



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 11 stycznia 2023 r.

ZPS.I.431.31.2022.JA

**Pani
Katarzyna Gołębiowska - Jarek
Wójt Gminy Dąbrowa
ul. Ks. prof. J. Sztonyka 56**

49-120 Dąbrowa

W y s t ą p i e n i e p o k o n t r o l n e

I. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej

Gmina Dąbrowa

ul. Ks. prof. J. Sztonyka 56

49-120 Dąbrowa

Miejsce przeprowadzania czynności kontrolnych:

Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie

ul. Powstańców Śląskich 2, 49-120 Dąbrowa

II. Imię, nazwisko i stanowisko służbowe inspektorów

- **Joanna Antosz** – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierująca zespołem inspektorów,
- **Daria Grabowska** – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

III. Termin kontroli

5, 13, 14 grudnia 2022 r.

IV. Zakres kontroli

Realizacja zadań gminy wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹ oraz zgodność zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami.

V. Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta

W wyniku kontroli **pozytywnie z uchybieniami** ocenia się działalność Gminy Dąbrowa w kontrolowanym zakresie.

Powyższa ocena wynika z ustaleń kontroli opisanych w części VI wystąpienia w zakresie podstaw prawnych i organizacji Ośrodka oraz stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości wyszczególnionych w części VII wystąpienia pokontrolnego.

VI. Ustalenia kontroli

Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie (zwany dalej Ośrodkiem) funkcjonuje na podstawie Statutu przyjętego Uchwałą nr XXXI/218/17 Rady Gminy Dąbrowa z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Dąbrowie zmienionego Uchwałą nr XLIII/306/18 Rady Gminy Dąbrowa z dnia 6 września 2018 r. Z treści obowiązującego Statutu wynika, że Ośrodek działa na podstawie m.in. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (zał. 1).

Ustalono, że Ośrodek wykonuje zadania własne gminy oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej zrealizowane przez gminę, mimo to w treści Statutu, nie uwzględniono wykonywania przez jednostkę zadań własnych gminy i zadań zleconych gminie wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Wprawdzie w § 8 ust. 1 Statutu określono, że Ośrodek wykonuje zadania własne gminy oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez gminę, niemniej zapis ten wskazuje, że Ośrodek realizuje wszystkie zadania gminy własne i zlecone do czego nie jest uprawniony. Wobec powyższego konstrukcja Statutu jest wadliwa i może wprowadzać mieszkańców gminy w błąd. Wobec powyższego, nieprawidłowe zapisy Statutu stanowią naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).

Ośrodek jest jednostką organizacyjną gminy działającą w formie jednostki budżetowej. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostka budżetowa działa na podstawie nadanego jej statutu. Statut jednostki budżetowej

¹ (Dz.U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.); nazywana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego: „ustawą”.

nadany na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz ustawy o finansach publicznych jest podstawą działania gminnej jednostki budżetowej i winien zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności”. Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny budzić jakichkolwiek wątpliwości.

Precyzyjne określenie w statucie przedmiotu działalności jednostek budżetowych, ma szczególne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia prawidłowej gospodarki finansowej, której podstawą jest plan dochodów i wydatków. Usytuowanie jednostki budżetowej w obszarze sektora finansów publicznych oznacza, że jednostka może realizować wyłącznie zadania, do realizacji których została powołana i które zostały określone w statucie jednostki. Wydatkowanie środków publicznych na zadania nie leżące w przedmiocie jej działalności naruszałoby zasadę wydatkowania tych środków. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Statucie nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Wójt Gminy Dąbrowa.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei wójt zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy jest organem wykonawczym gminy. Wskazane przepisy w sposób jednoznaczny regulują podział funkcji pomiędzy organami gminy. Rada gminy na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów ustawy została upoważniona przez prawodawcę do pełnienia funkcji kontrolnych w stosunku do działalności gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt gminy jako organ wykonawczy na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z kolei na podstawie art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530), czynności w sprawach z zakresu prawa

pracy za jednostki, o których mowa w art. 2 tej ustawy wykonuje wójt – wobec zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Wójt gminy posiada zatem uprawnienia do sprawowania kontroli wykonywania obowiązków służbowych przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a więc także ośrodka pomocy społecznej, wynikających z przepisów prawa pracy, na zasadach i w zakresie ustalonym przepisami ustawy. Jednakże uprawnienia wójta w powyższej kwestii ograniczone są jedynie do kontroli służbowej kierownika jednostki, natomiast w żadnej mierze nie dotyczą kontroli samej działalności jednostki organizacyjnej.

