



KPS.410.002.00.2016  
Nr ewid. 202/2016/P/16/038/KPS

Informacja o wynikach kontroli

## DZIAŁANIA POWIATÓW W ZAKRESIE TWORZENIA I WSPARCIA RODZIN ZASTĘPCZYCH

DEPARTAMENT PRACY,  
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

## 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 Departamentu Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny:  
Jacek Szczerbiński

### Akceptuję:

Ewa Polkowska

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

### Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 23.02.2017 r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| WPROWADZENIE .....                                                              | 7  |
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....                                                     | 9  |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....                                          | 11 |
| 2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności .....                              | 11 |
| 2.2. Synteza ustaleń kontroli .....                                             | 14 |
| 2.3. Uwagi i wnioski .....                                                      | 25 |
| 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....                                             | 28 |
| 3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą .....                            | 28 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli .....                                           | 31 |
| 3.2.1. Tendencje w zakresie rozwoju pieczy zastępczej .....                     | 31 |
| 3.2.1.1. Problemy związane z rozwojem rodzinnych form pieczy zastępczej .....   | 31 |
| 3.2.1.2. Piecza instytucjonalna .....                                           | 37 |
| 3.2.2. Funkcjonowanie rodzin zastępczych .....                                  | 40 |
| 3.2.2.1. Kwalifikowanie kandydatów na rodziców zastępczych .....                | 40 |
| 3.2.2.2. Wsparcie dla rodzin zastępczych .....                                  | 51 |
| 3.2.2.3. Oceny rodzin zastępczych .....                                         | 61 |
| 3.2.3. Pobyt dzieci w rodzinach zastępczych .....                               | 65 |
| 3.2.3.1. Umieszczanie dzieci w rodzinach zastępczych .....                      | 65 |
| 3.2.3.2. Opieka nad dzieckiem w rodzinie zastępczej .....                       | 68 |
| 3.2.3.3. Efekty funkcjonowania rodzinnej pieczy zastępczej .....                | 80 |
| 3.2.4. Finansowanie świadczeń .....                                             | 84 |
| 3.2.5. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru nad rodzinną pieczą zastępczą ..... | 93 |
| 3.2.5.1. Nadzór starostów i zarządów powiatów .....                             | 93 |
| 3.2.5.2. Nadzór wojewodów .....                                                 | 96 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE .....                                                   | 98 |
| 4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....                                      | 98 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne .....                                               | 98 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI .....                                                             | 99 |

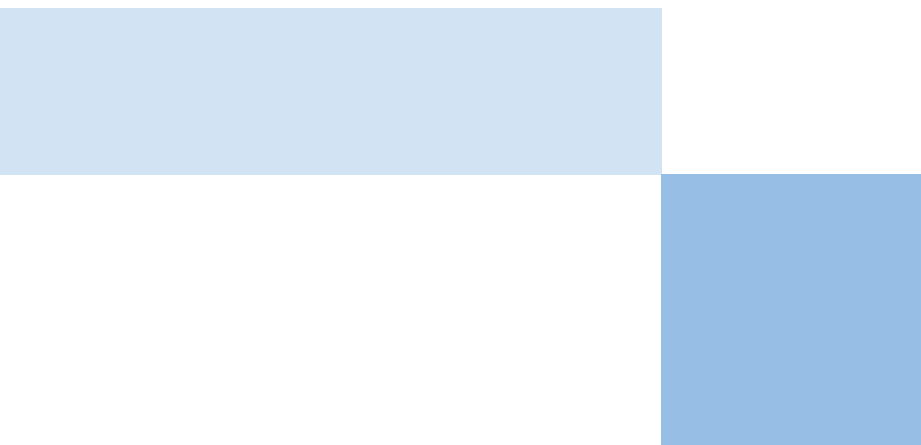
## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

|                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Asystent rodziny</b>                                        | Osoba zatrudniona przez gminę lub podmiot, któremu gmina zleciła organizowanie pracy z rodziną, której zadaniem jest wspieranie rodziny (biologicznej) w samodzielnym pokonywaniu trudności życiowych, zwłaszcza związanych z opieką i wychowaniem dzieci. |
| <b>Koordynator lub koordynator rodzinnej pieczy zastępczej</b> | Osoba zatrudniona przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, której zadaniem jest wspieranie rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka.                                                                                                           |
| <b>MOPR</b>                                                    | Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, zwany również PCPR.                                                                                                                                                                                                       |
| <b>MOPS</b>                                                    | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, zwany również PCPR.                                                                                                                                                                                                     |
| <b>MOS</b>                                                     | Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii.                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>MOW</b>                                                     | Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy.                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Organizator lub organizator rodzinnej pieczy zastępczej</b> | Wyznaczona przez starostę jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania.                                                                                                                                      |
| <b>PCPR</b>                                                    | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie.                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Pieczą zastępczą</b>                                        | Zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców.                                                                             |
| <b>Placówka opiekuńczo-wychowawcza</b>                         | Sprawuje pieczę zastępczą w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców <sup>1</sup> .                                                                                                                                    |
| <b>Plan pomocy dziecku</b>                                     | Plan działań mających na celu pomoc dziecku przebywającemu w pieczy zastępczej, opracowywany przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej we współpracy z asystentem rodziny i rodziną zastępczą (rodzinnym domem dziecka).                              |
| <b>Rodzina zastępcza</b>                                       | Rodzinną formą opieki nad dzieckiem, którego rodzice są nieznani albo pozbawieni władzy rodzicielskiej lub którym ją ograniczono.                                                                                                                          |
| <b>Rodzina zastępcza spokrewniona</b>                          | Rodzinę zastępczą spokrewnioną mogą tworzyć małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim będąca wstępnym dla dziecka lub jego rodzeństwem. Linię krewnych obok rodzeństwa tworzą w tym wypadku dziadkowie ewentualnie pradiadkowie.           |
| <b>Rodzina zastępcza niezawodowa</b>                           | Status rodziny zastępczej niezawodowej przysługuje małżonkom lub osobom niepozostającym w związku małżeńskim, którzy nie stanowią dla dziecka wstępnych oraz nie są jego rodzeństwem.                                                                      |

<sup>1</sup> Jedną z najbardziej powszechnych w Polsce form placówek opiekuńczo-wychowawczych są **placówki typu socjalizacyjnego**. Całodobowe placówki socjalizacyjne, jakimi są **domy dziecka** oraz **domy małego dziecka**, zaspokajają jego potrzeby, zapewniają dziecku całkowitą opiekę i **wychowanie**, kształcenie, a także wyrównywanie opóźnień rozwojowych, szkolnych i – w razie potrzeby – rehabilitację. **Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego** zajmują się doraźną opieką nad dzieckiem w czasie trwania sytuacji kryzysowej, gdy dziecku należy zapewnić opiekę natychmiast. **Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu specjalistyczno-terapeutycznego** zajmują się opieką nad dziećmi o szczególnych potrzebach: z orzeczeniem o **niepełnosprawności**, wymagających wyrównywania **opóźnień rozwojowych** i edukacyjnych oraz/lub stosowania specjalnych metod wychowawczych, specjalistycznej terapii.



|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Rodzina zastępcza zawodowa</b>            | w tym zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowe specjalistyczne – Rodzinę zastępczą zawodową tworzą małżonkowie lub osoby niepozostające w związku małżeńskim, które nie stanowią dla dziecka wstępnych oraz nie są jego rodzeństwem. Są to rodziny, które z tytułu wykonywanej pracy otrzymują wynagrodzenie. |
| <b>Rodzinny dom dziecka (RDD)</b>            | Działa na podobnych zasadach jak rodzina zastępcza zawodowa, ale jest przygotowany do sprawowania pieczy nad większą liczbą dzieci, nie więcej jednak niż nad ośmiorgiem.                                                                                                                                                      |
| <b>Ustawa lub ustawa o pieczy zastępczej</b> | Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 575, ze zm.)                                                                                                                                                                                                          |







Igor Lemański - Klasa V - Szkoła Podstawowa w Pniewie

W informacji zostały wykorzystane prace wykonane przez dzieci w ramach konkursu plastycznego na plakat promujący rodzicielstwo zastępcze, zorganizowanego w 2016 r. przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łomży.



Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka z poszanowaniem jego godności i praw. Władza ta powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny. W przypadku wykonywania władzy rodzicielskiej w sposób sprzeczny z dobrem dziecka, możliwa jest ingerencja organów państwa, ale powinna ona mieć na celu w pierwszej kolejności wspieranie rodziny tak, aby mogła w sposób prawidłowy sprawować opiekę nad dzieckiem. Obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Jednak wspieranie rodziny może być prowadzone wyłącznie za jej zgodą i jej aktywnym udziałem. Dopiero w przypadku, gdy działania takie okażą się bezskuteczne i gdy rodzice nie są w stanie zapewnić dziecku opieki i wychowania, możliwe jest umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej.

Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej może nastąpić jedynie wówczas, gdy uprzednio stosowane inne środki oraz formy pomocy rodzicom dziecka, o których mowa w ustawie o pieczy zastępczej, okazały się nieskuteczne. Dodać należy, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej wbrew woli rodziców wyłącznie z powodu ubóstwa nie jest dopuszczalne.

Pieczą zastępczą sprawowaną jest w formie rodzinnej i instytucjonalnej, a umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje głównie na podstawie orzeczenia sądu. Intencją ustawodawcy w tym zakresie jest, aby pieczę zastępczą miała charakter tymczasowy z dążeniem – poprzez działania wspierające – do możliwie jak najszybszego powrotu dziecka do rodziny naturalnej, a jeżeli jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka (adopcji).

Rodzinne formy opieki nad dzieckiem są najbardziej zbliżone do naturalnego środowiska, w jakim powinno wychowywać się dziecko. Dla dziecka osieroconego lub pozbawionego czasowo opieki rodzicielskiej, przebywanie w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka pozwala



na względnie normalne funkcjonowanie w małym, bezpiecznym środowisku, gdzie nie jest anonimowe, ma konkretnych, stałych opiekunów, doświadcza troski i opieki. Pozwala to także na uniknięcie piętna sieroty i poczucia inności. Rodzinna opieka zastępcza zapewnić powinna optymalne warunki rozwoju psychofizycznego dziecka. Jest to podstawą prawidłowego rozwoju emocjonalnego i społecznego.

Infografika nr 1

Rodzinna piecza zastępcza w liczbach (dane za 2015 r.)<sup>2</sup>

**76.503** dzieci przebywało w pieczy zastępczej – z tego

**56.986** dzieci pod opieką rodzinnych form pieczy zastępczej (74,5%)

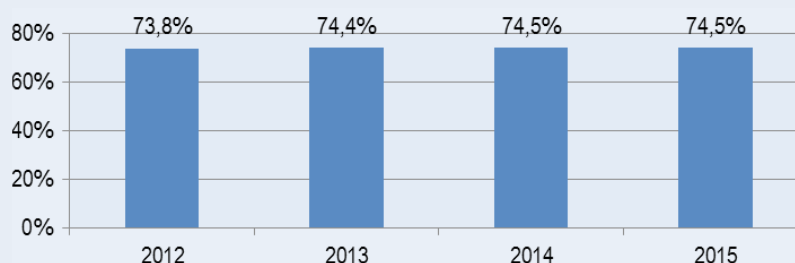
w tym: **31.951** w rodzinach zastępczych spokrewnionych (56%)

**15.486** w rodzinach zastępczych niezawodowych (27%)

**6.371** w rodzinach zastępczych zawodowych (11%)

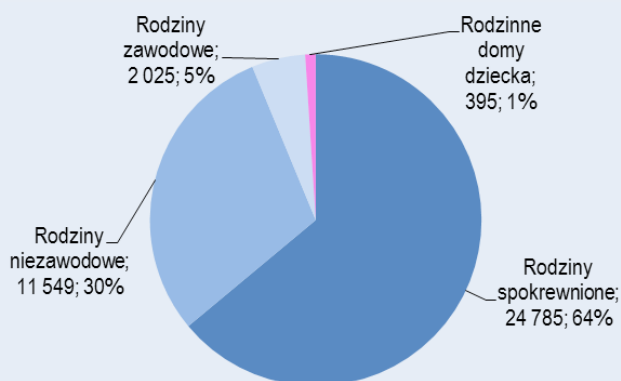
**3.178** w rodzinnych domach dziecka (6%)

Procent dzieci  
przebywających  
w rodzinnej pieczy  
zastępczej



**38.847**  
podmiotów  
rodzinnych form  
pieczy zastępczej

w tym:



**2.317** najmłodszych dzieci (0–6 lat) przebywało w instytucjonalnej pieczy zastępczej

w tym: **293** poniżej 1. roku życia, **781** od 1 do 3 lat, **1.243** od 4 do 6 lat<sup>3</sup>

**1.597** koordynatorów rodzinnej pieczy  
zastępczej sprawowało opiekę nad **27.175** rodzinami  
zastępczymi i rodzinnymi domami dziecka

**581** rodzin pomocowych wspierało **484** rodziny  
zastępcze i rodzinne domy dziecka (**1,25%**)

**2.264** mln zł na finansowanie działań z zakresu pieczy zastępczej

<sup>2</sup> Źródło: Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2015 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dane za 2016 r. będą dostępne w drugiej połowie 2017 r.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 231 ustawy o pieczy zastępczej po 1 stycznia 2015 r. w placówkach mogą być umieszczane dzieci powyżej 7. roku życia.

# 1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

## Temat i numer kontroli

Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych (Nr P/16/038).

## Cel główny kontroli

Dokonanie oceny działań powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych oraz sprawowania nad nimi nadzoru.

## Cele częściowe

- Ocena rozeznania przez powiat aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie rodzin zastępczych.
- Ocena skuteczności podejmowania przez powiat działań dla pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych oraz ich przygotowania gwarantującego odpowiedni standard.
- Ocena prawidłowości i skuteczności kierowania dzieci do rodzin zastępczych, finansowania ich pobytu oraz sprawowania nadzoru.

## Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 24 powiatowych centrach pomocy rodzinie i miejskich ośrodkach pomocy społecznej<sup>4</sup>. Badania kontrolne przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności<sup>5</sup>. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto 510 rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych i zawodowych oraz 1.024 dzieci przebywających w rodzinach zastępczych zawodowych. Ponadto w ramach kontroli zasięgnięto informacji w 52 jednostkach nieobjętych kontrolą (w 43 powiatowych centrach pomocy rodzinie/miejskich ośrodkach pomocy rodzinie oraz w 9 urzędach wojewódzkich). Przeprowadzono także anonimowe



<sup>4</sup> Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 4. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli doraźnej rozpoznawczej przeprowadzonej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sopocie.

<sup>5</sup> Art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.).

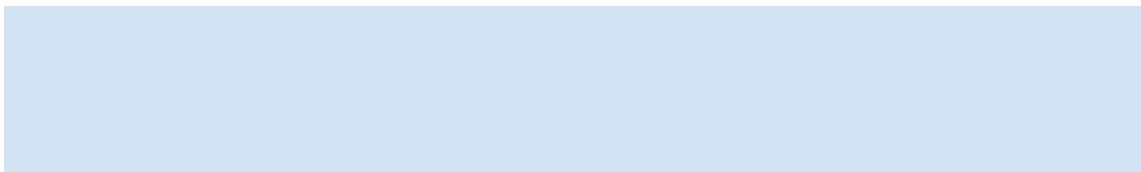
badanie ankietowe wśród osób prowadzących rodziny zastępcze. W sumie wysłano 545 ankiet, na które otrzymano 227 odpowiedzi. Przy formułowaniu ocen i uwag wykorzystano również dane Głównego Urzędu Statystycznego.

### Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli była ocena działań powiatów na rzecz rozwoju rodzinnych form opieki nad dziećmi, weryfikacja wymogów, jakie muszą spełniać osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej, a także nadzór nad rodzinnymi formami opieki zastępczej.

### Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2013–2015 w zakresie efektywności wybranych działań kontrolą objęto także rok 2016, do czasu jej zakończenia oraz lata wcześniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji celu kontroli lub pokazania występujących tendencji. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 9 maja do 12 sierpnia 2016 r.





