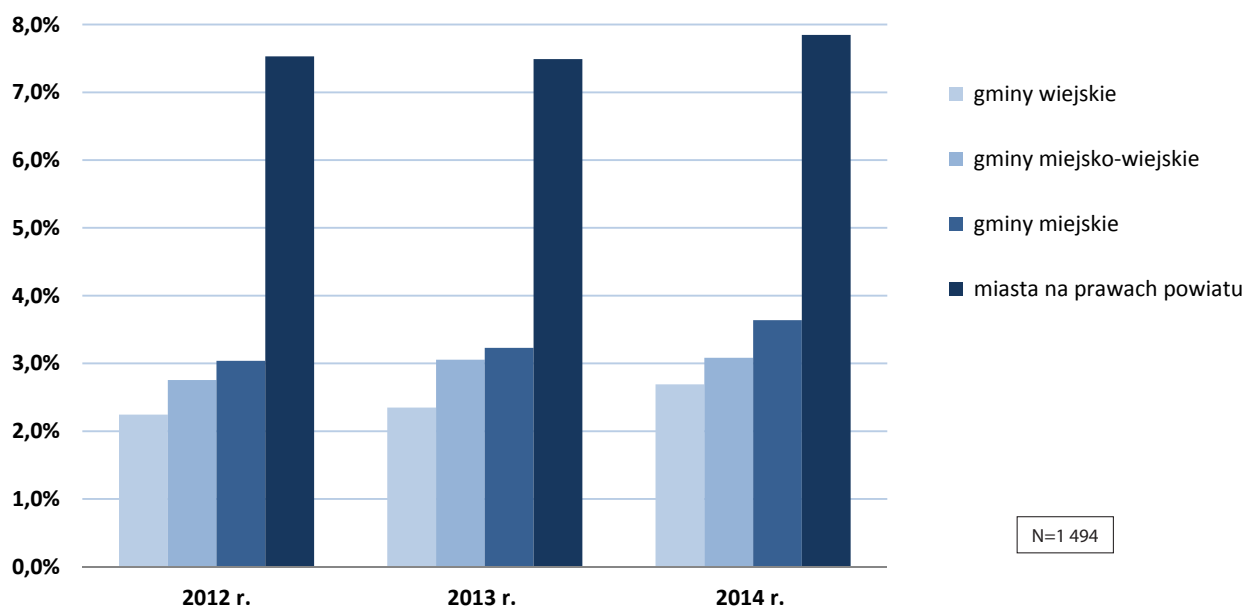
3.2. Wskaźnik liczby rodzin z dziećmi w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych do liczby rodzin z dziećmi objętymi opieką ośrodka

Województwo	Lata 2012–2014	Lata		
		2012	2013	2014
dolnośląskie	33,3%	34,4%	33,0%	32,4%
kujawsko-pomorskie	26,4%	25,3%	26,6%	27,4%
lubelskie	25,2%	24,2%	25,7%	25,8%
lubuskie	25,7%	24,8%	25,2%	27,2%
łódzkie	25,5%	24,1%	25,6%	27,0%
małopolskie	30,8%	31,5%	30,0%	30,8%
mazowieckie	25,5%	24,9%	26,0%	25,7%
opolskie	24,4%	24,1%	24,1%	25,2%
podkarpackie	14,7%	14,4%	14,5%	15,3%
podlaskie	24,8%	25,6%	24,4%	24,3%
pomorskie	37,3%	38,3%	36,8%	36,8%
śląskie	31,2%	29,6%	31,2%	32,9%
świętokrzyskie	14,1%	13,4%	14,0%	15,2%
warmińsko-mazurskie	22,1%	21,4%	21,8%	23,3%
wielkopolskie	28,0%	28,2%	27,2%	28,6%
zachodniopomorskie	30,9%	29,6%	31,2%	32,1%
Ogółem	26,4%	26,0%	26,3%	27,0%