Reasumując, Rada Gminy aktem w postaci statutu instytucji gminnej wyznaczyła organowi wykonawczemu gminy dodatkowe zadania o charakterze kontrolnym, do czego nie została upoważniona. Rada tym samym działała bez podstawy prawnej do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ośrodkiem kieruje i reprezentuje go na zewnątrz Kierownik Ośrodka.

Na podstawie art. 178 ustawy Wójt Gminy Dąbrowa upoważnił z dniem 31 grudnia 2019 r. Panią Małgorzatę Zapartę Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania w tych sprawach decyzji. Upoważnienie zostało udzielone na czas nieokreślony i wygasa z chwilą jego cofnięcia lub zakończenia pełnienia funkcji Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie.

Szczegółowe zasady pracy oraz strukturę Ośrodka określa Regulamin Organizacyjny Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie wprowadzony Zarządzeniem nr OPS.0132.2.2017 z dnia 30 czerwca 2017 r. Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Dąbrowie zmienionego Zarządzeniem nr OPS.0132.2.2018 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie z dnia 2 marca 2018 r. (zał. 2)

1. Składanie radzie gminy rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz opracowanie i realizacja 3-letnich programów wspierania rodziny

Dokumentacja poddana kontroli wskazuje, że w dniu 14.03.2022 r. złożono Radzie Gminy w Dąbrowie roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny za rok 2021 r. z uwzględnieniem potrzeb związanych z realizacją zadań, co jest zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy.

Uchwałą Rady Gminy Dąbrowa nr XIV/117/19 z dnia 28 listopada 2019 r. przyjęto Gminny Program Wspierania Rodziny dla Gminy Dąbrowa na lata 2019 – 2021. W dniu 26.08.2021 r. Rada Gminy Dąbrowa podjęła Uchwałę nr XXXII.284.21 w sprawie ustanowienia Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Gminy Dąbrowa na lata 2022 – 2024, który jest kontynuacją programu wspierania rodziny realizowanego w Gminie Dąbrowa od 2019 r.

Adresatami Programu są rodziny z terenu Gminy Dąbrowa przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w szczególności zagrożone umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej oraz rodzin, w których wychowuje się dziecko, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu.

Celem głównym Programu jest pomoc rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Cele szczegółowe programu to prowadzenie stałej diagnozy środowisk rodzinnych, zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych dziecka i rodziny, zapewnienie profesjonalnego wsparcia rodzicom biologicznym aby mogły pełnić właściwie funkcje opiekuńczo-wychowawcze, podejmowanie działań na rzecz powrotu dziecka do rodziny biologicznej, zapobieganie powstawania sytuacji kryzysowych wymagających interwencji i degradacji funkcji rodziny oraz wsparcie kadry zajmującej się pomocą na rzecz rodziny.

W Programie zawarto propozycję skoordynowanych działań i współpracy specjalistów, mających na celu zbudowanie spójnego systemu pomocy rodzinie wykorzystując zasoby gminne. Uwzględniono wsparcie profilaktyczne, skierowane do rodzin, które wymagają pomocy materialnej a także wsparcie interwencyjne oraz pracę socjalną i pomoc specjalistyczną (psychologiczną, prawną, pedagogiczną).

Program uwzględnia również informacje o jego finansowaniu, monitoringu, ewaluacji oraz analizę SWOT, która określa mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenia wsparcia rodziny.

2. Zgodność zatrudnienia asystentów rodziny z kwalifikacjami określonymi w art. 12 i 13 ustawy oraz tworzenie możliwości podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny

W kontrolowanym okresie w Ośrodku zatrudniony był 1 asystent rodziny, który posiadał uprawnienia do wykonywania zawodu asystenta rodziny zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy, tj.: legitymował się dyplomem wyższych studiów na kierunku pedagogika w specjalności pedagogika opiekuńcza z terapią pedagogiczną.

Asystenta rodziny zatrudnił kierownik jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną, tj. Kierownik Ośrodka, co jest zgodne z art. 17 ust. 1 ustawy. Asystent rodziny był zatrudniony w systemie zadaniowego czasu pracy, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy. Stosownie do art. 17 ust. 3 ustawy praca asystenta nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego na terenie gminy, w której praca ta jest prowadzona.