### 2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, system pozyskiwania kandydatów na rodziców zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka oraz wsparcia już funkcjonujących rodzin zastępczych jest niewydolny. Wprawdzie na terenie powiatów objętych kontrolą dzieciom, pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej zapewniono możliwość pobytu w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy zastępczej, to jednak odbywało się to przy przekraczaniu maksymalnej liczby miejsc zarówno w rodzinach zastępczych, jak i w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej następuje zbyt wolno w stosunku do potrzeb. W 82% powiatów objętych kontrolą oraz tych, w których zasięgnięto informacji, wskazywano na niedobór rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych, który najczęściej wynosił od jednej do kilku rodzin, a w skrajnym przypadku<sup>6</sup> nawet 100. Dodać należy, że tylko w trzech z 24 kontrolowanych powiatów udawało się w pełni pozyskać, wynikającą z rozpoznanych potrzeb, liczbę rodzin zastępczych zawodowych planowaną w trzyletnich programach rozwoju pieczy zastępczej. W 2015 r. w jednostkach objętych kontrolą planowano utworzyć 174 rodziny, a udało się utworzyć zaledwie 57, co stanowiło 32,8% planu. W skali kraju w 2.025 rodzinach zawodowych przebywało 6.371 dzieci, co oznacza pełne wykorzystanie dostępnych miejsc, przy uwzględnieniu maksymalnej liczby trojga dzieci na rodzinę, określonej w ustawie o pieczy zastępczej.

Działania powiatów na rzecz pozyskiwania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych nie przynosiły spodziewanych efektów. Spadek liczby kandydatów odnotowano w 14 z 24 powiatów objętych kontrolą, przy czym w przypadku rodzin zastępczych zawodowych liczba kandydatów zmniejszyła się w 13 powiatach, a w sześciu nie zgłosił się żaden kandydat. Szczególnie dotkliwy jest brak rodzin zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego i specjalistycznych, do których mogłyby być kierowane dzieci ze znacznymi deficytami wychowawczymi lub zdrowotnymi. W związku z tym dzieci te są kierowane najczęściej – z uwagi na brak miejsc w placówkach specjalistyczno-terapeutycznych – do placówek typu socjalizacyjnego, które nie są przygotowane do zapewnienia im odpowiedniej opieki.

W 15 spośród 24 objętych kontrolą powiatów stwierdzono przypadki, że liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przekraczała liczbę dostępnych miejsc, a w 17 powiatach w placówkach przebywały dzieci do lat 7, które stanowiły ok. 15% ogółu wychowanków, mimo iż zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej, po 1 stycznia 2015 r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych mogą być umieszczane dzieci powyżej 7. roku życia<sup>7</sup>. W skali kraju w placówkach tych przebywało 2.317 dzieci do lat 7<sup>8</sup>, co może obrazować skalę deficytu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych<sup>9</sup>. Sytuacja w tym zakresie może ulec dalszemu pogorszeniu po 1 stycznia 2019 r. – w pieczy zastępczej instytucjonalnej nie będzie można umieszczać dzieci do 10. roku życia<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Największy niedobór ok. 100 niezawodowych i zawodowych form rodzinnej pieczy zastępczej wystąpił w Warszawie (wg szacunków WCPR).

<sup>7</sup> Na ten problem zwrócił uwagę również Rzecznik Praw Dziecka, w informacji „*Prawie 8 proc. dzieci w pieczy zastępczej niezgodnie z przepisami*” ([www.brpd.gov.pl](http://www.brpd.gov.pl)).

<sup>8</sup> Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2015 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

<sup>9</sup> Przyjmując, że w rodzinie zastępczej zawodowej może przebywać trójka dzieci, to przeniesienie dzieci do lat 7 z instytucjonalnej pieczy zastępczej do rodzinnej wymagałoby utworzenia ok. 772 rodzin zastępczych zawodowych.

<sup>10</sup> Art. 231 i art. 232 ustawy.

**Zdaniem NIK, trudności w pozyskiwaniu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych wynikają z niedostatecznego wsparcia już funkcjonujących rodzin zastępczych.** W zdecydowanej większości powiatów wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wypłacano na poziomie minimalnym, określonym w ustawie o pieczy zastępczej, mimo iż ustawa dała radom powiatów możliwość ich podwyższenia biorąc pod uwagę kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny. Świadczenia fakultatywne, o ile były wypłacane, to dotyczyły niewielkiej liczby rodzin i pozostawały na niskim poziomie.

Przyjęte w ustawie o pieczy zastępczej rozwiązania w zakresie waloryzacji wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych spowodowały, że określone w art. 85 ust. 1 ustawy wynagrodzenie dla rodzin zastępczych zawodowych i prowadzących rodzinny dom dziecka (2.000 zł), zrównało się z obowiązującą od 1 stycznia 2017 r. płacą minimalną<sup>11</sup>. Ponadto, zawodowi rodzice zastępczy są zatrudniani przez powiaty na podstawie umów cywilno-prawnych, które nie gwarantują im stabilnego zatrudnienia. W objętych kontrolą powiatach znacznie zmniejszyła się też liczba szkoleń i osób w nich uczestniczących, co może świadczyć o braku dbałości powiatów w zakresie podnoszenia kompetencji opiekuńczo-wychowawczych rodzin zastępczych. Także brak szybkiego dostępu do specjalistów (specjalistów z dziedziny wczesnego wspomaganie rozwoju, pracy z dzieckiem wykorzystywanym, pomocy dziecku z opóźnieniami rozwojowymi, zaburzeniami emocji i zachowania itp.) i specjalistycznych placówek medycznych, jak też brak możliwości korzystania z pomocy specjalistów poza kolejnością może stanowić istotną przeszkodę w podjęciu decyzji o pełnieniu roli rodziny zastępczej. Zwrócić należy także uwagę, że rodziny zastępcze mają obowiązek umożliwiania kontaktu rodzicom biologicznym z dziećmi umieszczonymi w pieczy, ale często przynosi to niepożądany efekt i wywiera negatywny wpływ zarówno na rozwój emocjonalny dziecka, jak i na funkcjonowanie rodziny zastępczej. W ocenie NIK, powyższe powoduje brak zainteresowania ze strony potencjalnych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i stanowi bardzo poważne zagrożenie dla dalszego rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej.

**Brak przechodzenia z systemu pieczy instytucjonalnej na system pieczy rodzinnej obciąża finansowo samorządy powiatowe. Przyczyniają się do tego gminy, które w niewystarczającym stopniu prowadzą pracę socjalną z rodzinami biologicznymi, co może skutkować wyższymi wydatkami na funkcjonowanie całego systemu zarówno dla gmin, jak i powiatów.** W 2015 r. w powiatach objętych kontrolą średni koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynoszący 43.315 zł był:

- ponad 2,3-krotnie wyższy niż w rodzinnym domu dziecka (18.569 zł),
- niemal 2,5-krotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej zawodowej (17.664 zł),
- ponad 3,7-krotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej niezawodowej (11.628 zł),
- ponad pięciokrotnie wyższy niż w rodzinie spokrewnionej (8.424 zł).

W objętych kontrolą powiatach ok. 5% orzeczeń sądów w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej nie było realizowanych niezwłocznie, a dzieci albo pozostawały u rodziców biologicznych, albo były tymczasowo umieszczane w placówkach. Dodać należy, że przenoszenie dzieci

<sup>11</sup> W ustawie o pieczy zastępczej nie przewidziano waloryzacji kwoty wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej określonej w art. 85 ust. 1, natomiast w art. 86 ust. 1 przewidziano możliwość waloryzacji wypłacanych wynagrodzeń średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, określonym w ustawie budżetowej, dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Mechanizm ten jednak nie działał, ponieważ ww. wskaźnik w okresie objętym kontrolą był przyjmowany w ustawach budżetowych na takim poziomie, przy którym wzrost wynagrodzeń wynosił zero.



między różnymi podmiotami pieczy zastępczej zaburza stabilność środowiska wychowawczego dziecka. W powiatach objętych kontrolą ok. 14% dzieci zostało przeniesionych z rodzin zastępczych do placówek i ok. 9% z placówek do rodzin zastępczych.

**Kwalifikowanie i dobór kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka dokonywane było na ogół zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o pieczy zastępczej.** W latach 2013–2015 w powiatach objętych kontrolą zgłosiło się 1.111 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej i 208 do pełnienia funkcji rodziny zawodowej, z których zaświadczenia kwalifikacyjne po ukończeniu szkolenia otrzymało 463 i 149 osób. Różnice między liczbą kandydatów oraz tych, którzy uzyskali świadectwo kwalifikacyjne, wynikały m.in. z rezygnacji w trakcie szkolenia, czy też zastrzeżeń trenerów i psychologów.

Największe problemy związane z ustanawianiem wystąpiły w przypadku rodzin zastępczych spokrewnionych. Nie muszą one spełniać wszystkich wymogów ustawowych dotyczących rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych. Nie dotyczy ich warunek niekaralności za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej, brak jest również obowiązku uczestniczenia w szkoleniu. W niektórych przypadkach organizatorzy nie wiedzieli o ustanowieniu rodzin zastępczych przez sąd. Informacje o tym, że ktoś pełni funkcję rodziny zastępczej powzięte były przez PCPR dopiero w momencie złożenia wniosku o otrzymanie świadczenia, co następowało nawet po kilku miesiącach od ustanowienia rodziny.

Dodać należy, że w 45 z 67 (67%) powiatów objętych kontrolą i tych, w których zasięgnięto informacji, występowały problemy związane ze współpracą z sądami. Wskazywano na długotrwałe prowadzenie postępowań, wyznaczanie odległych terminów rozpraw, a także zbyt długi okres rozpatrywania wniosków, pism oraz spraw kierowanych do sądu rodzinnego. Zwracano także uwagę na nieinformowanie PCPR o pozbawieniu władzy rodzicielskiej lub nieprzekazywanie przez sądy do organizatora rodzinnej pieczy zastępczej postanowień o ustanowieniu rodziny zastępczej, jak również na występowanie przypadków ustanawiania rodzin zastępczych pomimo negatywnej opinii wydanej przez pracowników PCPR lub ustanawianie rodzin zastępczych, odnośnie których sądy w ogóle nie zwracały się o wydanie opinii. W ocenie NIK może to sprzyjać występowaniu zjawisk patologicznych w rodzinach zastępczych.

**Niewystarczające było także współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy i powiatu, zajmujących się wspieraniem rodziny i pieczą zastępczą.** Oddzielnie były realizowane programy pomocy rodzinie i plany pomocy dziecku. W połowie jednostek objętych kontrolą występowały sytuacje, w których plany pomocy dziecku, ze względu na brak asystenta rodziny były opracowywane bez udziału gminy, co może świadczyć o tym, że nie była prowadzona praca z rodziną biologiczną. W  $\frac{3}{4}$  jednostek objętych kontrolą ocena sytuacji dziecka dokonywana była bez udziału wszystkich osób i podmiotów wymienionych w art. 130 ustawy o pieczy zastępczej. Oceny odbywały się m.in. bez udziału pedagoga, psychologa, asystenta rodziny, koordynatora, czy też rodziców dziecka, co świadczy o braku współpracy pomiędzy podmiotami zajmującymi się pomocą dziecku i rodzinie.

**W ocenie NIK, działania kontrolne nałożone na zarządy powiatów na mocy zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 lipca 2014 r. nie były realizowane w wymaganym zakresie.** W powiatach objętych kontrolą zarządy powiatów przeprowadziły zaledwie sześć kontroli, a nadzór nad rodzinami zastępczymi sprowadzał się głównie do analizy sprawozdań z działalności PCPR.

**Niewystarczający był także nadzór wojewodów.** Kontrolę realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej służby wojewodów przeprowadziły zaledwie w dwóch z 24 skontrolowanych jednostek. Uzasadniano to brakiem dostatecznej liczby etatów.

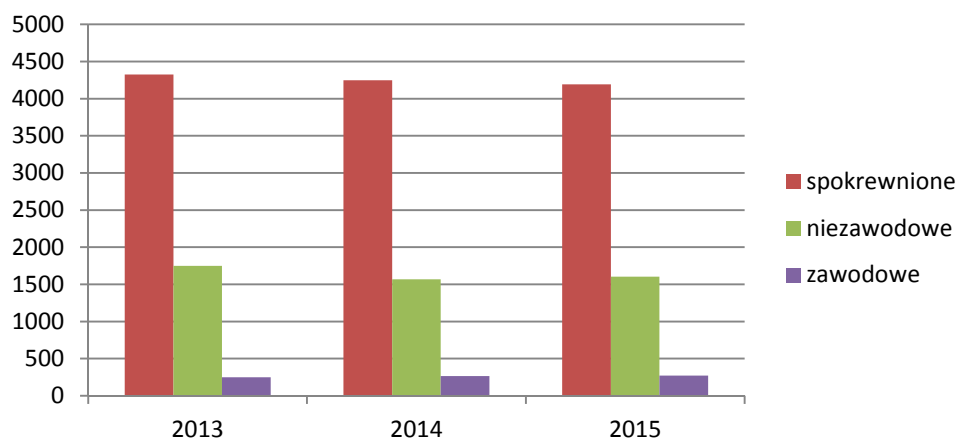
## 2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. W 24 powiatach objętych kontrolą nie tylko nie odnotowano znaczącego postępu w zakresie przechodzenia z systemu pieczy instytucjonalnej na system opieki rodzinnej, ale wręcz spadek. W tym czasie liczba rodzin zastępczych uległa zmniejszeniu z 6.323 do 6.071 (o 4,0%), a liczba przebywających w nich dzieci z zmniejszyła się z 8.356 do 7.992 (ok. 4,4%), z czego w rodzinach zastępczych spokrewnionych z 5.360 do 5.134, tj. o 3,6%, w rodzinach niezawodowych z 2.218 do 2.002, tj. o 9,7%, a w rodzinach zawodowych wzrosła z 778 do 856 tj. 10,0%. Liczba dzieci przebywających w rodzinnych domach dziecka zwiększyła się w tym okresie z 289 do 414, tj. o 43,2% (liczba RDD zwiększyła się z 47 do 65).

Największą grupę, w podziale na rodzaje rodzin zastępczych, stanowiły rodziny zastępcze spokrewnione, następnie rodziny niezawodowe oraz zawodowe. Szczególnie niepokojąca jest mała liczba rodzin zastępczych zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka. Ich liczba wprawdzie wzrosła w okresie objętym kontrolą, jednak w dalszym ciągu jest niewystarczająca. W 2015 r. wychowankowie rodzin zawodowych stanowili 10,7% dzieci przebywających w pieczy zastępczej, a rodzinnych domów dziecka 4,9% (w skali kraju odpowiednio: 11,2% i 5,6%). [str. 31–33]

Wykres nr 1

Liczba rodzin zastępczych według typów w latach 2013–2015



Źródło: Dane własne NIK z jednostek objętych kontrolą.

Instytucjonalna piecza zastępcza (placówki opiekuńczo-wychowawcze) powinna być stosowana jako środek ostateczny<sup>12</sup>, po wyczerpaniu możliwości umieszczenia małoletnich w rodzinnej pieczy zastępczej. Tymczasem liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na przestrzeni lat 2013–2015 w kontrolowanych powiatach tylko nieznacznie się obniżała, z 3.172 do 3.039 tj. o 4,2%<sup>13</sup>. W ustawie o pieczy zastępczej założono stopniowe odchodzenie

<sup>12</sup> Zgodnie z dyspozycją art. 112<sup>7</sup> § 1 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego sąd umieszcza dziecko w instytucjonalnej pieczy zastępczej, jeżeli brak jest możliwości umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej lub z innych ważnych względów jest to zasadne.