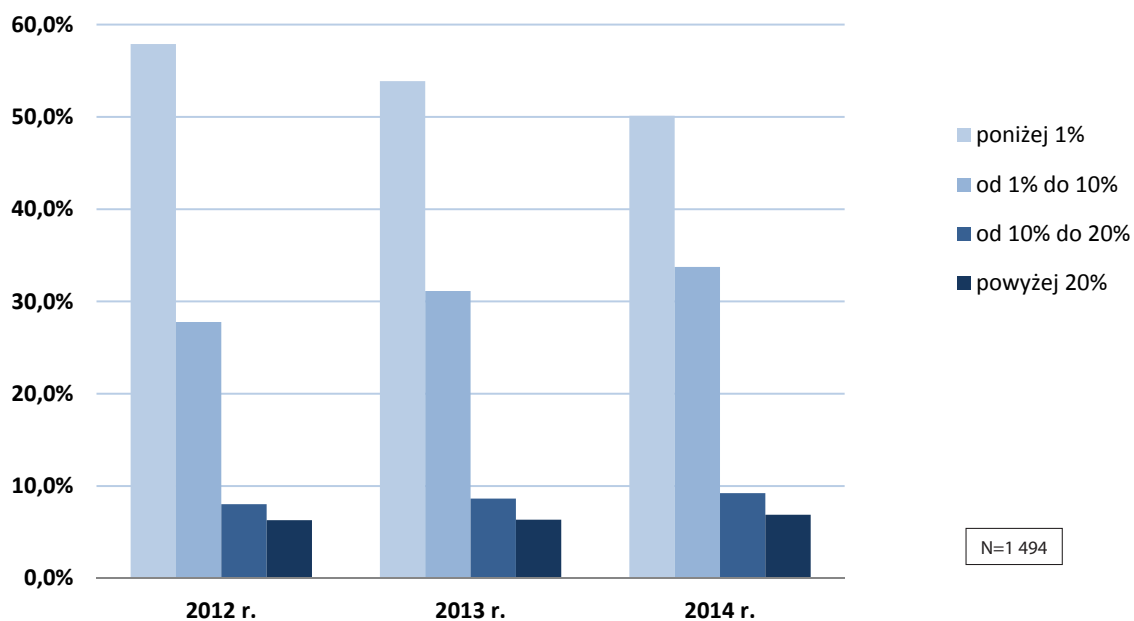
3.3. Wskaźnik liczby rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej do liczby rodzin z dziećmi w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (N=1494)

Lata	gminy wiejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy miejskie	miasta na prawach powiatu	Razem
2012 r.	2,2%	2,8%	3,0%	7,5%	4,4%
2013 r.	2,3%	3,1%	3,2%	7,5%	4,5%
2014 r.	2,7%	3,1%	3,6%	7,8%	4,7%
Ogółem	2,4%	3,0%	3,3%	7,6%	4,5%



3.4. Rozkład procentowy w gminach wskaźnika liczby rodzin, wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (N=1494)

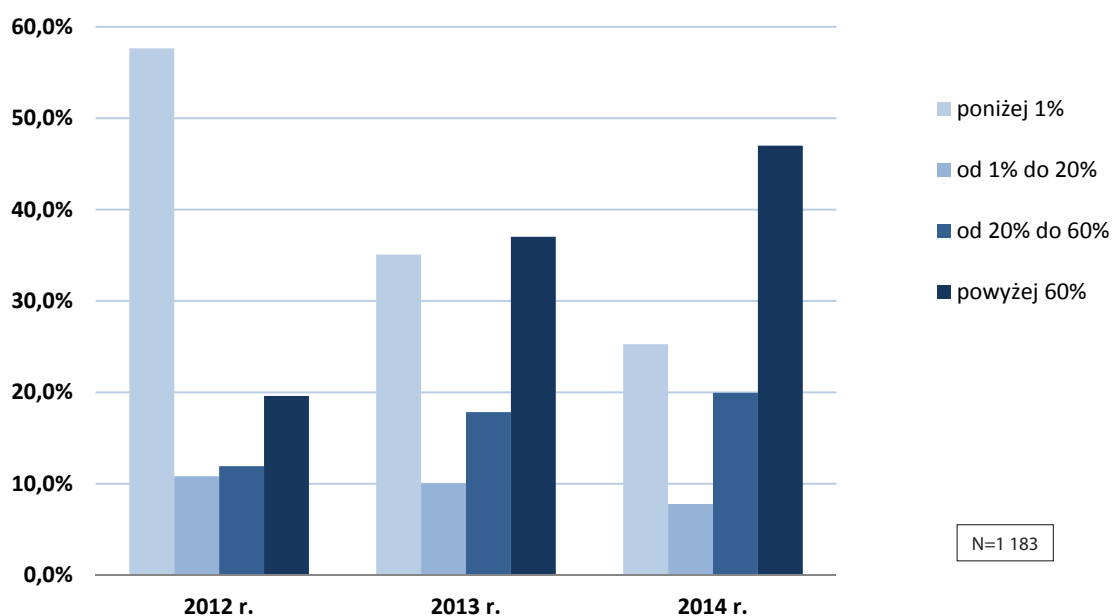
Przedział wskaźnika	Liczba gmin			Procent		
	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
poniżej 1%	865	805	749	57,9%	53,9%	50,1%
od 1% do 10%	415	465	504	27,8%	31,1%	33,7%
od 10% do 20%	120	129	138	8,0%	8,6%	9,2%
powyżej 20%	94	95	103	6,3%	6,4%	6,9%
Ogółem	1 494	1 494	1 494	100,0%	100,0%	100,0%