W aktach osobowych asystenta znajdowały się, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy: oświadczenia potwierdzające, że nie jest i nie był pozbawiony władzy rodzicielskiej, ani nie była mu ona zawieszona ani ograniczona, nie dotyczy go obowiązek alimentacyjny, nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Stosownie do art. 16 ust. 2 ustawy asystent rodziny ma możliwość korzystania z poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego. Asystent wymienia doświadczenia w ramach spotkań i rozmów z pracownikami i Kierownikiem Ośrodka oraz osobami z którymi ma kontakt w jednostkach, z którymi współpracuje, tj. np. szkoły, ośrodki zdrowia, policja, sąd.

3. Tworzenie oraz rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego oraz praca z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez: zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności wsparcia i pomocy asystenta rodziny oraz dostępu do specjalistycznego poradnictwa; organizowanie szkoleń i tworzenie warunków do działań rodzin wspierających

Zgodnie z art. 176 pkt 3 lit a) ustawy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zapewnia się pomoc asystenta rodziny oraz dostęp do specjalistycznego poradnictwa. W Gminie monitoruje się środowiska zagrożone uzależnieniami i wykluczeniem społecznym, motywuje

do podjęcia terapii oraz zapewnia pomoc materialną oraz rzeczową rodzinom potrzebującym. Mieszkańcy Gminy mają możliwość skorzystania z poradnictwa prawnego w Ośrodku oraz w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w Urzędzie Gminy.

Z dokumentacji podlegającej kontroli wynika, że działania podejmowane przez pracowników Ośrodka odbywają się we współpracy m.in. z przedstawicielami placówek oświatowych, policji, sądu, służby zdrowia, organizacji charytatywnej Caritas oraz innych instytucji działającymi na terenie Gminy Dąbrowa. W zależności od potrzeb rodzin organizowane są spotkania z przedstawicielami sądu w siedzibie Sądu Rejonowego w Opolu.

W Gminie realizowana jest kampania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie „Stop Przemocy w Gminie Dąbrowa”. Mieszkańcy Gminy mają możliwość uzyskania poradnictwa i pomocy m.in. od specjalistów zajmujących się problemami przemocy, terapeutów, psychologa, pedagoga. Specjaliści mają wyznaczone dyżury w siedzibie Ośrodka i w zależności od potrzeb rodzin udzielają wsparcia przez uruchomioną w tym celu infolinię oraz bezpośrednio w siedzibie Ośrodka.

W ramach Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych organizowane były dla dzieci, młodzieży i ich rodziców warsztaty profilaktyczne realizowane w przedszkolach, szkołach oraz placówce wsparcia dziennego. Dodatkowo w Gminie zorganizowano ognisko, podczas którego można było uzyskać informacje nt. agresji, przemocy oraz fonoholizmu, przygotowano warsztaty z leśnikiem nt. zachowania się w lesie oraz zorganizowano kino plenerowe z animacjami przed budynkiem Ośrodka. Ponadto dzieci z terenu Gminy mają możliwość korzystania z poradnictwa specjalistów w gminnych placówkach oświatowych, a także kierowane są przez pracowników Ośrodka do Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Opolu.

Na terenie Gminy nie funkcjonują rodziny wspierające w rozumieniu art. 29 ustawy z uwagi na brak kandydatów do pełnienia tej funkcji niemniej promowana jest idea rodzin wspierających.

Ośrodek prowadzi kampanię informacyjną mającą na celu rozpowszechnienie informacji o możliwości ubiegania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej, adopcji oraz rodziny wspierającej. Informacje zachęcające do rozważenia możliwości pełnienia funkcji rodziny wspierającej rozpowszechniane są m.in. poprzez publikacje na stronie internetowej Ośrodka, ulotki i broszury, pikniki i spotkania z mieszkańcami Gminy.

W celu wsparcia rodzin Gmina Dąbrowa stwarza możliwość objęcia dzieci z terenu Gminy opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy. Na terenie Gminy funkcjonuje placówka wsparcia dziennego prowadzona w formie podwórkowej realizowanej przez wychowawcę (zwana dalej Placówką). Placówka została utworzona na mocy Uchwały nr XLIII/305/18 Rady Gminy Dąbrowa z dnia 6 września 2018 r. w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego w formie podwórkowej realizowanej przez wychowawcę.