<sup>13</sup> W skali kraju o 2,3%, z 19.096 do 18.655.

od umieszczania najmłodszych dzieci w pieczy instytucjonalnej. I tak, po 1 stycznia 2015 r. w placówkach mogą być umieszczane dzieci powyżej siódmego roku życia, a po 1 stycznia 2019 r. – po 10. roku życia. Tymczasem brak miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej powoduje, że w dalszym ciągu relatywnie duża liczba dzieci poniżej siódmego roku życia jest umieszczanych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W objętych kontrolą 24 powiatach, tylko w przypadku siedmiu nie umieszczano dzieci poniżej siódmego roku życia w placówkach. Na koniec 2015 r. ich liczba wynosiła 462, co stanowiło 15,2% ogółu dzieci przebywających w placówkach (w skali kraju 10%). [str. 37–38]

**2.** W 15 spośród 24 objętych kontrolą powiatów stwierdzono przypadki, w których liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przekraczała liczbę dostępnych miejsc<sup>14</sup>. Liczba wydanych postanowień sądowych, w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej wynosiła 2.297 w 2013 r., 2.334 w 2014 r., 2.332 w 2015 r, a liczba niewykonanych postanowień ze względu na brak miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej wyniosła na koniec ww. lat odpowiednio: 119, 123 i 83. Szczególnie brakuje miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego dla dzieci z dysfunkcjami wychowawczymi i zdrowotnymi. Pomimo stałego wzrostu liczby tych placówek w powiatach objętych kontrolą (13 w 2012 r. i 48 w 2015 r.) oraz liczby przebywających w nich dzieci (109 w 2013 r. i 444 w 2015 r.), w dalszym ciągu potrzeby w tym zakresie nie są zaspokojone. W tej sytuacji dzieci o szczególnych potrzebach wychowawczych trafiają najczęściej, wobec braku rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych, do placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, które nie są przystosowane do pracy z nimi.

Dodać należy, że przekraczanie limitów miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych częściowo wynika z tzw. „podwójnego umieszczania”. Dzieci trafiające do młodzieżowych ośrodków socjoterapeutycznych, zakładów poprawczych i młodzieżowych ośrodków wychowawczych równolegle są umieszczane na listach wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, mimo iż faktycznie w nich nie przebywają. Tworzy to pewnego rodzaju fikcję, a jednocześnie utrudnia pracę z dziećmi. Przykładowo, w Radomiu w jednej z placówek przebywało średniorocznie 42 dzieci, w tym 19 z orzeczonymi środkami wychowawczymi w postaci MOW, MOS i zakładów poprawczych. Od dnia 19 września 2014 r. istnieje możliwość przyjęcia kolejnego dziecka do placówki, pomimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci, za zezwoleniem wojewody, w przypadku przebywania dzieci w MOW, MOS lub zakładach poprawczych<sup>15</sup>. [str. 38–39]

Sytuacja w zakresie braku wystarczającej liczby miejsc będzie ulegać dalszemu pogorszeniu, z uwagi na prawne uregulowania ograniczające maksymalną liczbę dzieci przebywających w placówkach. Zgodnie z art. 95 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego można umieścić, w tym samym czasie, łącznie nie więcej niż 14 dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. Dla placówek istniejących w dniu wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 2012 r., ustanowiono okres przejściowy na dostosowanie się do tego wymogu, trwający do 1 stycznia 2021 r. W tym okresie liczba wychowanków przebywających w placówce nie może być wyższa niż 30. [str. 39]

<sup>14</sup> Wg stanu na koniec 2013 r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przebywały 3.172 dzieci, a liczba miejsc wynosiła 2.891. W latach 2014–2015 wielkości te wynosiły odpowiednio: 3.162 i 2.971 oraz 3.039 i 2.988.

<sup>15</sup> Art. 95 ust. 3a oraz art. 230 ust. 2 ustawy.

**3.** Z przepisów ustawy wynika, że piecza zastępcza winna mieć charakter tymczasowy z dążeniem – poprzez działania wspierające – do możliwie jak najszybszego powrotu dziecka do rodziny biologicznej, a jeżeli jest to niemożliwe, dążenie do przysposobienia dziecka (adopcji). Tymczasem w latach 2013–2015 w skontrolowanych powiatach rodzinną pieczę zastępczą opuszczało rocznie zaledwie około 14,0% dzieci. Z tej grupy najwięcej, bo ponad 35% stanowili pełnoletni usamodzielnieni wychowankowie, 25% to dzieci, które wróciły do rodzin biologicznych, a 18% zostało adoptowanych. Podobne tendencje występowały w skali kraju. Zdaniem NIK oznacza to, że pobyt w pieczy w większości przypadków ma charakter stały. Szczególnie jaskrawym przykładem długotrwałego przebywania dzieci w pieczy zastępczej jest czas pobytu w pogotowiu rodzinnym, który w ok. 50% przypadków wynosił ponad osiem miesięcy<sup>16</sup>, a w niektórych przypadkach nawet powyżej trzech lat mimo, iż zgodnie z uregulowaniami ustawy czas ten (z pewnymi wyjątkami) nie powinien przekraczać czterech miesięcy<sup>17</sup>. Wielomiesięczne pobyty dzieci w pogotowiu rodzinnym wynikały najczęściej z przedłużających się postępowań sądowych (w tym postępowań odwoławczych), np. o pozbawienie rodziców praw rodzicielskich, rozwodowych. Długotrwałe postępowania sądowe dotyczące ustanowienia sytuacji prawnej dziecka powodują również, że rodzice zastępczy na ogół nie są opiekunami prawnymi i nie mogą reprezentować dziecka przed różnymi instytucjami. Utrudnia to sprawne działanie, szczególnie w sytuacji, gdy dzieci umieszczone w pieczy wymagają diagnozy medycznej, specjalistycznego leczenia oraz natychmiastowej pomocy, a w tym przypadku niezbędna jest obecność opiekuna prawnego (prawnymi opiekunami nadal pozostają rodzice biologiczni). [str. 67–68]

**4.** Tendencje związane z niedostatecznym rozwojem rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej były prawidłowo identyfikowane w powiatowych i miejskich programach rozwoju pieczy zastępczej, których celem jest skuteczne reagowanie na niekorzystne zjawiska i tendencje. Posiadana wiedza nie była jednak właściwie wykorzystywana. Programy, realizowane przez powiaty w związku z art. 180 pkt 1 ustawy, określały cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki działań i sposób ich realizacji. Jednak były one formułowane w sposób uogólniony i deklaracyjny. Tylko w ¼ jednostek objętych kontrolą, programy zawierały mierzalne wskaźniki umożliwiające ocenę osiągniętych efektów. W pozostałych programach nie przyjmowano wskaźników określających, jaka skala wzrostu będzie wskazywać, iż określony w programie cel został zrealizowany, co w praktyce wykluczało możliwość oceny stopnia realizacji przyjętych celów. Rozliczanie i ocenianie programów rozwoju pieczy zastępczej w przypadku 17 jednostek ograniczało się do zamieszczania krótkich informacji w rocznych sprawozdaniach z działalności PCPR. [str. 32–33]

**5.** W 55 z 67 (82%) powiatów objętych kontrolą oraz tych, w których zasięgnięto informacji<sup>18</sup>, wskazywano na niedobór rodzin zastępczych. W 21 powiatach brakowało rodzin zastępczych niezawodowych (31%), a w 54 (81%) rodzin zastępczych zawodowych, w tym 28 rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego oraz w 25 rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych. Wprawdzie wszystkie objęte kontrolą powiaty podejmowały działania w celu propagowania rodzicielstwa zastępczego i naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej, to jednak działania te były nieskuteczne. Spadek liczby

<sup>16</sup> W latach 2013–2015 zmniejszyła się z 333 do 322 tj. o 3,3% liczba dzieci w rodzinach zastępczych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. Przez okres dłuższy niż osiem miesięcy przebywało w pogotowiu rodzinnym odpowiednio 155, 192 i 175 dzieci, co stanowiło odpowiednio: 47%, 49% i 54% ogółu dzieci przebywających w pogotowiu rodzinnym.

<sup>17</sup> Art. 58 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.

<sup>18</sup> Podstawa prawna: art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.



kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej odnotowano w 14 z 24 powiatów objętych kontrolą, przy czym w przypadku rodzin zastępczych zawodowych liczba kandydatów zmniejszyła się w 13 powiatach, a w 6 nie zgłosił się żaden kandydat. Dodać należy, że limity rodzin zastępczych zawodowych ujęte zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, w trzyletnich programach rozwoju pieczy zastępczej, tylko w trzech kontrolowanych powiatach udawało się w całości zrealizować. W skontrolowanych jednostkach w latach 2013–2015 liczony łącznie limit wynosił odpowiednio: 177, 195 i 174 rodziny. Realizacja limitu wynosiła odpowiednio: 118, 88 i 57 rodzin, co stanowiło zaledwie 66,7%, 45,1% i 32,8% planu. Powodem był brak osób zainteresowanych pełnieniem tej funkcji, a szczególnie opieką nad dziećmi sprawiającymi duże problemy wychowawcze oraz niepełnosprawnymi, w tym z zaburzeniami umysłowymi. [str. 33]

Konsekwencją braku wystarczającej liczby rodzin zastępczych na terenie objętych kontrolą powiatów było poszukiwanie rodzin na terenie innych powiatów. W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą ok. 11% rodzin zastępczych funkcjonowało na terenie innych powiatów. Uwagę zwraca brak centralnego banku danych rodzin zastępczych zawierającego informację o wolnych miejscach w pieczy zastępczej, co znacznie utrudniało i wydłużało poszukiwanie rodzin zastępczych na terenie innych powiatów. Przykładowo, w MOPR w Lublinie w teczce jednej z rodzin zastępczych znajdowały się odpowiedzi na pisma z 304 powiatowych/miejskich centrów pomocy rodzinie w sprawie umieszczenia jednego dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. [str. 36]

**6.** Kwalifikowanie i dobór kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka dokonywane było na ogół zgodne z procedurami określonymi w ustawie o pieczy zastępczej<sup>19</sup>. W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą zgłosiło się 1.111 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej i 208 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zawodowej. Objęte badaniem wnioski kandydatów w 75% jednostek spełniały wymogi formalne<sup>20</sup>. Szkolenie odbyło odpowiednio 730 i 169, a zaświadczenia kwalifikacyjne po ukończeniu szkolenia otrzymało 463 i 149 kandydatów<sup>21</sup>. Różnice między liczbą kandydatów oraz tych, którzy ukończyli szkolenie, jak i tych, którzy uzyskali świadectwo kwalifikacyjne, wynikały m.in. z rezygnacji w trakcie szkolenia, nieuzupełnienia dokumentacji, nieukończenia wymaganych programem praktyk, czy też zastrzeżeń trenerów i psychologów. Kwalifikacja opierała się na m.in. analizie sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej kandydatów oraz na analizie przedstawionych dokumentów, tj. zaświadczeń o dochodach, zaświadczeń lekarskich, złożonych oświadczeń o posiadaniu zdolności do czynności prawnej i władzy rodzicielskiej oraz informacji z Krajowego Rejestru Karnego. Pod uwagę brano także opinię środowiska sąsiedzko-lokalnego i zakładów pracy, opinię psychologiczną i pedagogiczną (ocena predyspozycji i motywacji kandydatów). [str. 40–44]

Programy szkoleniowe, według których w objętych kontrolą PCPR przeprowadzano szkolenia, przygotowane były na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej<sup>22</sup>. Po ukończeniu szkolenia kandydatom wydawane były zaświadczenia kwalifikacyjne, zgodne

<sup>19</sup> Wymagania wobec kandydatów do sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej określone zostały w art. 42 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

<sup>20</sup> Art. 42 ust. 1–3 ustawy.

<sup>21</sup> W przypadku rodzinnych domów dziecka w latach 2013–2015 zgłosiło się 29 kandydatów, z których 19 ukończyło szkolenie i otrzymało zaświadczenia kwalifikacyjne.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 274, poz. 1620.

ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru zaświadczenia kwalifikacyjnego<sup>23</sup>. Nieprawidłowości w tym zakresie miały incydentalny charakter i dotyczyły dwóch jednostek. Zwrócić należy uwagę, że zaświadczenia kwalifikacyjne rodziny zawodowe otrzymują bezterminowo, tj. nie istnieje procedura wycofania wydanego zaświadczenia, nawet w przypadku stwierdzenia braku predyspozycji do wykonywania tej pracy. [str. 43–44]

Następnie dane kandydatów, na ich wniosek, umieszczane były w prowadzonym przez starostę rejestrze<sup>24</sup>, zawierającym ogólne informacje o ww. osobach oraz dane niezbędne do stwierdzenia, że wymieniona w nim osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikające z zaświadczenia lekarskiego oraz opinii o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji<sup>25</sup>. Stwierdzone w powyższym zakresie nieprawidłowości w siedmiu jednostkach dotyczyły prowadzenia przez starostów niekompletnych rejestrów oraz nieprzekazywania ich do sądów.

Rodziny zastępcze spokrewnione są najliczniejszą grupą wśród rodzinnej pieczy zastępczej. Są one w szczególnej sytuacji, ponieważ w ich przypadku nie obowiązują wszystkie wymogi ustawowe, takie jak w przypadku rodzin zawodowych i niezawodowych. Nie ma warunku niekaralności rodzica zastępczego za przestępstwo z winy umyślnej<sup>26</sup>, a także obowiązku uczestniczenia w szkoleniu organizowanym przez organizatora<sup>27</sup> (w powiatach objętych kontrolą w latach 2013–2015 z 1.398 rodzin zastępczych spokrewnionych, szkolenie takie odbyło 513 rodzin). [str. 46–47]

**7.** Organizator rodzinnej pieczy zastępczej przygotowuje rodziny zastępcze oraz prowadzących rodzinne domy dziecka na przyjęcie dziecka poprzez udzielenie szczegółowych informacji<sup>28</sup>, w miarę potrzeby kontakt z dzieckiem oraz przekazanie, nie później niż w dniu poprzedzającym przyjęcie dziecka, dokumentacji, o której mowa w ustawie o pieczy zastępczej<sup>29</sup>. Zebrane informacje i dokumenty dotyczące dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej winny umożliwić odpowiednie przygotowanie na przyjęcie dziecka. Powyższe zadanie na ogół było realizowane prawidłowo. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 6 jednostkach (np. brak dokumentacji o stanie zdrowia, brak diagnozy psychofizycznej). [str. 66–67]

**8.** Z rodzinami zastępczymi zawodowymi zawierane są umowy o pełnienie tej funkcji. Ustawa o pieczy zastępczej określa wymogi, jakie musi spełniać umowa i wymienia jej niezbędne elementy<sup>30</sup>. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w połowie jednostek objętych kontrolą. Polegały one na braku w umowach wymaganych elementów, w tym miejsca sprawowania pieczy zastępczej, liczby dzieci powierzonych rodzinie zastępczej, sposobu i zakresu finansowania pieczy zastępczej, możliwości korzystania ze szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji przez osoby tworzące rodzinę zastępczą, czy też uprawnień starosty w zakresie bieżącej kontroli wykonywania umowy. Dodać należy, że zawodowi rodzice zastępczy są zatrudniani na podstawie okresowych umów cywilno-prawnych, które nie gwarantują im stabilnego zatrudnienia.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 272, poz. 1609.

<sup>24</sup> Art. 46 ust. 1 ustawy.

<sup>25</sup> Art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy.

<sup>26</sup> Art. 42 ust. 2 ustawy.

<sup>27</sup> Art. 44 ust. 1 ustawy.

<sup>28</sup> Art. 38a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

<sup>29</sup> Art. 38a ust. 1 pkt 3–8 ustawy.

<sup>30</sup> Art. 54 ust. 3 ustawy.