3.5. Rozkład wskaźnika liczby rodzin, które objęto opieką asystenta do liczby rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (N=1183)

Przedział wskaźnika	Liczba			Procent		
	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
poniżej 1%	682	415	299	57,7%	35,1%	25,3%
od 1% do 20%	128	119	92	10,8%	10,1%	7,8%
od 20% do 60%	141	211	236	11,9%	17,8%	19,9%
powyżej 60%	232	438	556	19,6%	37,0%	47,0%
Ogółem	1 183	1 183	1 183	100,0%	100,0%	100,0%

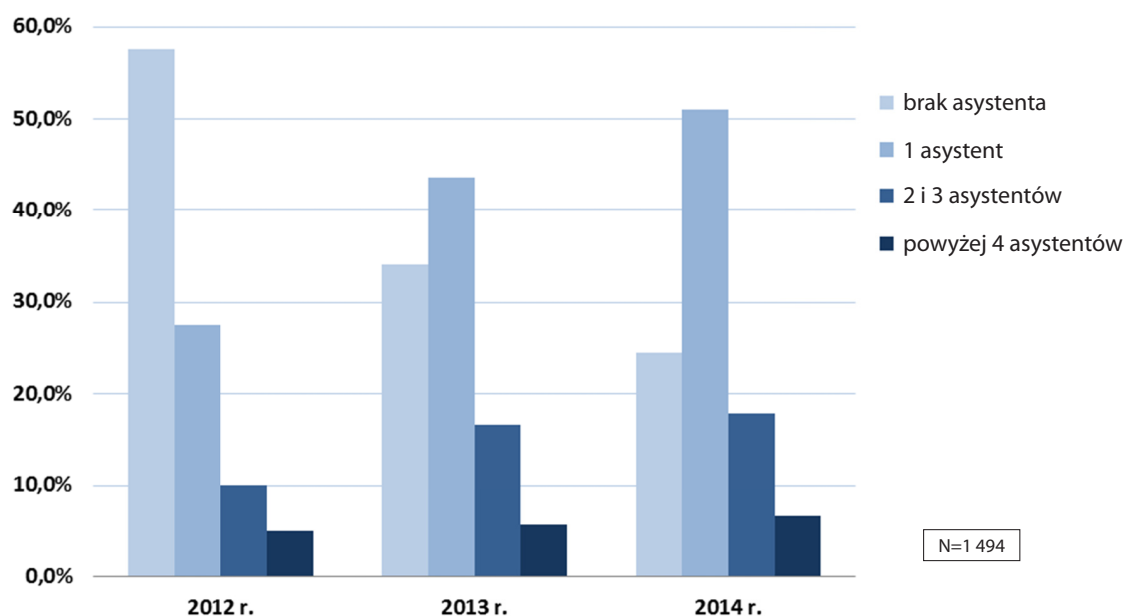
Z uwagi na możliwość błędnej interpretacji wyników nie uwzględniono danych za styczeń–luty 2015 r.