W myśl art. 18c ust. 1 ustawy połączono Placówkę z Ośrodkiem. Placówka działa w ramach w struktury organizacyjnej Ośrodka. Podstawę funkcjonowania Placówki stanowi Statut Ośrodka. Z treści Statutu Ośrodka wynika, że do zadań Ośrodka należy m.in. prowadzenie placówki wsparcia dziennego w formie pracy podwórkowej realizowanej przez wychowawcę.

Organizację, zadania oraz zakres działania Placówki określa Regulamin Placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie pracy podwórkowej wprowadzony zarządzeniem Nr OPS.0132.1.2021 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie z dnia 2 stycznia 2021 r.

Placówka przeznaczona jest dla dzieci od 6 do 18 roku życia, funkcjonuje we wszystkie dni robocze od poniedziałku do piątku, w godzinach popołudniowych.

W Placówce zatrudniony jest kierownik placówki i wychowawca. Osoby pracujące z dziećmi w placówce posiadały kwalifikacje wymagane na stanowisku pracy, zgodnie z art. 26 ust.1 ustawy, tj.: kierownik – wykształcenie wyższe na kierunku praca socjalna; wychowawca - wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy osoby pracujące z dziećmi w Placówce posiadały: oświadczenia potwierdzające, że nie są i nie były pozbawione władzy rodzicielskiej, ani nie była im ona zawieszona ani ograniczona, nie dotyczy ich obowiązek alimentacyjny, nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Ponadto osoby pracujące z dziećmi zostały zweryfikowane w Rejestrze Sprawców Przestępstw Na Tle Seksualnym.

4. Finansowanie: podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny; kosztów związanych z udzielaniem pomocy, o której mowa w art. 29 ust. 2 ustawy, ponoszonych przez rodziny wspierające

W okresie objętym kontrolą Gmina finansowała podnoszenie kwalifikacji przez asystenta rodziny określonych w art. 176 pkt 4 lit b) ustawy. Inspektorom przedstawiono faktury na kwotę 430,00 zł potwierdzającą wydatkowanie środków na szkolenie asystenta rodziny pn. „Podejście skoncentrowane na rozwiązaniach w pracy z asystentem z rodziną” organizowane przez Centrum Profilaktyki i Reeducacji „Atelier”. Pozostałe szkolenia w jakich brał udział asystent były bezpłatne.

W Gminie nie funkcjonują rodziny wspierające, w związku z czym nie zachodzi konieczność pokrywania kosztów, o których mowa w art. 29 ust. 2 ustawy.

5. Współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo – terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym

Z kontrolowanej dokumentacji wynika, że Gmina stosownie do art. 176 pkt 5 ustawy ponosi częściową odpłatność za dzieci przebywające w pieczy zastępczej, w wysokości 10%, 30% lub 50% wydatków w zależności od okresu pobytu dziecka w pieczy zastępczej, tj. zgodnie z zasadami finansowania określonymi w art. 191 ust. 9 i ust. 10 ustawy.

Zgodnie z przedstawionym zestawieniem księgowym kosztów ponoszonych przez Gminę, wydatki kształtują się następująco:

- 1) z tytułu pobytu dzieci w rodzinach zastępczych w okresie od 1.01.2021 r. do 31.12.2021 r. – 17.369,66 zł; w okresie od 1.01.2022 r. do 30.11.2022 r. – 31.031,60 zł;
- 2) za pobytu dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej w okresie od 1.01.2021 r. do 31.12.2021 r. – 70.798,26 zł; w okresie od 1.01.2022 r. do 30.11.2022 r. – 157.397,26 zł. (zał. 3)

6. Sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187a ust. 1 ustawy

Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za I i II półrocze 2021 r.

oraz za I półrocze 2022 r. zostało sporządzone przez Gminę Dąbrowa w Centralnej Aplikacji Statystycznej i przekazane Wojewodzie Opolskiemu z w terminie określonym w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. z 2019 r. poz.1195).

7. Prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zamieszkałego na terenie gminy

W celu weryfikacji działań podejmowanych przez pracowników Ośrodka, o których mowa w art. 176 ust. 7 ustawy, kontroli poddano dokumentację 6 spośród 16 rodzin wskazanych przez kierownika Ośrodka z dziećmi, zagrożonych kryzysem lub przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Z analizy dokumentacji rodzin wynika, że rodziny te były objęte monitoringiem prowadzonym przez pracowników socjalnych z uwagi na: przemoc w rodzinie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, niskie kompetencje rodzicielskie i zaniedbania edukacyjne, wielodzietność, długotrwałą i ciężką chorobę.