Konieczność realizowania postanowień sądowych w sprawie umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, przy braku wystarczającej liczby takich rodzin, powodowała przekraczanie w przypadku 13 jednostek objętych kontrolą, dopuszczalnych limitów osób w rodzinach zastępczych zawodowych. Na takie przekroczenie rodzina zastępcza musiała jednak, zgodnie z warunkami zawieranych umów, wyrazić zgodę. Należy również zwrócić uwagę, że umowy, zgodnie z ustawą, zawierane są na okres co najmniej czterech lat, co nie daje stabilizacji dla rodziny zastępczej<sup>31</sup>. Żaden z objętych kontrolą powiatów, nie zawierał umów na okres dłuższy, niż minimalny określony w ustawie. [str. 49–50]

Dodać należy, że rodzina zastępcza zawodowa oraz prowadzący rodzinny dom dziecka są obowiązani do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji<sup>32</sup>, w szczególności przez udział w szkoleniach. Obowiązku takiego nie mają rodziny zastępcze spokrewnione i rodziny zastępcze niezawodowe, choć mogą w takich szkoleniach uczestniczyć. Niepokojącym i niekorzystnym zjawiskiem jest znaczny spadek liczby szkoleń o prawie 52% w ciągu trzech lat. W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą przeprowadzono łącznie 263 szkolenia dla rodzin zastępczych, w tym 118 w 2013 r., 88 w 2014 r. i 57 w 2015 r. W szkoleniach tych wzięło udział odpowiednio: 1.239, 1.465 i 820 osób, tj. nastąpił spadek o prawie o 34%. Szczególnie niekorzystną sytuację w tym zakresie NIK stwierdziła w dwóch jednostkach, w których nie były realizowane żadne szkolenia dla rodzin zastępczych. [str. 60]

**9.** Na mocy ustawy o pieczy zastępczej powołana została funkcja koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Rolą koordynatora jest wspieranie rodzin zastępczych w codziennych obowiązkach<sup>33</sup>. Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się opieką koordynatora na ich wniosek<sup>34</sup>. W jednostkach objętych kontrolą procentowy udział rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora wyniósł: 42,1% na koniec 2013 r., 37,1% na koniec 2014 r. oraz 39,9% na koniec 2015 r.<sup>35</sup> (w skali kraju 30%<sup>36</sup>). Wynika to głównie z faktu, że koordynatorzy nie tylko udzielają pomocy i wsparcia rodzinom zastępczym, ale i uczestniczą w okresowych ocenach ich funkcjonowania pod względem predyspozycji i jakości wykonywanej pracy. Utrudnia to wzajemne zaufanie w związku z czym, rodziny zastępcze nie wnioskuje o przydzielenie im koordynatora. Zdaniem NIK, gdyby wszystkie rodziny zastępcze chciały skorzystać z prawa do uzyskania pomocy koordynatora, to deficyt koordynatorów byłby jeszcze większy, a średnie obciążenie obecnie zatrudnionych koordynatorów musiałoby wzrosnąć. [str. 51–56]

Koordynatora wyznacza organizator, po zasięgnięciu opinii odpowiednio rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka<sup>37</sup>. Choć w okresie objętym kontrolą liczba koordynatorów zatrudnionych w skontrolowanych jednostkach uległa zwiększeniu (ze 135 w 2013 r. do 206 w 2015 r., tj. o 53%), to jednak w dalszym ciągu była niewystarczająca. W 2015 r. pod opieką 206 koordynatorów pozostawało 3.651 rodzin zastępczych (w latach 2013–2014 wielkości te wynosiły odpowiednio: 135 i 3.658 oraz 140 i 3.821). W siedmiu z 24 skontrolowanych jednostek, w 53 przypadkach

<sup>31</sup> Art. 54 ust. 5 ustawy.

<sup>32</sup> Art. 51 ustawy.

<sup>33</sup> Art. 77 ust. 3 ustawy.

<sup>34</sup> W brzmieniu art. 77 ust. 1 ustawy obowiązującym od dnia 1 stycznia 2015 r., poprzednio objęcie rodzin opieką koordynatora było obowiązkowe. W przypadku rodzin zastępczych nie objętych opieką koordynatora, zadania koordynatora wykonuje organizator.

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 77 ust. 1a ww. ustawy, w stosunku do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, nieobjętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, jego zadania wykonywał PCPR, jako organizator pieczy zastępczej.

<sup>36</sup> Wg danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za 2015 r.

<sup>37</sup> Art. 77 ust. 2 ustawy.

koordynatorzy mieli pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych, co stanowiło naruszenie art. 77 ust. 4 ustawy. W 2015 r. w powiatach objętych kontrolą na jednego koordynatora przypadało ok. 18 rodzin zastępczych, a w latach 2013–2014 ok. 27 rodzin zastępczych. [str. 52–53]

**10.** Organizator dokonuje oceny rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy. W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą sporządzono łącznie 10.309 ocen rodzin zastępczych, w tym 4.857 w 2013 r., 3.680 w 2014 r. i 1.772 w 2015 r. Liczba ocen negatywnych – wskazująca na liczbę nieprawidłowo funkcjonujących rodzin zastępczych w powiatach – wynosiła w tym okresie odpowiednio: 64, 51 i 29, co stanowiło odpowiednio: 1,3%, 1,4% i 1,6%. Oceny takie zostały sformułowane w 13 jednostkach objętych kontrolą. Oceny były sporządzane przede wszystkim w oparciu o informacje przekazywane przez koordynatorów. W połowie jednostek objętych kontrolą oceny te nie odnosiły się wprost do predyspozycji do pełnienia funkcji, czy też jakości wykonywanej pracy<sup>38</sup>, a ocenie poddawane były różne elementy (np. warunki mieszkaniowe), z których nie wynikała faktyczna ocena jakości wykonywanej pracy i predyspozycji do niej. Inne nieprawidłowości stwierdzone w 9 jednostkach dotyczyły niedokonywania ocen w określonych ustawowo terminach<sup>39</sup> oraz dokonywanie ocen przez osoby nieuprawnione. [str. 61–64]

**11.** Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej powinien przygotowywać, we współpracy z rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, plan pomocy dziecku<sup>40</sup>. W przypadku braku asystenta rodziny plan taki powinien być przygotowany z podmiotem organizującym pracę z rodziną. W połowie jednostek objętych kontrolą występowały sytuacje, w których plan pomocy dziecku, ze uwagi na brak asystenta rodziny był sporządzany bez udziału gminy. Ośrodki pomocy społecznej podawały, iż nie znają rodziny dziecka, ponieważ nie korzysta ona ze świadczeń, co oznacza, że nie jest prowadzona praca z rodziną biologiczną (w celu powrotu dziecka do rodziny). Inne nieprawidłowości stwierdzone w przypadku 11 jednostek były związane z tym, że nie wszystkie zalecenia odnośnie pracy z dzieckiem (sformułowane w diagnozach przez pedagoga oraz psychologa) były uwzględniane w planach pomocy dziecku, nie wyznaczano celów długo i krótkoterminowych, a plany nie zawsze były modyfikowane w zależności od zmieniającej się sytuacji dziecka. W tych przypadkach plany pomocy dziecku miały formalny charakter, a ich sporządzenie miało na celu spełnienie wymogów ustawowych. Tylko w nielicznych planach jednoznacznie wskazywano główny cel działań (powrót do rodziny/adopcja/trwałe pozostanie w pieczy). [str. 68–70]

Z ustaleń kontroli wynika, że niepowodzenia w realizacji planów pomocy dziecku występują głównie w rodzinach zastępczych spokrewnionych. Jednostki kontrolowane wskazywały, że krewni w podeszłym wieku (np. dziadkowie) nie zawsze są w stanie udzielić pomocy adekwatnej do potrzeb małoletnich dzieci m.in. ze względu na to, że ich własne schorzenia uniemożliwiają im pełne sprawowanie opieki. Często nie jest możliwe wspólne ustalenie z pracownikami PCPR zasad postępowania z dziećmi i dążenie do celów określonych w planach pomocy dziecku, które nie są przez rodzica zastępczego realizowane, są bagatelizowane, a i często są dla niego niezrozumiałe.

Organizatorzy wskazywali, że decydujący wpływ na zaburzenie procesu wychowawczego mogą mieć nieprawidłowe kontakty z rodziną biologiczną. Często przynoszą niepożądany efekt i wywierają negatywny wpływ na rozwój emocjonalny dziecka, jego zachowanie czy postępowanie,

<sup>38</sup> Art. 132–133 ustawy.

<sup>39</sup> Art. 134 ust. 1 i 2 ustawy.

<sup>40</sup> Art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy.



a także wpływa destrukcyjnie na funkcjonowanie rodziny zastępczej i pracę koordynatora. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których kontakt między dziećmi a rodzicami jest nieregularny, rodzice biologiczni mają problemy z uzależnieniami, a szansa na powrót dzieci do rodziny jest niewielka. Problemy występują również w relacjach pomiędzy opiekunami zastępczymi a rodzicami biologicznymi (konflikty wynikające często z relacji rodzinnych, konflikt lojalności dziecka w stosunku do opiekunów i rodziców). Wynikają głównie z sytuacji mieszkaniowej (wspólne zamieszkiwanie z rodzicami zastępczymi i biologicznymi) i prowadzą do pomieszania ról czy zaburzenia w kwestii budowania autorytetu. Dodać należy, że rodziny zastępcze mają obowiązek umożliwiania kontaktu rodzicom biologicznym z dziećmi. Za dobrą praktykę w tym zakresie uznać należy posiadanie przez PCPR wydzielonych pomieszczeń do tego typu spotkań. Takie pomieszczenia funkcjonowały tylko w pięciu skontrolowanych powiatach. [str. 73–74]

**12.** Oceny sytuacji dziecka dokonuje organizator na posiedzeniu z udziałem rodziny zastępczej albo prowadzącym RDD, pedagogiem, psychologiem, właściwym asystentem rodziny, przedstawicielem ośrodka adopcyjnego, koordynatorem oraz rodzicami dziecka (z wyjątkiem rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej)<sup>41</sup>. W 18 jednostkach objętych kontrolą ocena sytuacji dziecka była dokonywana w niepełnym składzie, co może świadczyć o braku współpracy pomiędzy podmiotami zajmującymi się udzielaniem pomocy dziecku i jego rodzinie. Dokonywanie okresowych ocen w niepełnym składzie, bez udziału przedstawicieli, którzy bezpośrednio są zaangażowani w sprawę dziecka (przede wszystkim bez pedagoga szkolnego, psychologa czy też przedstawicieli ośrodka adopcyjnego) jest niepełne, nieoddające stanu faktycznego, co może utrudnić prawidłową realizację planowanych zamierzeń. W ośmiu jednostkach stwierdzono także przypadki dokonywania ocen niezgodnie z celami wynikającymi z art. 129 ustawy o pieczy zastępczej. Dodać należy, że ocena sytuacji dziecka powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb, jednak w przypadku dzieci w wieku poniżej trzech lat nie rzadziej, niż co trzy miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej, niż co sześć miesięcy<sup>42</sup>. W 12 jednostkach objętych kontrolą stwierdzono niedotrzymywanie tych terminów. [str. 77–79]

Organizatorzy pieczy zastępczej na ogół informowali sąd, co najmniej raz na sześć miesięcy, o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej oraz sytuacji rodziny dziecka<sup>43</sup>. Wskazywali jednocześnie na konieczność skrócenia terminu 18 miesięcy, określonego w art. 47 ust. 7 ustawy, po którym organizator pieczy zastępczej, w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka. [str. 79–80]

**13.** W uregulowaniach dotyczących przebywania dzieci w pieczy zastępczej nie określono wzorów dokumentacji dotyczącej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, takich jak np.: planu pomocy dziecku, oceny sytuacji dziecka i zasadności pobytu w rodzinie zastępczej, oceny rodziny zastępczej. W konsekwencji organizatorzy zmuszeni zostali do wypracowania własnych wzorców. Pozwoliło to na pełną dowolność, co do formy prowadzenia ww. dokumentacji. W ciągu pięciu lat funkcjonowania ustawy, dokumentacja w powyższym zakresie, o ile została opracowana, była wielokrotnie modyfikowana i uzupełniana. W ocenie NIK, określenie obowiązujących wzorców ułatwiłoby współpracę pomiędzy instytucjami, które posługują się różnymi wzorami dokumentów, często nieporównywalnymi. [str. 68]

<sup>41</sup> Art. 130 ustawy.

<sup>42</sup> Art. 131 ustawy.

<sup>43</sup> Art. 47 ust. 5–7 ustawy.

**14.** Rodziny zastępcze zawodowe w niewielkim stopniu korzystały z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, takich jak: z pomocy rodziny pomocowej, z zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi, z pomocy wolontariuszy czy też z prawa do urlopu, głównie z uwagi na brak środków na ten cel w budżetach PCPR. Problemem był również dostęp do specjalistycznych placówek medycznych, oraz korzystanie z pomocy specjalistów poza kolejnością, mimo że zgodnie z art. 47 ust. 4 ww. ustawy organizator obowiązany jest do umożliwienia uzyskania porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej i podjęcia specjalistycznej terapii. Założenia ustawy przewidują, że np. koordynator<sup>44</sup> będzie umożliwiał dostęp do specjalistycznej pomocy, choć w rzeczywistości koordynator, ani też organizator nie mają w praktyce żadnych możliwości w tym zakresie. W powiatach objętych kontrolą ze specjalistycznego poradnictwa prawnego, psychologicznego i pedagogicznego w 2013 roku skorzystały 2.734 rodziny, w 2014 r. – 2.623, a w 2015 r. – 2.265, tj. odpowiednio: 43,2%, 43,1% i 37,3% funkcjonujących w tym czasie rodzin. [str. 56–59]

**15.** W 45 z 67 powiatów objętych kontrolą oraz tych, w których zasięgnięto informacji, wskazywano na występowanie problemów związanych ze współpracą z sądami. W 31 powiatach (46%) wskazywano na długotrwałość prowadzonych postępowań, a w tym 14 (21%) na wyznaczanie odległych terminów rozpraw, a także zbyt długi okres rozpatrywania wniosków, pism oraz spraw kierowanych do sądu rodzinnego.

W przypadku 31 powiatów (46%) zwrócono uwagę na brak przepływu informacji, w tym brak informacji ze strony sądu rodzinnego na temat objęcia dziecka lub rodziny zastępczej nadzorem kuratora lub pozbawienia władzy rodzicielskiej. Wskazywano również na przypadki nieprzekazywania przez sądy do organizatora postanowień o ustanowieniu rodziny zastępczej, który o tym fakcie dowiadywał się nawet po kilku miesiącach<sup>45</sup>. Wskazywano także, że sporadycznie uczestnikami postępowań sądowych są pracownicy sprawujący nadzór nad rodzinami zastępczymi (w tym koordynator), którzy mają wiedzę na temat funkcjonowania dziecka w rodzinach zastępczych. W 27 powiatach (40%) wskazywano na brak uczestnictwa kuratorów sądowych w posiedzeniach zespołów ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej.

W 22 powiatach (33%) wskazano na występowanie przypadków ustanawiania przez sąd rodzin zastępczych pomimo negatywnej opinii wydanej przez pracowników PCPR oceniających np. warunki mieszkaniowe, kompetencje osób zamieszkujących w miejscu, gdzie ma przebywać dziecko, czy też badań psychologicznych. W 12 powiatach (18%) zwrócono uwagę na pozostawianie dzieci w rodzinach zastępczych, które były nawet kilkukrotnie negatywnie oceniane. Natomiast w 17 powiatach (25%) występowały przypadki ustanawiania rodzin zastępczych, w których sądy w ogóle nie zwracały się do PCPR o wydanie opinii o kandydatach<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 77 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej do zadań koordynatora należy zapewnianie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej.

<sup>45</sup> Zgodnie z art. 109 § 2 pkt 5 i § 4 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, sąd opiekuńczy może zarządzić mieszkanie małoletniego m.in. w rodzinie zastępczej niespełniającej warunków dotyczących rodzin zastępczych określonych w ustawie o pieczy zastępczej, i w przypadku takim a także w razie zastosowania innych środków określonych w przepisach o pieczy zastępczej, sąd zawiadamia o wydaniu orzeczenia właściwą jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

<sup>46</sup> Art. 579<sup>2</sup> § 1 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, iż przed umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka, sąd zasięga opinii właściwego ośrodka pomocy społecznej, opinii właściwego organizatora, informacji o dotychczasowym sprawowaniu funkcji przez rodzinę zastępczą lub RDD oraz informacji z rejestru danych prowadzonego przez starostę.