3.6. Rozkład liczby asystentów rodzin w ośrodkach pomocy społecznej (N=1494)

Wyszczególnienie	Liczba			Procent		
	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
brak asystenta	810	480	344	57,6%	34,1%	24,5%
1 asystent	385	611	717	27,4%	43,5%	51,0%
2 i 3 asystentów	141	234	252	10,0%	16,6%	17,9%
powyżej 4 asystentów	70	81	93	5,0%	5,8%	6,6%
Ogółem	1 406	1 406	1 406	100,0%	100,0%	100,0%

Z uwagi na możliwość błędnej interpretacji wyników nie uwzględniono danych za styczeń–luty 2015 r.



5.7. Wyniki analizy dokonanej przez Rzecznika Praw Dziecka wytypowanych przez NIK 33 spraw rodzin, w których decyzją sądu odebrano dzieci z rodziny



Biuro Rzecznika Praw Dziecka
ul. Przemysłowa 30/32, 00-450 Warszawa
tel. (22) 583 66 00, fax (22) 583 66 96

Warszawa, 26 czerwca 2015 roku

Pan
Grzegorz Walendzik
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4
25-520 Kielce

Szanowny Panie Dyrektorze,

w nawiązaniu do korespondencji dotyczącej kontroli P/15/075 *Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom*, przesyłam opinię Rzecznika Praw Dziecka na temat wskazanych w załączonym wykazie postępowań sądowych, dotyczących dzieci umieszczonych przez sąd w pieczy zastępczej.

W tym miejscu wskazuję, co następuje.

Dokonana analiza postępowań sądowych nie wykazała naruszeń praw małoletnich w zakresie prawa wychowania dzieci w rodzinie. W tym miejscu zaznaczyć należy, że w 33 sprawach nie zostało sporządzone przez sąd pisemne uzasadnienie wydanego orzeczenia, z tych względów wnioski Rzecznika Praw Dziecka wynikają z dokonanej oceny zebranego w sprawach materiału dowodowego.

Poniżej przedstawiam szczegółowe ustalenia i wnioski dotyczące ww. spraw dotyczących dzieci.

W analizowanych sprawach (33 sprawy) do najczęściej występujących w rodzinie problemów lub czynników skutkujących koniecznością ingerencji sądu opiekuńczego w rodzinę należały:

- choroba alkoholowa rodziców – stwierdzono w 17 sprawach, co stanowiło problem w ponad połowie analizowanych przypadków,
- zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze, w tym zdrowotne i higieniczne – stwierdzono w 13 sprawach, co stanowi 39 % analizowanych przypadków,



25 lat Konwencji
o Prawach Dziecka

- przemoc, w tym przemoc fizyczną, psychiczną i seksualną - stwierdzono w 12 sprawach, co stanowi 36 % analizowanych przypadków,
- trudna sytuacja materialna rodziny - stwierdzono w 7 sprawach, co stanowi 21 % analizowanych przypadków,
- brak odpowiedniego nadzoru ze strony rodziców - stwierdzono w 6 sprawach, co stanowi 18 % analizowanych przypadków,
- zaburzenia psychiczne rodziców - stwierdzono w 4 sprawach, co stanowi 12 % analizowanych przypadków,
- pozostawienie dziecka pod opieką członka rodziny lub w szpitalu - stwierdzono w 9 sprawach, co stanowi 27 % analizowanych przypadków.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że ww. problemy lub czynniki skutkujące ingerencją sądu w rodzinę nie występowały samodzielnie. Przykładowo na podstawie analizy akt spraw sądowych wspólne występowanie co najmniej trzech z wyodrębnionych problemów stwierdzono w 25 sprawach (88%), a co najmniej pięciu – 12 sprawach (36%).

W analizowanych sprawach najczęstszą podstawą do wszczęcia postępowania w przedmiocie władzy rodzicielskiej były zawiadomienia:

- kuratora - 15 (45%),
- rodziny biologicznej dziecka - 11 (33%),
- ośrodka pomocy społecznej - 5 (15%),
- szkoły - 2 (6%),
- prokuratora - 1 (3%).