Informacje o monitoringu rodzin zapisywane były w adnotacjach służbowych. Wizyty pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania rodziny odbywały się w zależności od potrzeb sytuacji i rodziny. W kontrolowanych aktach znajdowały opisy działań pracownika socjalnego względem rodzin sporządzone w tzw. Kartach działań pracy socjalnej, w których odnotowywana była data, opis i rezultat podjętych działań.

Pracownik socjalny odwiedzał rodziny w miejscu ich zamieszkania, kontaktował się z nimi telefonicznie, ustalał ich sytuację również poprzez kontakt z innymi służbami i instytucjami współpracującymi z rodziną.

W zależności od problemów występujących w rodzinie pracownik socjalny m. in. przeprowadzał z rodziną rozmowy wspierające, motywował do podjęcia zatrudnienia, poprawy warunków mieszkaniowych, pomagał w rozwiązywaniu bieżących problemów, załatwianiu spraw urzędowych, kierował dzieci do udziału w zajęciach placówki wsparcia dziennego, motywował do podjęcia konsultacji psychologiem, psychiatrą, prawnikiem, wskazywał rodzinie możliwość skorzystania ze świadczeń pomocy społecznej.

W przypadku powzięcia informacji o stosowaniu przemocy pracownik socjalny zakładał rodzinie Niebieską Kartę, proponował wsparcie psychologiczne, prawne, informował o możliwości skorzystania z terapii uzależnień oraz rzeczowych formach wsparcia, proponował wsparcie asystenta rodziny. Pracownik socjalny kontaktował się z kuratorem sądowym mającym nadzór nad rodziną, Policją, szkołami, przedszkolem, pracownikami placówki opiekuńczo - wychowawczej, Powiatowego Urzędu Pracy. W przypadku otrzymania informacji o nieprawidłowościach występujących w rodzinie podejmował działania interwencyjne, udawał się w miejsce zamieszkania w celu ustalenia sytuacji, sporządzał pisma do sądu rodzinnego informując o sytuacji rodziny i wnioskując o wgląd w sytuację rodziny.

8. Wykonywanie zadań wynikających z rządowych programów z zakresu wspierania rodziny oraz rządowego programu, o którym mowa w art. 187a ust. 1 ustawy

Gmina Dąbrowa korzystała z ogłoszonego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej „Programu asystent rodziny na rok 2021 r.” oraz „Programu asystent rodziny na rok 2022 r.” i otrzymała środki finansowe z Funduszu Pracy obejmujące dofinansowanie kosztów wypłaty jednorazowego dodatku do wynagrodzenia dla 1 asystenta rodziny zatrudnionego w Gminie w wysokości 2.000,00 zł w 2021 r. oraz 3.000,00 zł w 2022 r.

9. Wspieranie rodziny zgodnie z zasadami określonymi w dziale II rozdziale 1 i 2 ustawy

Na terenie Gminy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych zapewnia się wsparcie ze strony asystenta rodziny i pracowników socjalnych, którzy dokonują analizy sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego, przyczyn kryzysu w rodzinie oraz pomagają w rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny.

Z dokumentacji poddanej kontroli wynika, że w okresie podlegającym kontroli liczba rodzin objętych wsparciem asystenta była zgodna z art. 15 ust. 4 ustawy.

Kontroli poddano dokumentację 5 spośród 11 rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny, w tym 3 rodzin zobowiązanych postanowieniem sądu do współpracy z asystentem rodziny zgodnie z art. 109 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359) oraz 4 rodzin, z którymi zakończono współpracę. Z kontrolowanych akt wynikało, że okres współpracy asystenta z rodziną wynosił od 0,5 roku do 6,5 roku.

Ustalono, że przed podjęciem współpracy z asystentem rodziny, pracownik socjalny przeprowadzał z rodziną wywiad środowiskowy, co jest zgodne z art. 11 ust. 1 ustawy.