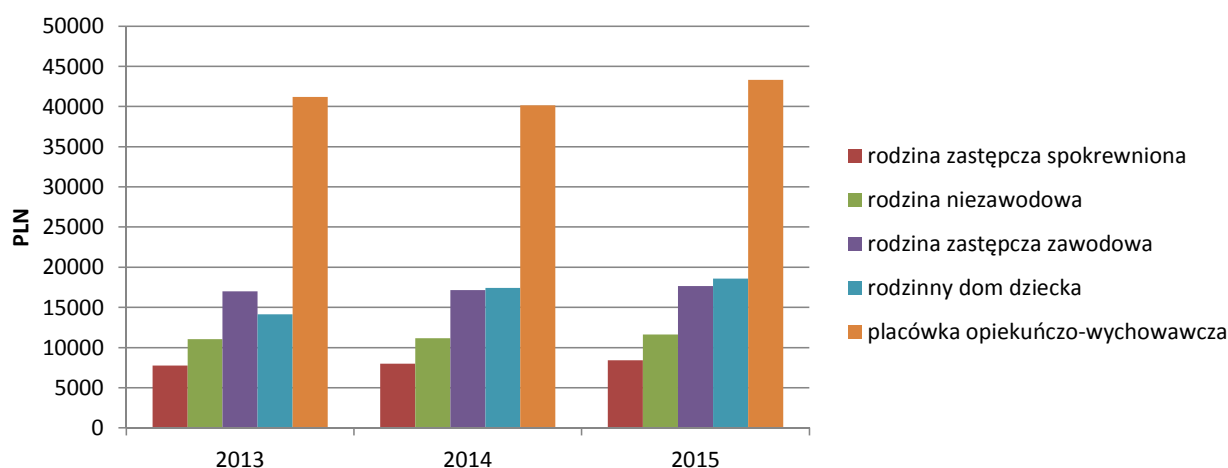
W 10 powiatach (15%) zwracano uwagę na brak współdziałania sądu w sprawach związanych z rozwiązywaniem rodzin zastępczych po ustaniu przyczyn pobytu dziecka w pieczy, tj. PCPR informował sąd o możliwości powrotu dziecka do rodziców biologicznych, podczas gdy sąd np. po kilku monitach, wyznaczał odległy termin posiedzenia. [str. 48–49, 64, 71–73]

**16.** W latach 2013–2015 wydatki powiatów objętych kontrolą na świadczenia dla rodzin zastępczych lub osób prowadzących rodzinne domy dziecka wzrosły ogółem z 82.834 tys. zł do 86.761 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wzrosły w tym okresie z 9.099 tys. zł do 10.776 tys. zł. W zdecydowanej większości powiatów wynagrodzenia dla rodzin zastępczych wypłacano na poziomie minimalnym, określonym w ustawie o pieczy zastępczej<sup>47</sup>, mimo iż ustawa dała radom powiatów możliwość ich podwyższenia biorąc pod uwagę kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny. Przyjęte w ustawie o pieczy zastępczej rozwiązania w zakresie waloryzacji wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych spowodowały, że określone w art. 85 ust. 1 ustawy wynagrodzenie dla rodzin zastępczych zawodowych i prowadzących rodzinny dom dziecka (2.000 zł), zrównało się z obowiązującą od 1 stycznia 2017 r. płacą minimalną.

Kłopoty z zastępowaniem pieczy instytucjonalnej pieczą rodzinną obciążają finansowo samorządy powiatowe. Przyczyniają się do tego same gminy, które w niewystarczającym stopniu prowadzą pracę socjalną z rodzinami biologicznymi. Oznacza to wyższe wydatki na funkcjonowanie całego systemu zarówno dla gmin jak i powiatów. Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej wyniosły 11.379 zł w 2013 r., 11.475 zł w 2014 r. i 12.106 zł w 2015 r. Roczny koszt pobytu dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej wyniósł odpowiednio: 7.757 zł, 7.981 zł i 8.424 zł, a w rodzinie niezawodowej: 11.041 zł, 11.143 zł i 11.628 zł. W rodzinie zastępczej zawodowej było to: 17.006 zł, 17.162 zł i 17.664 zł. Średnie roczne koszty utrzymania w RDD wyniosły 14.148 zł, 17.410 zł i 18.569 zł, a średnie koszty w placówce wyniosły 41.208 zł, 40.162 zł i 43.315 zł. [str. 84–85, 91]

Wykres nr 2

Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w różnych formach pieczy zastępczej w latach 2013–2015



Źródło: Dane własne NIK z jednostek objętych kontrolą.

<sup>47</sup> Zgodnie z art. 85 ust. 1–2 ustawy, rodzinie zastępczej zawodowej przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2.000 zł miesięcznie, a rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługuje wynagrodzenie miesięczne nie niższe niż kwota 2.600 zł.

W jednostkach objętych kontrolą pomoc pieniężna była kierowana przede wszystkim na realizację świadczeń o charakterze obligatoryjnym. Natomiast objęte kontrolą powiaty albo nie wypłacały świadczeń fakultatywnych, albo wypłacały je dla nielicznej grupy rodzin zastępczych<sup>48</sup>. Samorządy powiatowe nie były bowiem skłonne do przeznaczania dodatkowych środków własnych na bardziej skuteczniejsze wsparcie rodzin zastępczych<sup>49</sup>. Wysokość przyznawanych świadczeń dla rodzin zastępczych (na pokrycie kosztów utrzymania dziecka i na wynagrodzenie rodzica zastępczego) w umowach z rodzinami zastępczymi określano w wysokości minimalnej określonej w ustawie o pieczy zastępczej. Objęte kontrolą powiaty praktycznie nie korzystały z możliwości, jaką zawiera art. 91 ustawy o pieczy zastępczej, który stanowi, że rada powiatu w drodze uchwały może podwyższyć minimalną wysokość świadczeń pieniężnych, biorąc pod uwagę w szczególności kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny zawodowej. Z możliwości takiej skorzystały zaledwie cztery powiaty objęte kontrolą. Dobre praktyki w tym zakresie stwierdzono w powiecie ostródzkim, pruszkowskim i nakielskim. Natomiast w jednym przypadku stwierdzono, że choć rada miasta podniosła wynagrodzenia, to uchwała nie została zrealizowana i rodziny zastępcze otrzymywały wynagrodzenie w dotychczasowej wysokości. [str. 89–90]

**17.** Działania kontrolne nałożone na zarządy powiatów na mocy zmian wprowadzonych wraz ze zmianą od dnia 19 września 2014 r. ustawy o pieczy zastępczej nie były realizowane w wymaganym zakresie<sup>50</sup>. Zarząd powiatu (lub upoważniony przez niego podmiot lub osoba) sprawuje kontrolę m.in. nad organizatorami i rodzinami zastępczymi. W ramach postępowania kontrolnego mają oni prawo m.in. do: wstępu w ciągu doby, w tym w porze nocnej – w przypadku zagrożenia zdrowia lub życia dziecka, do obiektów i pomieszczeń kontrolowanej jednostki, rodziny zastępczej lub osób prowadzących rodzinny dom dziecka, w których wykonywane są ich zadania; obserwacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej; przeprowadzania indywidualnych rozmów z dziećmi umieszczonymi w pieczy zastępczej. W ustawie zastrzeżono jednocześnie, iż osobami upoważnionymi do kontroli nie mogą być pracownicy kontrolowanych jednostek, jak też czynności kontrolnych nie może dokonywać koordynator. W jednostkach objętych kontrolą zarządy powiatów przeprowadziły kontrole w 6 jednostkach. Nadzór nad rodzinami zastępczymi przez zarząd powiatu sprowadzał się głównie do analizy sprawozdań z działalności PCPR oraz zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Dodać należy, że wystąpiły dwa przypadki niesporządzania sprawozdań, tj. niedopełnienie przez kierownika PCPR obowiązku wynikającego z art. 182 ust. 5 ustawy. [str. 93–96]

Nadzór nad rodzinnymi formami pieczy zastępczej odbywał się natomiast pośrednio poprzez monitorowanie prawidłowości i skuteczności procesu wychowawczego prowadzonego w rodzinach zastępczych głównie poprzez wizyty koordynatora oraz pracowników działu pieczy zastępczej w tych rodzinach. W przypadku, gdy rodzina zastępcza nie wypełnia swoich funkcji lub wypełnia je niewłaściwie, starosta zawiadamia właściwy sąd<sup>51</sup>. Sytuację taką stwierdzono w przypadku

<sup>48</sup> M.in. świadczenie na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka; pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki; środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego/domu jednorodzinnego.

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy, rodzinie zastępczej na każde umieszczone dziecko przysługuje świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania, nie niższe niż 660 zł miesięcznie w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej lub 1.000 zł miesięcznie w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej lub niezawodowej. W art. 86 i art. 249 ustawy przewidziano możliwość waloryzacji świadczeń.

<sup>50</sup> Art. 38b ustawy.

<sup>51</sup> Art. 71 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.



13 powiatów objętych kontrolą. W większości przypadków sądy reagowały na informacje o niewłaściwym wypełnianiu funkcji rodziny zastępczej, m.in. rozwiązując rodzinę zastępczą i umieszczając dziecko w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub przydzielając rodzinie do pomocy kuratora sądowego. [str. 94–95]

**18.** Do zadań wojewody w latach 2013–2014 należało monitorowanie realizacji zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa. Ustawą z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw<sup>52</sup>, obowiązującą od 19 września 2014 r., zadanie dotyczące monitorowania, zastąpiono kontrolą realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej<sup>53</sup>. W latach 2014–2015 w jednostkach objętych kontrolą, przeprowadzono tylko dwie tego rodzaju kontrole. Uzasadniano to brakiem dostatecznej liczby etatów. Np. w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w związku z nowelizacją przepisów zwiększyła się liczba jednostek podlegających kontroli z 66 do 581. W związku z tym Urząd w 2015 r. wystąpił do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o zwiększenie liczby etatów o 19, a otrzymał zgodę na 9. [str. 96–97]

### 2.3 Uwagi i wnioski

W ustawie o pieczy zastępczej za najwyższy priorytet uznano powrót dziecka do rodziny biologicznej. Aby było to możliwe konieczna jest szeroko rozumiana praca asystenta rodziny z rodziną biologiczną dziecka. Jednak działania w tym zakresie nie przynoszą oczekiwanych efektów, głównie z uwagi na niechęć rodziców biologicznych do współpracy z asystentami rodziny. Problem uzależnienia od alkoholu, zażywania substancji psychoaktywnych, choroba psychiczna rodziców biologicznych sprawiają, że rola asystenta sprowadza się praktycznie tylko do funkcji kontrolnej. Należy jednak pamiętać, że przedłużająca się praca z rodziną biologiczną, w sytuacji, gdy nie ma realnych szans na ustanie przyczyn, z powodu których dziecko trafiło do pieczy zastępczej, działa na niekorzyść dziecka, zmniejszając jego szanse na adopcję. Dodać należy, że ok. 1/3 wychowanków opuszczających pieczę zastępczą to dzieci, które osiągnęły w pieczy zastępczej pełnoletność, co oznacza, że w ich przypadku nie było możliwe doprowadzenie ani do powrotu do rodziny biologicznej, ani do adopcji. Kontrola wykazała, że brakuje rodzin zastępczych, tak niezawodowych, jak i zawodowych, a wynika to z niewystarczającej liczby kandydatów zainteresowanych pełnieniem tej funkcji. Jak wskazywały rodziny, jest to: *Ciężka i odpowiedzialna praca, absorbująca 24 godziny na dobę. Dzieci trafiające do rodzin zastępczych najczęściej są to dzieci z trudnościami (problemy zdrowotne, wychowawcze, patologia rodzin). Ogólnie brak akceptacji społecznej dla tego typu pracy, postrzega się nas, że „dorabiamy się na dzieciach”. Brak zrozumienia przez część społeczeństwa (wypowiedź rodziny zastępczej z Żagania).*

Warunkiem rozwoju i utrzymania form rodzinnych, szczególnie zawodowych, jest stworzenie sprawnie działającego systemu wsparcia dla rodzin zastępczych, co oznacza że rodziny te powinny być lepiej wspierane przez właściwe służby publiczne. Dotyczy to przede wszystkim lepszego wsparcia rodzin zastępczych przez specjalistów – psychologów, pedagogów i terapeutów – wyspecjalizowanych w pracy z dzieckiem. Jednym z kluczowych problemów w zapewnieniu odpowiedniej opieki dzieciom objętym opieką rodzin zastępczych jest utrudniony dostęp do leczenia specjalistycznego. Dzieci te, częściej niż ich rówieśnicy są obciążone dysfunkcjami zdrowotnymi.

<sup>52</sup> Dz. U. poz. 1188.

<sup>53</sup> Zgodnie z art. 186 ustawy oraz § 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzania kontroli (Dz. U. poz. 1477) kontrola w każdej jednostce powinna być przeprowadzona nie rzadziej, niż co trzy lata.

W niewystarczającym stopniu rodziny zastępcze mogą korzystać z takich form pomocy, jak: rodziny pomocowe czy wolontariusze. Niedostateczne jest również wsparcie finansowe. Powiaty ograniczają się bowiem jedynie do wypłaty świadczeń obligatoryjnych, najczęściej w minimalnej wysokości. Natomiast świadczenia fakultatywne (np. dopłaty do wypoczynku) albo nie są wypłacane, albo wypłacane są dla niewielkiej tylko liczby rodzin.

Istotnym problemem związanym z przebywaniem dzieci w pieczy zastępczej jest utrzymywanie kontaktów dzieci z ich rodzicami biologicznymi. Kontakty takie są niezbędne z punktu widzenia zasadniczego celu wynikającego z ustawy o pieczy zastępczej, jakim jest powrót dziecka do rodziny biologicznej. Jednak nie w każdym przypadku są one korzystne dla dziecka.

Niezadowalająca jest także współpraca powiatów z sądami, czego przejawem są przypadki ustanawiania przez sądy rodzin spokrewnionych bez wcześniejszego wystąpienia o opinię dotyczącą kandydata na rodzinę zastępczą lub ustanawianie ich mimo negatywnej opinii sporządzonej przez organizatora. Późniejsza współpraca pracownika socjalnego i koordynatora z taką rodziną często jest trudna. Postępowania sądowe są długotrwałe, co również nie pozwala na dotrzymywanie terminów zawartych w ustawie o pieczy zastępczej i często uniemożliwia zgłoszenie dziecka do adopcji.

W związku z ustaleniami kontroli, NIK widzi celowość podjęcia działań legislacyjnych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zmierzających do **nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej** poprzez:

- a) obligatoryjne wsparcie asystenta rodziny dla rodzin biologicznych, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej;
- b) objęcie opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wszystkich rodzin zastępczych;
- c) utworzenie centralnego banku danych rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych. Brak takiego rozwiązania znacznie utrudnia i wydłuża poszukiwanie rodzin zastępczych na terenie innych powiatów;
- d) wprowadzenie obowiązkowego szkolenia dla rodzin zastępczych spokrewnionych;
- e) wprowadzenie mechanizmu oceny zasadności wyłączenia z pełnienia funkcji spokrewnionego rodzica zastępczego osób skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko rodzinie oraz osób zamieszkujących wspólnie z rodzicem biologicznym;
- f) wprowadzenie do ustawy o pieczy zastępczej upoważnienia do wydania przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenie społecznego ramowych wzorów dokumentacji niezbędnej do opracowania okresowej oceny sytuacji dziecka, planu pomocy dziecku, ocen rodzin zastępczych, czy ocen zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, co umożliwiłoby ujednolicenie i spójność w zakresie interpretacji ustawy i realizacji jej zapisów przez wszystkie podmioty;
- g) skrócenie terminu 18 miesięcy, określonego w art. 47 ust. 7 ustawy, po którym organizator pieczy zastępczej, w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka.

Ważnym zagadnieniem jest sprawa kontroli przeprowadzanych w rodzinach zastępczych. Z jednej strony, służby publiczne powinny mieć pewność, że opieka nad dzieckiem jest sprawowana przez rodzinę zastępczą w sposób właściwy, z drugiej zaś należy szanować prawo rodzin zastępczych

do prywatności. Dlatego, zdaniem NIK, potrzebne jest wypracowanie przez **Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**, we współpracy z **województwami i zarządami powiatów**, efektywnego modelu kontroli rodzin zastępczych, zapewniającego z jednej strony dobro i bezpieczeństwo dziecka, z drugiej zaś prywatność rodzin zastępczych.