Analiza Rzecznika Praw Dziecka objęła również stosowanie normy artykułu 112³ krio, który stanowi, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej powinno nastąpić po wyczerpaniu wszystkich form pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w przepisach Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że dobro dziecka wymaga zapewnienia mu niezwłocznie pieczy zastępczej. W związku z dokonaną analizą stwierdzono, że wśród badanych spraw 11 rodzin (33%) było objętych wsparciem asystenta rodziny, że wsparcia w postaci zasiłków korzystało 10 rodzin, a że wsparcia pracownika socjalnego korzystało 5 rodzin. Niemniej jednak podkreślenia wymaga, że w 15 sprawach z uwagi na brak danych nie było możliwe dokonanie ww. oceny.

Zaznaczenia wymaga również, że w 16 (48%) analizowanych sprawach stosowano, przed orzeczeniem umieszczenia dziecka w systemie pieczy zastępczej, inne formy ingerencji we władzę rodzicielską (przede wszystkim nadzór kuratora).

Natomiast w przypadku, gdzie umieszczenie w pieczy zastępczej było pierwszą formą ograniczenia władzy rodzicielskiej i często również rodzina nie korzystała ze wsparcia instytucji pomocowych dotyczyło m.in. zabezpieczenia sytuacji prawnej dzieci pozostawionych u rodziny lub w szpitalu.

Ponadto wydawanie postanowień zabezpieczających miało miejsce w wyniku konieczności interwencji sądu opiekuńczego z powodu bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia (na skutek sprawowania władzy rodzicielskiej pod wpływem alkoholu, pozostawienia dzieci bez opieki, przemocy fizycznej lub seksualnej, stanu zdrowia psychicznego rodzica).

Zaznaczyć również należy, że istotny procent wśród analizowanych spraw (21%) stanowiły sprawy, w których zakończono postępowanie sądowe orzeczeniem o pozbawianiu bądź ograniczeniu władzy rodzicielskiej poprzez umieszczenie w pieczy zastępczej za zgodą rodziców dzieci.

Ponadto, godny odnotowania jest fakt, iż 3 z analizowanych postępowań sądowych zakończyły się powrotem dzieci pod pieczę rodziców, a w 2 przypadkach dzieci zostały przysposobione.

Podsumowując dokonaną powyżej analizę, Rzecznik Praw Dziecka nie stwierdził bezpośrednich przepadków, aby okolicznością główną skutkującą wydaniem orzeczenia o umieszczeniu w systemie pieczy zastępczej była trudna sytuacja materialna rodziny.

Z poważaniem

R.O. DYREKTORA
Zespołu Spraw Rodzinnych i Nieletnich

Ewelina Rzeplińska-Urbanowicz

5.8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
11. Minister Pracy i Polityki Społecznej
12. Wojewodowie



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 7³ października 2015 r.

Władysław Kosiniak-Kamysz

BDG-V.0811.29.2015.IM

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Stanowony Panie Prezesie

Nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 października 2015 r., znak: LKI.430.004.2015 dotyczącej wyników kontroli pn. *Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom* (zwana dalej Informacją), przekazuję następujące stanowisko:

Zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332, z późn. zm.) powołanie asystentów rodziny w latach 2012 - 2014 było zadaniem fakultatywnym dla gmin. Jednak mimo tej dobrowolności w 2013 r. w 69 % gmin zatrudniono łącznie ponad 3 tys. asystentów rodziny. Ich zatrudnienie zwiększyło się o ponad 30% w stosunku do 2012 r. Na koniec 2014 r. ogółem w Polsce zatrudnionych było 3 393 asystentów rodziny, co oznacza dalszy pozytywny wzrost. Ponadto Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (zwane dalej MPiPS) zaopiniowało pozytywnie w ramach nowej perspektywy finansowej 2014 – 2020 (w ramach regionalnych programów operacyjnych) środki z przeznaczeniem na zwiększenie podaży usług skierowanych do rodzin wychowujących dzieci, jako ważnego ogniwa profilaktyki i wsparcia oferowanego rodzinom z dziećmi na wychowaniu. Wśród oferowanych usług wsparcia rodzin znajduje się także funkcja asystenta rodziny. Ponadto - wzorem lat ubiegłych – w 2015 r. nastąpiło kolejne dofinansowanie zadań związanych z zatrudnianiem asystentów rodziny w ramach „Resortowego Programu - Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2015” w kwocie łącznej około 70 mln złotych, z czego ponad 52,5 mln zostało przekazanych na zatrudnienie asystentów rodziny.