Zarządzeniem Nr OPS.0132.11.2020 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie z dnia 24 lipca 2020 r. wprowadzono stosowanie w codziennej pracy przez pracowników socjalnych oraz asystenta rodziny „Procedury postępowania pracownika socjalnego oraz asystenta rodziny w przypadku rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych”, zwaną w dalszej części wystąpienia Procedurą, uregulowano sposób postępowania przez pracownika socjalnego oraz asystenta rodziny w przypadku powzięcia informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Wraz z procedurą opracowane zostały wzory takich dokumentów jak:

- Wniosek o przydzielenie asystenta rodziny,
- Zgoda na podjęcie współpracy z rodziną,
- Plan pracy z rodziną,
- Karta informacyjna dotycząca rodziny,
- Analiza wstępna sytuacji rodziny,
- Dziennik wizyt w środowisku rodzinnym,
- Okresowa ocena sytuacji rodziny,
- Ocena końcowa pracy asystenta z rodziną,
- Wniosek pracownika socjalnego o uchylenie przydzielenia rodzinie asystenta rodziny.

W przypadku powzięcia informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, po dokonaniu analizy sytuacji rodziny pracownik socjalny przeprowadzający wywiad środowiskowy formułował wniosek do Kierownika Ośrodka o przydzielenie rodzinie asystenta oraz uzasadniał potrzebę jego przyznania rodzinie. Kierownik przydzielał asystenta rodzinie wskazanej przez pracownika socjalnego, co jest zgodne z art. 11 ust. 4 pkt 1 ustawy. Asystenta rodziny przyznawano rodzinie za jej zgodą, stosownie do art. 8 ust. 3 ustawy. Zgodnie z Procedurą wsparcie rodziny jest prowadzone za zgodą rodziny i jej aktywnym udziałem, po uzyskaniu zgody rodziny w formie pisemnej, w terminie nieprzekraczającym 7 dni od daty przydzielenia rodzinie asystenta rodziny. Asystent rodziny w terminie 7 dni wypełniał kartę informacyjną dotyczącą rodziny oraz kartę analizy wstępnej sytuacji rodziny.

Stwierdzono, że rodziny, którym przydzielono asystenta borykały się z takimi problemami jak: samotne rodzicielstwo, wielodzietność, ubóstwo, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz w prowadzeniu gospodarstwa domowego.

Ustalono, że w badanym okresie nie zaistniała konieczność przydzielenia asystenta rodziny na podstawie art. 11 ust. 1a ustawy, tj. małoletniemu rodzicowi opuszczającemu młodzieżowy ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii, schronisko dla nieletnich lub zakład poprawczy.

W okresie podlegającym kontroli nie zaistniała konieczność realizacji przez asystenta zadań określonych w ustawie z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329).

Asystent opracowywał i realizował plan pracy z rodziną, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z Procedurą plany pracy z rodziną opracowywane były w terminie nieprzekraczającym 1 miesiąca od założenia karty informacyjnej.

W planach określony był cel główny i cele szczegółowe oraz zakres i terminy realizowanych działań zgodne z art. 15 ust. 3 ustawy. Ponadto w planach pracy asystent uwzględniał przewidywane efekty pracy z rodziną i osoby odpowiedzialne za realizację działań. Plany pracy z rodziną były sporządzane we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym. W przypadku rodzin, w których dzieci przebywały w pieczy zastępczej, plany pracy zostały opracowane we współpracy z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej w celu skoordynowania go z planem pomocy dziecku umieszczonego w pieczy zastępczej, co jest zgodne z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy. Plany były aktualizowane w zależności od zmiany sytuacji w rodzinie.

Asystent sporządzał ocenę sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku oraz przekazywał ją Kierownikowi Ośrodka, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy. Dokument zawierał opis aktualnej sytuacji rodziny przed objęciem asystenturą, cele współpracy z rodziną, zadania wykonane w rodzinie w półrocznym okresie, wnioski i uwagi asystenta.

Działania podejmowane w celu realizacji planu pomocy rodzinie z opisem przebiegu wizyt oraz częstotliwość i czas trwania spotkań były odnotowywane w dzienniku wizyt w środowisku rodzinnym. Z dokumentacji wynikało, że asystent pracował z rodziną w miejscu zamieszkania lub miejscu wskazanym przez rodzinę, co jest zgodne z art. 14 ustawy.