Niezależnie od powyższego, **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Minister Sprawiedliwości** powinni wypracować skuteczniejsze rozwiązania wymuszające współdziałanie podmiotów wymiaru sprawiedliwości z organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, w tym usprawnienie przepływu informacji/korespondencji. **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z Ministrem Zdrowia**, powinni podjąć natomiast działania na rzecz poprawy dostępności świadczeń opieki medycznej dla dzieci przebywających w rodzinach zastępczych zawodowych i niezawodowych.

**Zarządy powiatów** powinny podjąć skuteczne działania na rzecz:

- a) zapewnienia bezpiecznych dla dziecka warunków odbywania spotkań z rodzicami biologicznymi, w szczególności poprzez monitorowanie przebiegu spotkań przez psychologów lub pedagogów i zapewnienie możliwości ich odbywania poza miejscem zamieszkania rodziny zastępczej;
- b) zapewnienia rodzinom zastępczym w większym stopniu korzystania z form wsparcia przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej;
- c) zatrudnienia odpowiedniej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.



Iga Mazurek - Klasa V - Szkoła Podstawowa w Pniewie

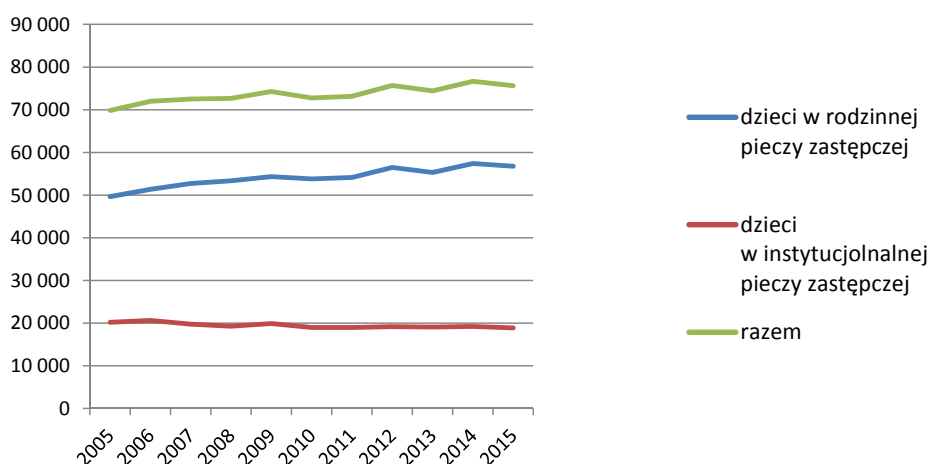
### 3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Głównym celem ustawy o pieczy zastępczej jest zapewnienie każdemu dziecku stabilnego, trwałego i rodzinnego środowiska wychowawczego<sup>54</sup>. W myśl ustawy o pieczy zastępczej priorytetem jest pomoc rodzinom przeżywającym trudności. Dopiero w przypadku, gdy działania takie okażą się bezskuteczne i gdy rodzice nie są w stanie zapewnić dziecku opieki i wychowania, możliwa jest dalsza ingerencja organów państwa w postaci zastosowania pieczy zastępczej (szczególnie w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dziecka).

1. Dziecko, postanowieniem sądu, może zostać umieszczone w jednej z dwóch form pieczy zastępczej: rodzinnej lub instytucjonalnej. Liczba dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w 2015 r. wyniosła 76.503, wobec 77.354 w 2014 r., co oznacza spadek o 1,1%. W rodzinnej pieczy zastępczej przebywało 56.986 dzieci, a w instytucjonalnej 19.517.

Wykres nr 3

Liczba dzieci w pieczy zastępczej w Polsce w latach 2005–2015



Źródło: Wg danych GUS.

2. W myśl ustawy o pieczy zastępczej<sup>55</sup>, formami rodzinnej pieczy zastępczej są m.in. **rodziny zastępcze**:

- 1) **spokrewnione**. Rodzinę zastępczą spokrewnioną mogą tworzyć małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim będąca wstępnym dla dziecka lub jego rodzeństwem. Linie krewnych obok rodzeństwa tworzą w tym wypadku dziadkowie ewentualnie pradiadkowie;
- 2) **niezawodowe**. Status rodziny zastępczej niezawodowej przysługuje małżonkom lub osobom niepozostającym w związku małżeńskim, którzy nie stanowią dla dziecka wstępnym oraz nie są jego rodzeństwem;
- 3) **zawodowe**, w tym zawodowe pełniące funkcję **pogotowia rodzinnego i zawodowe specjalistyczne**. Rodzinę zastępczą zawodową tworzą małżonkowie lub osoby niepozostającym w związku małżeńskim, które nie stanowią dla dziecka wstępnym oraz nie są jego rodzeństwem. Są to rodziny, które z tytułu wykonywanej pracy otrzymują wynagrodzenie. W rodzinie zastępczej specjalistycznej umieszcza się dzieci niedostosowane społecznie albo dzieci z różnymi dysfunkcjami, problemami zdrowotnymi wymagającymi szczególnej opieki<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o pieczy zastępczej.

<sup>55</sup> Art. 39 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

<sup>56</sup> Art. 59 ustawy o pieczy zastępczej.



W rodzinach zastępczych, w tym samym czasie, nie może przebywać więcej niż troje dzieci lub pełnoletnich wychowanków, chyba że zajdzie konieczność umieszczenia liczniejszego rodzeństwa. Natomiast rodzinny dom dziecka działa na podobnych zasadach jak rodzina zastępcza zawodowa, ale jest przygotowany do sprawowania pieczy nad większą liczbą dzieci, nie więcej jednak niż nad ośmiorgiem. Ostateczną decyzję w sprawie skierowania dziecka do pieczy zastępczej podejmuje każdorazowo sąd opiekuńczy powierzając konkretnym kandydatom pieczę zastępczą nad dzieckiem.

**3. Organizatorem pieczy zastępczej może być wyznaczona przez starostę jednostka organizacyjna powiatu, podmiot z sektora pozarządowego, któremu powiat zlecił realizację tego zadania, lub też może stanowić ją zespół do spraw pieczy zastępczej w powiatowym centrum pomocy rodzinie.** W jednostkach objętych kontrolą organizatorem były powiatowe centra pomocy rodzinie (lub miejskie ośrodki pomocy społecznej w miastach na prawach powiatu), które prowadziły działalność w oparciu o statuty uchwalane przez radę powiatu oraz regulaminy organizacyjne. W związku z art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, w ich strukturach funkcjonowały działy pieczy zastępczej realizujące zadania z zakresu pieczy zastępczej (zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej; promocję rodzicielstwa zastępczego; nabór, organizacja szkoleń i kwalifikowanie kandydatów na rodziny zastępcze; dokonywanie okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej; formułowanie pisemnej opinii na temat dziecka do sądu; oceny rodziny zastępczej pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji i jakości wykonywanej pracy; prowadzenie rejestru danych o kandydatach i pełniących funkcję rodzin zastępczych).

**4. Rekrutacja i dobór kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej dokonuje się w oparciu o procedury określone w ustawie o pieczy zastępczej.** Jest to zadanie własne powiatu. Ustawa w art. 42 określa wymagania, które musi spełniać osoba chcąca pełnić funkcję rodziny zastępczej. Szkolenie rodzin zastępczych stanowi jeden z istotnych elementów systemu rodzinnej pieczy zastępczej. Jest ono przeprowadzane na podstawie programów szkoleniowych dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, zatwierdzonych decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W 2015 r. liczba przeszkolonych kandydatów do prowadzenia rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka w stosunku do 2014 r. uległa zmniejszeniu.

**5. We wspieraniu rodzin zastępczych w codziennych obowiązkach najważniejszą rolę pełni koordynator, zatrudniony przez organizatora.** W 2015 r. pod opieką 1.597 koordynatorów znalazło się 27.175 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, tj. ponad 70% ogółu podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. Od 1 stycznia 2015 r. wszystkie formy rodzinnej pieczy zastępczej są objęte, na ich wniosek, opieką koordynatora.

**6. Wraz z wejściem w życie ustawy, z dniem 1 stycznia 2012 r., gminy rozpoczęły współfinansowanie pobytu dzieci – mieszkańców danej gminy w pieczy zastępczej.** Jest to realizowane według zasady: 10% kosztów pobytu dziecka w pieczy zastępczej po umieszczeniu w pierwszym roku po wejściu w życie ustawy, tj. w 2012 r., 30% w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej i 50% w trzecim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej. W roku 2015 wydatki gmin związane ze współfinansowaniem pobytu dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej wyniosły 63.066 tys. zł i były o 22.961 tys. zł wyższe niż w 2014 r. Wkład poniesiony przez gminy stanowił 9% ogółu wydatków na świadczenia dla rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka oraz na wynagrodzenia dla osób pełniących funkcję rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w 2015 r.

Przy niewielkiej zmianie liczby dzieci umieszczonych na koniec 2015 roku w pieczy rodzinnej, oznacza to, że większość dzieci weszła już w kolejny 50% próg współfinansowania, a liczba dzieci, które powróciły do domu rodzinnego, nie była na tyle znacząca, aby obniżyć wydatki gmin.

**7. Liczba rodzinnych podmiotów pieczy zastępczej w 2015 r. wynosiła 38.847, co oznacza spadek o 354 rodziny, tj. 0,9% w stosunku do 2014 r.** Rodziny zastępcze stanowiły 99% ogólnej liczby podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. Pozostały 1% stanowiło 488 rodzinnych domów dziecka, co w porównaniu z rokiem 2014 (395) oznacza wzrost o 20%. Dane te wskazują na konieczność podjęcia w najbliższych latach działań mających na celu pozyskiwanie kandydatów do prowadzenia rodzinnych form pieczy zastępczej.

Liczba dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej w latach 2014–2015 spadła z 57.657 do 56.986, tj. o 1,2%, przy czym liczba dzieci w rodzinach zastępczych zawodowych zmalała z 6.779 do 6.371 (o 6,4%), natomiast w rodzinnych domach dziecka wzrosła z 2.583 do 3.178 (o 23%). Dla porównania w Stanach Zjednoczonych:

#### USA: Struktura dzieci w pieczy zastępczej według typów podmiotów

Według stanu na dzień 30 września 2014 r. z ogólnej liczby 415.129 dzieci w pieczy zastępczej:

- 46% przebywało w rodzinach zastępczych niespokrewnionych
- 29% w rodzinach spokrewnionych
- 8% w placówkach opiekuńczych
- 6% w ośrodkach wychowawczych<sup>57</sup>
- 5% na próbnych wizytach w domach rodzinnych<sup>58</sup>
- 4% w domach preadopcyjnych
- 1% w mieszkaniach chronionych
- 1% uciekło

Źródło: Child Welfare Information Gateway. (2016). Foster care statistics 2014. Washington, DC. U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.



<sup>57</sup> Ośrodki wychowawcze (group homes) stanowią najbardziej restrykcyjną formę pieczy zastępczej w Stanach Zjednoczonych. Kierowane są do nich dzieci ze znacznymi zaburzeniami emocjonalnymi i behawioralnymi, które wymagają szczególnego podejścia wychowawczego.

<sup>58</sup> Sytuacja, w której dziecko pozostaje formalnie w pieczy zastępczej, tj. pod szczególną opieką państwa, ale przebywa w domu rodzinnym i po 6 miesiącach można rozważyć rozwiązanie pieczy zastępczej wobec dziecka i jego trwały powrót do rodziny biologicznej.

### 3.2 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.2.1. Tendencje w zakresie rozwoju pieczy zastępczej

##### 3.2.1.1. Problemy związane z rozwojem rodzinnych form pieczy zastępczej

**W powiatach objętych kontrolą nie tylko nie odnotowano znaczących postępów w zakresie przechodzenia z systemu pieczy instytucjonalnej na system opieki rodzinnej, ale wręcz spadek.** W latach 2013–2015 liczba mieszkańców w 24 skontrolowanych powiatach zwiększyła się z 5.676 tys. do 5.681 tys. (ok. 0,1%), a liczba dzieci z 974 tys. do 989 tys. (o 1,5%). W tym czasie liczba rodzin zastępczych uległa zmniejszeniu z 6.323 do 6.071 (o 4,0%), a liczba przebywających w nich dzieci z 8.356 do 7.992 (ok. 4,4%). Zmniejszeniu uległa również liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych – o 4,2%. W skali całego kraju – liczba rodzin zastępczych zmniejszyła się z 40.260 do 38.847 (o 3,5%), natomiast nieznacznie wzrosła liczba przebywających w nich dzieci – z 55.317 do 56.986 (o 3%), a liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych zmniejszyła się z 19.096 do 18.655 (o 2,4%).

- W województwie **warmińsko-mazurskim** liczba rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka na ostatni dzień 2013 r. wynosiła 2.098, natomiast na koniec 2015 r. – 1.925. W tym okresie liczba dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych funkcjonujących na terenie województwa, również nie uległa istotnej zmianie i wynosiła odpowiednio: 1.125 i 1.066 dzieci. Liczba rodzin zawodowych wzrosła z 81 w 2012 r. do 94 w 2015 r., zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego z 24 do 29, rodzinnych domów dziecka z 16 do 28 (liczba zawodowych specjalistycznych rodzin zastępczych nie zmieniła się).
- **Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki:** liczba dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej (zarówno instytucjonalnej, jak również rodzinnej) utrzymuje się na stałym poziomie, natomiast liczba form pieczy rodzinnej nie wzrasta. Wynika to z wielu czynników, takich jak np.: niewielka liczba kandydatów na rodziców zastępczych, określona liczba dzieci, którą może przyjąć rodzina zastępcza, obawa przed przyjmowaniem dzieci obciążonych licznymi deficytami zdrowotnymi i zaburzeniami rozwojowymi wymagającymi systematycznej i długotrwałej rehabilitacji oraz specjalistycznego leczenia.

W powiatach objętych kontrolą największą grupę, w podziale na formy rodzinnej pieczy zastępczej, stanowiły rodziny spokrewnione. Mniejszą stanowiły rodziny niezawodowe, a najmniejszą zawodowe oraz rodzinne domy dziecka. Szczególnie niepokojąca jest niska liczba rodzin zastępczych zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka. Ich liczba wprawdzie wzrosła w okresie objętym kontrolą, jednak w dalszym ciągu pozostaje na niskim poziomie. Wskaźnik dzieci objętych opieką rodzin zastępczych zawodowych wzrósł w tym czasie o 1,4% (z 9,3% w 2013 r. do 10,7% w 2015 r.). Odnotowano wprawdzie znaczący wzrost liczby rodzinnych domów dziecka (z 47 w 2013 r. do 65 w 2015 r.), ale odsetek przebywających w nich dzieci był w dalszym ciągu niewielki (3,3% w 2013 r. i 4,9% w 2015 r.). W skali całego kraju w 2015 r. wychowankowie rodzin zastępczych zawodowych stanowili 11,2% dzieci przebywających w pieczy zastępczej, a rodzinnych domów dziecka 5,6%.

Tabela nr 1

Liczba rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w jednostkach objętych kontrolą

| Wyszczególnienie                           | 2013    |        | 2014    |        | 2015    |        |
|--------------------------------------------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
|                                            | Rodziny | Dzieci | Rodziny | Dzieci | Rodziny | Dzieci |
| Rodziny zastępcze (wg stanu na 31 grudnia) | 6.323   | 8.356  | 6.080   | 8.031  | 6.071   | 7.992  |
| – rodziny zastępcze spokrewnione           | 4.326   | 5.360  | 4.248   | 5.216  | 4.194   | 5.134  |
| – rodziny zastępcze niezawodowe            | 1.749   | 2.218  | 1.567   | 1.960  | 1.604   | 2.002  |
| – rodziny zastępcze zawodowe               | 248     | 778    | 265     | 855    | 273     | 856    |
| Rodzinne domy dziecka                      | 47      | 289    | 58      | 358    | 65      | 414    |

Źródło: Dane NIK.

Tendencje związane z pieczą zastępczą były prawidłowo identyfikowane w powiatowych i miejskich programach rozwoju pieczy zastępczej, których celem jest skuteczne reagowanie na niekorzystne zjawiska i tendencje w tym zakresie. Kontrolowane jednostki posiadały rozeznanie potrzeb odnośnie poszczególnych form pieczy zastępczej.