MPiPS podziela stanowisko NIK o potrzebie dalszego finansowego wspierania samorządów w rozwijaniu funkcji asystenta rodziny jako efektywnego narzędzia jej wsparcia, ale także dostrzega potrzebę zachęcania samorządów gminy do tworzenia stabilnego systemu asystentury opartego - w większym niż dotychczas stopniu - o środki własne. Struktura formy zatrudnienia w zawodzie asystenta rodziny niewątpliwie wymaga zwiększenia udziału umów o pracę w stosunku do umów – zlecenia, jak również zmiany poziomu uposażenia i większego jego dostosowania do poziomu wynagrodzeń innych służb społecznych, w tym pracowników socjalnych. Jak wskazują posiadane przez MPiPS dane, czas pracy na stanowisku asystenta rodziny w gminie niejednokrotnie nie jest uzależniony od posiadanych na ten cel przez gminę środków zewnętrznych. Powoduje to dużą rotację asystentów, tym samym nie wpływa pozytywnie na efekty pracy z rodzinami potrzebującymi wsparcia.

Odnosząc się do zarzutu NIK dotyczącego braku pisemnych porozumień określających zasady współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej i instytucjami wymienionymi w art. 3 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej należy podkreślić, że powyższa ustawa wskazuje wprawdzie wyraźnie wymóg współpracy wszystkich służb działających na rzecz rodziny i dziecka oraz stwarza podstawy proceduralne do ich współpracy, ale propozycja ta wydaje się cenna i godna rozważenia.

Nawiązując do uwagi NIK dotyczącej analizy zasadności istnienia lub ewentualnego usprawnienia instrumentu jakim są rodziny wspierające informuję, że w 2014 r. funkcjonowały na terenie Polski 44 rodziny wspierające, co oznacza utrzymanie liczby tych rodzin na poziomie z 2013 r. W 2013 r. pomoc rodzin wspierających, w większości przypadków, była krótkotrwała: 25 rodzin wspierających prowadziło pracę nie dłużej niż 3 miesiące, 11 nie dłużej niż 12 miesięcy. W 8 przypadkach wskazano, że dłużej niż rok. W 2014 r. z pomocy rodzin wspierających korzystało 49 rodzin. Ze wstępnych danych MPiPS (według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r.), wynika, że funkcjonowały 63 rodziny wspierające, co oznacza wzrost tych rodzin w stosunku do roku poprzedniego. Wydaje się, że w poprzednich latach gminy z dużą rezerwą odnosiły się do tej formy usług dla rodzin wychowujących dzieci, mimo że rodzina wspierająca stanowi ważne narzędzie wsparcia w oparciu o potencjał lokalny. Rola tego narzędzia niestety nie była dostatecznie dostrzegana. Jednak wskazany wyżej w 2015 r. znaczny wzrost w stosunku do lat poprzednich świadczyć może o tym, że dopiero w chwili obecnej władze samorządowe zaczęły dostrzegać możliwości wykorzystania tego - wyjątkowo silnie opartego na potencjale wspólnotowości lokalnej - narzędzia wsparcia rodzin wychowujących dzieci. MPiPS podziela więc stanowisko NIK o potrzebie przeanalizowania zagadnienia rodzin wspierających i ewentualnego usprawnienia tego elementu systemu wspierania rodziny.

W punkcie 5.2. Informacji pn. Analiza stanu prawnego, na str. 32, znalazło się stwierdzenie: „Do końca 2012 r. wsparcie rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze udzielane było przez pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS. Podstawą do dokonania rozdziału pracy z rodziną pomiędzy pracowników socjalnych oraz asystentów rodziny (...)”. Ze względu na wejście w życie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wprowadzających instytucję asystenta rodziny z dniem 1 stycznia 2012 r. data wskazana w cytowanym fragmencie Informacji NIK jest błędna. Także na str. 34 w ww. punkcie zamieszczono błędną informację, z której wynika, że placówki wsparcia dziennego działają w systemie pomocy społecznej. Placówki te funkcjonują w ramach odrębnego systemu – systemu wspierania rodziny, stworzonego wraz z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

z podziwieniem
Władysław Kosiniak-Kamysz
Władysław Kosiniak-Kamysz