Asystent wspierał i udzielał pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w rozwiązywaniu problemów socjalnych, towarzyszył w czynnościach związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego, udzielał pomocy przy sporządzaniu i przygotowywaniu pism do różnych instytucji. Wspierał rodziny w planowaniu budżetu domowego, motywował członków rodziny do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, udzielał pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymaniu pracy zarobkowej, wspierał w zakresie poprawy sytuacji materialnej i mieszkaniowej. Ponadto pomagał w rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi, motywował rodziny do współpracy z przedstawicielami szkół, pedagogiem, kuratorem. Asystent zachęcał rodziny do podniesienia poziomu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych, m.in. poprzez doradztwo w zakresie opieki i wychowania dzieci, wskazywał sposoby wspólnego spędzania czasu. Podejmował działania interwencyjne i zaradcze w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci. Ponadto monitorował wizyty rodzin u lekarzy, terapeuty, psychologa oraz sposób wykonywania zaleceń lekarskich, poradni.

Dodatkowo zgodnie z Procedurą pracownicy socjalni wspólnie z asystentem rodziny dokonywali comiesięcznej analizy i omówienia sytuacji rodzin objętych wsparciem asystenta.

Analizie poddano dokumentację 5 rodzin objętych wsparciem asystenta, z którymi zakończono współpracę. Powodem zakończenia współpracy było w przypadku 2 rodzin brak współpracy z asystentem i pracownikiem socjalnym, a w przypadku 3 rodzin zmiana miejsca zamieszkania.

Asystent rodziny i pracownik socjalny wnioskuje do Kierownika Ośrodka o uchylenie przydzielenia rodzinie asystenta rodziny po przeanalizowaniu sytuacji rodziny. Wniosek zawierał informację o braku realizacji planu pomocy, braku wykazania chęci zmiany sytuacji, braku przesłanek do przyznania asystenta

W przypadku rodzin, które zmieniły miejsce zamieszkania, informowano ośrodek pomocy społecznej na terenie gminy, do której przeprowadziła się rodzina o sytuacji w rodzinie wraz z prośbą o jej wsparcie zgodnie z potrzebami.

Asystent rodziny dokonywał oceny końcowej pracy z rodziną. Dokument zawierał informacje o przyczynach zakończenia pracy z rodziną, założone w planie pracy efekty pracy z rodziną, poziom ich osiągnięcia oraz wnioski i uwagi dotyczące dalszego postępowania wobec rodziny.

W celu objęcia rodziny, z którą zakończono współpracę monitoringiem, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 16 ustawy, asystent podejmował czynności związane z monitoringiem tj. nawiązywał rozmowy telefoniczne z rodziną, dokonywał wizyt w miejscu zamieszkania. Z dokumentacji wynikało, że asystent monitorował rodziny średnio 1-3 razy w miesiącu przez okres 3 miesięcy.

Stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 18 ustawy, asystent współpracował podmiotami osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny m. in. sądem, policją, pracownikami służby zdrowia, kuratorem, psychologiem, pedagogiem, terapeutą uzależnień.

W przypadku rodzin objętych procedurą „Niebieskiej Karty” asystent rodziny stosownie do treści art. 15 ust. pkt 19 ustawy współpracował z uczestnikami grupy roboczej utworzonej w ramach procedury „Niebieskiej Karty”.

VII. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień lub nieprawidłowości oraz wskazanie osób odpowiedzialnych za ich powstanie.

W trakcie kontroli stwierdzono, że niewłaściwie podejmowane działania przez Ośrodek mają charakter nieprawidłowości, niemniej nie wpływają znaczący sposób na realizację zadań w kontrolowanym zakresie, stąd jak na wstępie realizację zadań gminy wynikających z ustawy ocenia się pozytywnie z uchybieniami.

W trakcie kontroli stwierdzono następujące **nieprawidłowości**:

- 1) nie uwzględniono w Statucie Ośrodka wykonywania przez jednostkę zadań własnych gminy i zadań zleconych gminie wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, co stanowi naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- 2) powierzono nadzór nad działalnością Ośrodka Wójtowi Gminy, co jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) zgodnie z którym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość prawa.

Brak zapisu w Statucie Ośrodka o realizowaniu przez jednostkę zadań własnych gminy i zadań zleconych gminie wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowi naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz uniemożliwia klientom zapoznanie się z zadaniami jakie są realizowane przez Ośrodek.

Powierzenie nadzoru nad działalnością Ośrodka Wójtowi Gminy powoduje wyznaczenie organowi wykonawczemu gminy dodatkowego zadania o charakterze kontrolnym, do czego nie został upoważniony.

Za powstałe nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Rada Gminy.