- Dyrektor **PCPR w Nysie** pismem z dnia 27 kwietnia 2015 r. zwróciła się do ośrodków pomocy społecznej powiatu nyskiego z prośbą o wskazanie liczby rodzin, z uwzględnieniem liczby dzieci, w których zachodzi prawdopodobieństwo odebrania dzieci i umieszczenia w pieczy zastępczej. Z uzyskanych danych wynikało, że na terenie powiatu nyskiego było 55 takich rodzin, wychowujących 157 dzieci.
- **MOPS w Elblągu:** rozpoznanie potrzeb w zakresie ewentualnej liczby dzieci wymagających umieszczenia w pieczy zastępczej bazowało głównie na informacjach uzyskiwanych poprzez pracę z rodzinami. W Ośrodku dokonano analizy wszystkich środowisk pozostających pod opieką pracowników socjalnych i asystentów rodziny. W 2013 r., na podstawie tej analizy, wyłoniono 135 rodzin szczególnie zagrożonych dysfunkcjami i problemami opiekuńczo-wychowawczymi, w 2014 r. rodzin takich zidentyfikowano 128, a w 2015 r. 145. Dla rodzin tych założono indywidualne dokumentacje obrazujące ich dysfunkcyjność, zagrożenia i zamierzenia w zakresie działań pomocowych, skierowanych na pozostawienie dzieci w ich środowisku naturalnym.

Programy rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej, realizowane przez powiaty w związku z art. 180 pkt 1 ustawy, zawierały wprawdzie wymagane elementy, tj. określały cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki działań i sposób ich realizacji. Jednak były one formułowane w sposób nadmiernie uogólniony i hasłowy (deklaratywny). W szczególności w programach nie wskazywano wysokości środków niezbędnych do sfinansowania poszczególnych zadań, co praktycznie uniemożliwiało ocenę realności planowanych zamierzeń. Ponadto w programach do oceny osiągniętych rezultatów nie przyjmowano mierzalnych wskaźników. Tylko w 6 z 24 jednostek objętych kontrolą, programy objęte badaniami posiadały wskaźniki i mierniki służące monitorowaniu osiągania przyjętych celów, wskazano odpowiedzialnych za zbieranie informacji i częstotliwość dokonywania ocen. Często wartość przyjętych wskaźników ustalono jednak w sposób uniemożliwiający ocenę stopnia osiągnięcia zakładanych celów.

- **MOPS w Radomiu:** programy Rozwoju Pieczy Zastępczej dla Miasta Radomia na lata 2012–2014 oraz na lata 2015–2017 nie zawierały kryteriów ewaluacji i oceny. Programy nie zawierały również zaplanowanego budżetu z podziałem na szacunkowe koszty realizacji zadań. Wartość przyjętych wskaźników ustalono w sposób uniemożliwiający ocenę, jaka skala wzrostu będzie wskazywać, że określony w programie cel został zrealizowany.
- **PCPR w Gryficach:** program Rozwoju Rodzinnej Pieczy Zastępczej na lata 2012–2014 oraz Program na lata 2015–2017, a także zestawienie potrzeb, miały charakter formalny i były odzwierciedleniem zadań PCPR określonych w jego regulaminie organizacyjnym. W efekcie PCPR wprawdzie zabezpieczał potrzeby odnoszące się do pieczy zastępczej, ale nie określił sposobów działania intensyfikujących rozwój rodzinnej pieczy i wygaszających instytucjonalną formę pieczy zastępczej.



Programy wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej obowiązujące na terenie miasta Gorzów Wlkp. nie zawierały kryteriów ewaluacji i oceny. Programy te nie zawierały również zaplanowanego budżetu z podziałem na szacunkowe koszty realizacji zadań. Wskazane w nich cele były zdefiniowane zbyt ogólnie, co uniemożliwiało rzetelną weryfikację i ocenę stopnia realizacji założeń ujętych w tych programach.

Z uwagi na formalny charakter programów, monitorowanie ich realizacji ograniczało się do zamieszczania krótkich informacji w rocznych sprawozdaniach z działalności PCPR, przedkładanych przez kierowników jednostek zarządom powiatów i radom powiatów, zgodnie z art. 182 ust. 5 i art. 76 ust. 4 pkt 15 ustawy o pieczy zastępczej oraz art. 112 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>59</sup>. W przypadku 17 jednostek w sprawozdaniach z działalności PCPR zamieszczano krótkie informacje o realizacji programów.

- **PCPR w Opolu:** w Centrum nie sporządzano odrębnych dokumentów, z których wynikałaby koordynacja Programu, czy też jego monitorowanie. Nie było również dokumentów z oceny tego Programu i nie wskazano w nim terminów, w jakich powinien zostać oceniony oraz oczekiwanych wskaźników jego realizacji.
- **PCPR w Nysie:** w programie na lata 2012–2014 nie określono sposobu oceny realizacji programu, natomiast w programie na lata 2015–2017 wskazano, że monitorowanie i ewaluacja programu odbywać się będzie poprzez sporządzenie rocznego sprawozdania z działalności PCPR wraz z wnioskami i potrzebami związanymi z realizacją zadań w kolejnym roku.

**Limity rodzin zastępczych zawodowych na dany rok kalendarzowy ujęte zostały, zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, w trzyletnich programach rozwoju pieczy zastępczej, jednak tylko w trzech z 24 skontrolowanych powiatów udało się je w całości zrealizować (12,5%).**

W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą limit rodzin zastępczych wynosił łącznie 546 rodzin zastępczych zawodowych, w tym 177 w 2013 r., 195 w 2014 r. i 174 w 2015 r. Realizacja limitu wynosiła odpowiednio: 118, 88 i 57, co stanowiło zaledwie 66,7%, 45,1% i 32,8% planu. Przyczyną nieosiągnięcia zakładanego limitu był przede wszystkim brak kandydatów.

- **MOPS w Radomiu:** w niewielkim stopniu udało się zrealizować limity zawodowych rodzin zastępczych określonych w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej. W 2013 r. zgodnie z założeniami funkcjonować powinny 24 rodziny zawodowe, a w 2014 r. – 33. Funkcjonowało zaś 13 i 15 rodzin. Z kolei w 2015 r. planowano utworzyć dziewięć nowych rodzin, a utworzono zaledwie jedną.
- **PCPR w Puławach:** z zaplanowanego na lata 2013–2015 r. limitu pięciu rodzin zastępczych zawodowych oraz trzech rodzinnych domów dziecka, nie zostały utworzone dwie rodziny zawodowe oraz dwa rodzinne domy dziecka. Z ustaleń wynika, że głównym powodem był brak osób zainteresowanych do pełnienia tej funkcji, a szczególnie opieką nad dziećmi sprawiającymi bardzo duże problemy wychowawcze oraz niepełnosprawnymi, w tym z zaburzeniami umysłowymi.
- **MOPR w Legionowie:** w przypadku rodzin zastępczych zawodowych tylko w 2015 r. udało się pozyskać trzech kandydatów, którzy ukończyli szkolenie i otrzymali zaświadczenie kwalifikacyjne. W konsekwencji planowany limit 13 rodzin zastępczych zawodowych na 2015 r. nie został osiągnięty.

### Brak kandydatów na rodziców zastępczych

**Wprowadzie wszystkie objęte kontrolą powiaty podejmowały działania w celu propagowania idei rodzicielstwa zastępczego i naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej, jednak działania te nie były skuteczne, pomimo angażowania przez samorządy środków finansowych, zarówno własnych, jak i z programów rządowych.** Spadek liczby kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej odnotowano w 14 z 24 powiatów objętych kontrolą, przy czym w przypadku rodzin zastępczych zawodowych liczba kandydatów

<sup>59</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.

zmniejszyła się w przypadku 13 powiatów, a w 6 powiatach nie zgłosił się żaden kandydat. Taka sama tendencja występowała w skali kraju, na co wskazuje spadek liczby przeszkolonych kandydatów do prowadzenia różnego typu rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka. Działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych realizowane były głównie w formach przedstawionych w poniższych przykładach.

- **PCPR w Białogardzie:** prowadzone były akcje promocyjne w trakcie imprez plenerowych organizowanych przez samorząd powiatu, m.in. podczas pikników organizowanych z okazji Dnia Rodzicielstwa Zastępczego, na Sesjach Rady Powiatu i na posiedzeniach Komisji Rady Powiatu. Informowano o możliwości pełnienia funkcji rodziny zastępczej, poprzez zamieszczone ogłoszenia na stronie internetowej PCPR i Starostwa Powiatowego, a także w siedzibie Centrum i prasie lokalnej. Liczba kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej w latach 2013–2015 wynosiła odpowiednio 11, 7 i 13.
- **PCPR w Krapkowicach:** w celu pozyskania kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka, promowało rodzicielstwo zastępcze poprzez: informacje zawarte na stronie internetowej PCPR; informacje prasowe<sup>60</sup>; kolportaż ulotek, ogłoszeń i gadżetów (kubki, długopisy) promujących rodzicielstwo zastępcze; organizowanie corocznych pikników integracyjnych dla rodzin zastępczych oraz spotkań opłatkowych. Na stronie internetowej PCPR zawarto również informacje dotyczące procedury ubiegania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej, określono katalog osób mogących pełnić tę funkcję, a także wskazano osobę mogącą udzielić bardziej szczegółowych informacji. W latach 2013–2015 liczba kandydatów na rodziny zastępcze wynosiła odpowiednio: dwóch, trzech i jeden.

Dla przykładu:

#### **Bulgaria: przykład promowania rodzicielstwa zastępczego**

W celu podniesienia świadomości i zrozumienia problematyki związanej z funkcjonowaniem pieczy zastępczej, Rząd Bułgarii, przy wsparciu UNICEF, zapewnił nakręcenie serii telewizyjnych programów dokumentalnych: „Samo życie – piecza zastępcza” (Life as it is – Foster Care). W serii śledzono przez siedem miesięcy funkcjonowanie 11 rodzin zastępczych, pokazując zarówno aspekty pozytywne, jak i wyzwania rodzicielstwa zastępczego. Program cieszył się dużą popularnością i ponad 270 nowych rodzin zastępczych zostało zakwalifikowane w czasie, gdy był nadawany.

Źródło: <http://www.unicef.bg/en/page/11/Life-as-It-Is-Foster-care/31?v=1> (UNICEF CEE/CIS 2012).

Niewystarczająca liczba kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych może wynikać z przeszkód natury psychologicznej: braku gotowości do podjęcia odpowiedzialności za wychowanie dzieci, które mogą potencjalnie sprawiać trudności opiekuńczo-wychowawcze; brak własnych doświadczeń związanych z wychowaniem dzieci, nieustabilizowana własna sytuacja rodzinna, finansowa, mieszkaniowa, zawodowa; mylne pojmowania funkcji rodziny zastępczej i roli, jaką powinno się pełnić; brak gotowości do poświęcenia czasu własnego na realizację wymagań wynikających z ustawy, tj. współdziałania z koordynatorem, udziału w posiedzeniach okresowej oceny funkcjonowania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, konieczność odbycia szkolenia.

- **PCPR w Poznaniu:** podstawowymi przeszkodami w pozyskiwaniu kandydatów na rodziny zastępcze są głównie ich obawy przed kontaktami z rodzicami biologicznymi, potocznymi opiniami środowiska lokalnego, zwłaszcza sugerującymi, że decyzja by zostać rodziną zastępczą ma wyłącznie motyw finansowy, niezapewnianie przez państwo dzieciom z rodzin zastępczych priorytetowej dostępności do nieodpłatnych specjalistycznych usług medycznych i terapeutycznych.
- **MOPS w Sosnowcu:** w latach 2013–2015 na terenie Sosnowca brak było rodzin zastępczych specjalistycznych, dla dzieci ciężko chorych i niepełnosprawnych. Nie zgłaszali się także kandydaci do prowadzenia tego typu specjalistycznych placówek pieczy zastępczej.

<sup>60</sup> M.in. artykuły: „Najlepiej w rodzinie”, Nowiny Krapkowickie z 7 stycznia 2014 r.; „Święta u Wandrowskich”, Tygodnik Krapkowicki z 23 grudnia 2013 r.; „Piknik po indiańsku”, Tygodnik Krapkowicki z 3 września 2013 r.

Na powyższe problemy wskazywały również jednostki, w których NIK zasięgała informacji:

- **PCPR w Inowrocławiu:** *zauważamy, że nie ma chętnych do sprawowania opieki nad dziećmi chorymi, jak i z zaburzeniami w zachowaniu. Kilkakrotnie zdarzało się, że po umieszczeniu w rodzinach zastępczych dzieci obciążonych zdrowotnie np. FAS, ADHD, następowało wypalenie zawodowe opiekunów, gdyż przebywanie na co dzień z kilkorgiem dzieci z takimi problemami w następstwie kończy się rezygnacją rodziny z pełnienia dotychczasowej roli.*

Inne bariery stanowiące problem w pozyskiwaniu kandydatów na rodziny zastępcze, to: negatywny obraz rodzin zastępczych w mediach, związany z nagłaśnianiem incydentalnych sytuacji nieprawidłowości w funkcjonowaniu konkretnej rodziny zastępczej, przy jednoczesnym braku zainteresowania pozytywnymi przykładami rodzicielstwa zastępczego; obawy kandydatów przed kontaktami z rodzicami biologicznymi dzieci; obawa przed obserwacją ze strony środowiska lokalnego i różnych instytucji; obawa przed opinią środowiska, że kandydaci decydują się zostać rodziną zastępczą w celu pozyskania dodatkowego źródła utrzymania; brak zapewnienia przez Państwo priorytetowej dostępności dla dzieci z rodzin zastępczych do nieodpłatnych specjalistycznych usług medycznych i terapeutycznych; długotrwałość procedur sądowych w kwestii uregulowania prawnej sytuacji dziecka.

- **PCPR w Żaganiu:** w latach 2013–2015 nie zgłosił się żaden kandydat do prowadzenia rodziny zastępczej zawodowej ani rodzinnego domu dziecka. Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wskazała, że w jej ocenie przyczyną niewielkiej liczby kandydatów jest m.in. zła propaganda medialna. Przedstawiane w mediach tragedie, które wydarzyły się w rodzinach zastępczych rzuciły złe światło na rodzicielstwo zastępcze (ukazując je, przede wszystkim, jako formę pozyskiwania środków finansowych) i spowodowały zniechęcenie potencjalnych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Czynnikiem zniechęcającym do rodzicielstwa zastępczego są również przeszłość i traumatyczne przeżycia przyjmowanych dzieci, które mogą powodować trudności opiekuńczo-wychowawcze.
- **PCPR w Ostródzie:** ogromnym problemem jest oczywiście pozyskiwanie, nabór kandydatów na rodziny zastępcze. Owiane „złą sławą”, negatywne przypadki rodzin zastępczych, często i chętnie podchwytywane przez nieodpowiedzialne i szukające taniej sensacji media odpychają i zniechęcają potencjalnych kandydatów do podjęcia się tak wielkiemu wyzwaniu.