VIII. Uwagi i wnioski

W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- 1) Ośrodek działa na podstawie Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie, w którym nie uwzględniono wykonywania przez jednostkę zadań własnych gminy i zadań zleconych gminie wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, co stanowi naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- 2) nadzór nad działalnością Ośrodka powierzono Wójtowi Gminy Dąbrowa, co jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- 3) Strukturę organizacyjną Ośrodka reguluje Regulamin Organizacyjny Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie,
- 4) w Gminie opracowano 3-letni gminny program wspierania rodziny wymagany art. 176 ust. 1 ustawy,
- 5) Rada Gminy Dąbrowa uchwaliła gminny program wspierania rodziny, zgodnie z art. 179 ust. 2 ustawy,
- 6) sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny zostało przekazane w terminie określonym w art. 179 ust. 1 ustawy,
- 7) Gmina przekazała sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej w terminach określonych w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 8) asystent rodziny posiada uprawnienia do wykonywania zawodu asystenta rodziny zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 lit b) ustawy,
- 9) asystent jest zatrudniony w systemie zadaniowego czasu pracy, co jest zgodne z art. 17 ust. 2 ustawy,
- 10) Gmina finansowała podnoszenie kwalifikacji przez asystentów rodziny, zgodnie z art. 176 pkt 4 ustawy,
- 11) asystent rodziny ma możliwość korzystania z poradnictwa, stosownie do art. 16 ust. 2 ustawy,

- 12)na terenie Gminy nie funkcjonują rodziny wspierające w rozumieniu art. 29 ustawy. W Gminie promowane jest pełnienie funkcji rodzin wspierających,
- 13)Gmina prowadzi placówkę wsparcia dziennego w formie podwórkowej realizowanej przez wychowawcę, o której mowa w art. 176 pkt 3 lit. c ustawy,
- 14)Osoby pracujące z dziećmi w placówce wsparcia dziennego posiadały kwalifikacje wymagane na stanowisku pracy, zgodnie z art. 26 ust.1 ustawy,
- 15)Gmina ponosi częściową odpłatność za dzieci przebywające w pieczy zastępczej stosownie do art. 176 pkt 5 ustawy, zgodnie z zasadami finansowania określonymi w art. 191 ust. 9 i ust. 10 ustawy,
- 16)Ośrodek prowadzi monitoring sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo - wychowawczej zamieszkałego na terenie Gminy,
- 17)Gmina w 2021 r. oraz 2022 r. korzystała z ogłoszonego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej „Programu asystent rodziny na rok 2021 r.” oraz „Programu asystent rodziny na rok 2022 r.”,
- 18)Ośrodek zapewnia rodzinom wsparcie i pomoc pracownika socjalnego, asystenta rodziny oraz dostęp do specjalistycznego poradnictwa,
- 19)Kierownik Ośrodka przydzielał asystenta rodzinie wskazanej przez pracownika socjalnego, zgodnie z art. 11 ust. 4 pkt 1 ustawy,
- 20)okresowe oceny sytuacji rodziny były sporządzane i przekazywane Kierownikowi Ośrodka zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy,
- 21)plany pracy były opracowane we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- 22)w planach określone zostały działania mające na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, plany zawierały terminy ich realizacji i przewidywane efekty, co jest zgodne z art. 15 ust. 3 ustawy,
- 23)asystent rodziny monitorował funkcjonowanie rodziny po zakończeniu współpracy z nią zgodnie z art. 15 ust. pkt 16 ustawy.

IX. Zalecenia pokontrolne

Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, stosownie do art. 197d ust. 1 ustawy

zalecam:

podjęcie działań w celu dostosowania Statutu Ośrodka do wymogów określonych w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz w zakresie właściwego określenia organu uprawnionego do sprawowania kontroli nad działalnością Ośrodka zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

Pouczenie

Stosownie do § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzania kontroli, zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, w tym: wystąpienia niezawierającego zaleceń pokontrolnych, składa się na zasadach określonych w art. 197 d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w myśl którego kontrolowana jednostka może, w terminie 7 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych, zgłosić do nich zastrzeżenia.

Umotywowane zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do Wojewody Opolskiego.

Ponadto na podstawie art. 186 pkt 3a ustawy, proszę o przesłanie informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych **w terminie 30 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Wydziału Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

Z up. Wojewody Opolskiego

Mieczysław Wojtaszek

Dyrektor

Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej

Inspektor Wojewódzki

Joanna Antosz

Inspektor Wojewódzki

Daria Grabowska

Do wiadomości:
Rada Gminy Dąbrowa
ul. Ks. prof. J. Sztonyka 56
49-120 Dąbrowa