**W przeprowadzonej przez NIK anonimowej ankiecie rodzice zastępczy wskazywali na szereg przyczyn, które mogą powodować brak kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Przede wszystkim rodziny wskazywały, że jest to trudna praca, często z dziećmi obciążonymi wieloma deficytami np. zdrowotnymi, wychowawczymi. Praca ta jest wykonywana 24 godziny na dobę i przez siedem dni w tygodniu, przy niskim wynagrodzeniu, bez zapewnienia stabilnych warunków zatrudnienia. Często rodziny zastępcze spotykają się z negatywnym nastawieniem otoczenia. Kolejnym problemem jest kontakt z rodzicami biologicznymi, często patologicznymi.**

**Przyczyny niskiej liczby zgłoszeń kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej według rodziców zastępczych:**

- *nagonka medialna, brak prywatności, niechęć instytucji, brak wsparcia, śmiesznie niska wypłata, w moim przypadku 2,70 zł za godz.!!!! (Bydgoszcz);*
- *ciężka i odpowiedzialna praca, absorbująca 24 godziny na dobę. Dzieci trafiające do rodzin zastępczych najczęściej są to dzieci z trudnościami (problemy zdrowotne, wychowawcze, patologia rodzin). Ogólnie brak akceptacji społecznej dla tego typu pracy, postrzega się nas, że „dorabiamy się na dzieciach”. Brak zrozumienia przez część społeczeństwa. (Żagań);*
- *konieczność utrzymywania częstych kontaktów z rodziną biologiczną. (Poznań);*

- *ciągłe kontrole, nagonka ze strony osób bliskich, sąsiadów, brak zrozumienia np. w szkole, trudne zachowania dzieci z niemłą przeszłością. Ludzie nie chcą mieć problemów, wolą lepsze życie.* (Bydgoszcz);
- *za mało informacji o pieczy zastępczej w mediach oraz prasie. Filmy o rodzicielstwie zastępczym można zobaczyć tylko w Internecie, a nie wszyscy zaglądają na takie strony. Gdyby było więcej programów w telewizji na ten temat i ludzie mogliby zobaczyć, jak taka rodzina funkcjonuje oraz na jakich zasadach, to myślę, że byłoby więcej chętnych.* (Nysa);
- *to są dzieci z dużymi czasem zaburzeniami, stwarzające duże problemy i przez dzieci można stracić znajomych, przyjaciół i swoje zdrowie, gdy słysz się – nawet od rodziny – „sami wybraliście takie życie i nie narzekajcie”.* (Krapkowice);
- *negatywny odbiór społeczny, zarówno dzieci, jak i rodziny – wszyscy są wciąż „pod lupą”, społeczeństwo uważa, że rodzina „robi to dla pieniędzy” natomiast sami nie chcą zostać rodzicami zastępczymi, bo „nie będą brać sobie problemów na głowę”.* (Poznań);
- *zła opinia w społeczeństwie, spowodowana kilkoma przypadkami złych rodzin zastępczych. Powinien być nagłaśniany w mediach dobry przykład, a nie tylko tragedie. Tysiące rodzin zastępczych – dobrych, ucierpiało na tym, że ktoś był złym człowiekiem. Brak kampanii.* (Opole);
- *brak stabilnej pracy i umowy „zlecenia” tylko na 4 lata. Brak możliwości awansu, uznania, wyrażonego w podwyżce wynagrodzenia. Uznanie to dyplom raz w roku, ale nagroda finansowa ma większy wymiar. Niskie wynagrodzenie przy ogromnej odpowiedzialności i pracy przez 24 na dobę z dziećmi obciążonymi dramatami.* (Nakło nad Notecią);
- *są bardzo duże oczekiwania i ogromny zakres obowiązków. Nagłaśnianie przez media przypadków nieprawidłowości w rodzinach zastępczych powoduje niechęć społeczeństwa i błędną ocenę naszej pracy.* (Lublin).

**Konsekwencją braku wystarczającej liczby rodzin zastępczych na terenie objętych kontrolą powiatów było poszukiwanie wolnych miejsc na terenie innych powiatów.** W latach 2013–2015 w rodzinach zastępczych funkcjonujących na terenie innych powiatów przebywało odpowiednio: 693, 681 i 642 dzieci (odpowiednio: 11,0%, 11,2% i 10,5%). **Uwagę zwraca w tej sytuacji brak centralnego banku danych rodzin zastępczych, który znacznie utrudnia i wydłuża poszukiwanie rodzin zastępczych na terenie innych powiatów.**

- **MOPR w Lublinie** podejmował różne działania mające na względzie umieszczanie dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej. M.in. poszukiwał rodzin zastępczych na terenie innych powiatów. W teczce rodziny zastępczej (pełniącej funkcję pogotowia opiekuńczego) znajdowały się odpowiedzi na pisma z ponad 304 powiatowych/miejskich centrów pomocy rodzinie w sprawie umieszczenia jednego dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej.
- **MOPS w Łodzi:** w 2013 r. Miasto Łódź współpracowało z 75 powiatami, dzięki czemu 182 małoletnich mieszkańców miasta znalazło opiekę w rodzinach zastępczych funkcjonujących na terenie innych powiatów. W latach 2014–2015 wielkości te wynosiły odpowiednio: 72 i 205 oraz 76 i 218.

Na niewydolność systemu poszukiwania miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej wskazywali również ankietowani przez NIK rodzice zastępczy, którzy chcieli przyjąć dzieci, ale napotkali trudności.

#### **Rodzice zastępczy o problemach z przydzieleniem dzieci:**

- *najbardziej oburzające jest to, że dzieci i rodziny podlegają rejonizacji, a między rejonami nie ma współpracy. Dzieci czekają na rodziny, powinny być już zabrane z domów rodzinnych, a nie ma ich gdzie umieścić, mimo że inne PCPRy mają miejsca. Dla nas nie byłoby żadnej różnicy, czy dziecko jest z Opola, Gdańska czy Warszawy. Dziecko to dziecko. Gdyby nie nasza determinacja to dzieci, które u nas są, dalej by czekały na rodzinę.* (Opole);
- *brak możliwości starania się o dzieci z innych powiatów/województw.* (Ostróda).



### 3.2.1.2. Piecza instytucjonalna

#### Nie wszystkie dzieci znajdują miejsce w rodzinnych formach opieki

**Znaczna część dzieci trafiających do pieczy zastępczej jest obciążona szeregiem obciążeń. Są to dzieci w wieku dorastania, zagrożone niedostosowaniem społecznym, o szczególnych potrzebach rozwojowych np. dzieci z ADHD, FAS<sup>61</sup>, z przejawami demoralizacji, a także z uzależnieniami oraz dzieci z niepełnosprawnościami, w tym umysłowymi. Dla tych dzieci trudno jest znaleźć miejsce w rodzinach zastępczych, a więc trafiają do placówek opiekuńczo-wychowawczych.**

- **PCPR w Białogardzie:** zastąpienie placówki specjalistycznej rodzinną pieczą zastępczą nie jest realne, ponieważ nie ma rodzin zastępczych, które zechciałyby podjąć się opieki nad nastolatkami, sprawiającymi poważne problemy wychowawcze. Obserwuje się niepokojące zjawisko, że rodziny rezygnują z opieki nad nastolatkami, które sprawiają poważne problemy wychowawcze i dzieci te trafiają do placówek opiekuńczo-wychowawczych.
- **PCPR w Puławach:** nie jest realne całkowite wygaszanie instytucjonalnych form pomocy dla dzieci na rzecz form rodzinnych. Głównym powodem jest brak osób zainteresowanych pełnieniem tak trudnej funkcji, szczególnie w odniesieniu do dzieci sprawiających bardzo duże problemy wychowawcze (zdarza się, że z uzależnieniem) oraz dzieci z niepełnosprawnościami, w tym umysłowymi.
- **PCPR w Policach:** w większości w placówkach opiekuńczo-wychowawczych umieszcza się dorastającą młodzież, z którą nie radzą sobie rodzice biologiczni, ale również spokrewnione rodziny zastępcze, które stanowią głównie dziadkowie. Wielu nastolatków z placówek opiekuńczo-wychowawczych umieszczanych jest później w Młodzieżowych Ośrodkach Socjoterapii lub w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych.

Na problem ten wskazywały również powiaty, w których NIK zasięgała informacji.

- **Starosta drawski:** wygaszanie instytucjonalnej pieczy zastępczej obecnie w powiecie drawskim jest niemożliwe. Placówka opiekuńczo-wychowawcza, która funkcjonuje w Drawsku Pomorskim od 2011 r., od dwóch lat ma pełen stan wychowanków. Rodziny zastępcze nie są zainteresowane przyjmowaniem pod swój dach dzieci nastoletnich, gdyż są to zwykle dzieci z rodzin zaburzonych. W związku z powyższym na dzień dzisiejszy liczba miejsc w placówce jest niewystarczająca i wskazane byłoby uruchomienie drugiej placówki.
- **Powiat zgierski:** bardzo często się zdarza, iż zawodowa rodzina zastępcza odmawia przyjęcia dziecka nastoletniego (im ma więcej lat tym większe są trudności z umieszczeniem w zawodowej rodzinie zastępczej), a w przypadku dzieci od 15 lat w wzwyż, praktycznie jest to niewykonalne. Wsparcia w takich sytuacjach udzielają instytucjonalne formy pieczy zastępczej – domy dziecka typu socjalizacyjnego, które przyjmują wszystkie dzieci pochodzące z terenu powiatu.

**Zgodnie z intencją ustawodawcy<sup>62</sup>, instytucjonalna piecza zastępcza (placówki opiekuńczo-wychowawcze) powinna być stosowana jako środek ostateczny, po wyczerpaniu możliwości umieszczenia małoletnich w rodzinnej pieczy zastępczej, a tymczasem liczba dzieci przebywających w tych placówkach na przestrzeni lat 2013–2015 w kontrolowanych powiatach obniżała się, i wynosiła odpowiednio: 3.172, 3.162 i 3.039 wychowanków, co oznacza spadek o 4,2%.**

#### Brak miejsc dla dzieci z dysfunkcjami

Istotnym problemem jest brak miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego dla dzieci z dysfunkcjami wychowawczymi i zdrowotnymi. **Pomimo stałego wzrostu liczby tych placówek w powiatach objętych kontrolą (13 w 2013 r., 48 w 2015 r.)**

<sup>61</sup> FAS – alkoholowy zespół płodowy. FAS jest zespołem umysłowych i fizycznych zaburzeń, które mogą wyrażać się jako opóźnienie umysłowe, dysfunkcja mózgu, anomalia rozwojowe, zaburzenia w uczeniu się i zaburzenia psychologiczne. FAS jest skutkiem działania alkoholu na płód w okresie prenatalnym.

<sup>62</sup> Zgodnie z dyspozycją art. 112<sup>7</sup> § 1 Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego sąd umieszcza dziecko w instytucjonalnej pieczy zastępczej, jeżeli brak jest możliwości umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej lub z innych ważnych względów jest to zasadne. W przypadku wydania przez sąd postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia na czas trwania postępowania (tzw. postanowienia interwencyjne) dzieci, w zależności od wieku, są kierowane do pieczy instytucjonalnej – dzieci starsze, a do zawodowych rodzin o charakterze pogotowia rodzinnego – dzieci młodsze.

oraz liczby przebywających w nich dzieci (109 w 2013 r., 444 w 2015 r.), w dalszym ciągu potrzeby w tym zakresie nie są zaspokojone. W tej sytuacji dzieci o szczególnych potrzebach wychowawczych trafiają najczęściej, razem z innymi dziećmi, do placówek typu socjalizacyjnego, które nie są przystosowane do pracy z nimi.

#### Dzieci najmłodsze ciągle jeszcze są kierowane do domów dziecka

W ustawie założono stopniowe odchodzenie od umieszczania najmłodszych dzieci w pieczy instytucjonalnej. Po 1 stycznia 2015 r. w placówkach mogą być umieszczane dzieci powyżej 7. roku życia, a po 1 stycznia 2019 r. – powyżej 10. **Tymczasem brak miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej powoduje, że w dalszym ciągu relatywnie duża jest liczba dzieci poniżej 7. roku życia, umieszczanych w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej.** W objętych kontrolą 24 powiatach, tylko w siedmiu nie umieszczano dzieci poniżej 7. roku życia w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W 2015 r. ich liczba wynosiła 462, co stanowiło 15,2% ogółu dzieci przebywających w placówkach.

- **MOPS w Sosnowcu:** w związku z brakiem wystarczającej liczby rodzin zastępczych, w placówkach przebywało w latach 2013–2015 kolejno 45, 29 i 26 dzieci do 7. roku życia. W wyjaśnieniach podano m.in., że: *Tak, jak w większości powiatów, sosnowieckie placówki nie były w stanie spełnić standardów dotyczących wieku dzieci umieszczonych z uwagi na brak wystarczającej ilości rodzin zastępczych, które byłyby w stanie przyjąć wszystkie dzieci do siódmego roku życia.*
- Na terenie **Łodzi**, w związku z brakiem wystarczającej liczby rodzin zastępczych, sądy wydawały postanowienia o umieszczeniu dzieci w pieczy instytucjonalnej, w tym również dzieci do lat 7. W 2013 r. w 20 placówkach z 566 miejscami przebywało 622 dzieci, w tym 141 do lat 7; w 2014 r. w 28 placówkach z 572 miejscami przebywało 639 dzieci, w tym 157 do lat 7; w 2015 r. w 28 placówkach z 566 miejscami przebywało 612 dzieci, w tym 159 do lat siedmiu.
- Na terenie **m.st. Warszawy** w 2013 r. w placówkach przebywało 826 dzieci, a liczba miejsc wynosiła 714. W latach 2014–2015 liczby te wynosiły odpowiednio: 812 i 731 oraz 785 i 748. Liczba dzieci do lat siedmiu wynosiła 177 w 2013 r., 173 w 2014 r. i 162 w 2015 r. Stanowi to naruszenie art. 231 i art. 232 ustawy o pieczy zastępczej.

#### Niewystarczająca liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych

**W trakcie kontroli stwierdzono, że liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przekraczała liczbę dostępnych miejsc. Dotyczyło to 15 spośród 24 objętych kontrolą powiatów.**

- **MOPS w Bydgoszczy:** liczba miejsc dla dzieci w placówkach wzrastała od 142 w 2013 r. do 156 w 2015 r. Mimo to liczba dzieci przebywających w placówkach na koniec roku 2013 i 2014 przekroczyła liczbę miejsc o 12. Jak podano w wyjaśnieniach, spowodowane to było koniecznością natychmiastowego zabezpieczenia opieki przyjmowanym dzieciom, a brak miejsc w pieczy rodzinnej uniemożliwił przeniesienie tych dzieci do rodzinnych form pieczy zastępczej.
- **PCPR w Policach:** w 2013 r. i 2015 r. w prowadzonych placówkach opiekuńczo-wychowawczych przebywało więcej dzieci niż wynikało to z limitu miejsc. Liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych o limicie 60 miejsc wynosiła: 64 w 2013 r. (w tym czworo dzieci do siedmiu lat); 54 w 2014 r. (w tym dwoje dzieci do siedmiu lat); 64 w 2015 r. (w tym dwoje dzieci do siedmiu lat).

**Przekraczanie liczby miejsc wynika częściowo z tzw. „podwójnego umieszczania”. Dzieci trafiające do placówek typu MOW bądź MOS w przypadku ograniczania bądź pozbawiania władzy rodziców, umieszczane są również na listach wychowanków placówki socjalizacyjnej.** Była to trudność, na jaką wskazywali pracownicy instytucjonalnych form pieczy zastępczej – nieuchylanie przez sądy w przypadku orzeczenia środka wychowawczego w postaci umieszczenia w młodzieżowym ośrodku wychowawczym postanowienia o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Wskazywano, że **nieletni umieszczeni w MOW i nadal pozostający**

w ewidencji placówki opiekuńczo-wychowawczej, są prawie zawsze urlopowani z MOW na okres ferii, świąt i wakacji, do placówki macierzystej. Działania takie doprowadzają do sytuacji, że w placówkach, których zadaniem jest zapewnianie opieki dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej, równocześnie przebywają nieletni, którzy weszli w konflikt z prawem, zagrażając niejednokrotnie bezpieczeństwu pozostałych dzieci.

- **PCPR w Białogardzie:** *bardzo poważnym problemem jest orzekanie przez sądy równoległe umieszczanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej i młodzieżowym ośrodku socjoterapii lub młodzieżowym ośrodku wychowawczym (obecnie jest 16 dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w powiecie białogardzkim, wobec których sądy zastosowały taki środek wychowawczy). Dla zabezpieczenia miejsc dla dzieci, wobec których orzeczono umieszczenie w obydwu typach placówek powiat białogardzki w 2014 roku utworzył dodatkową specjalistyczną placówkę opiekuńczo-wychowawczą dla 12 wychowanków.*
- **MOPS w Radomiu:** w Radomiu w latach 2013–2015 funkcjonowała jedna placówka opiekuńczo-wychowawcza pełniąca funkcję socjalizacyjną i interwencyjną dla dzieci powyżej 10. roku życia. W placówce przebywało średniorocznie 42 dzieci, w tym 19 wychowanków z orzeczonymi środkami wychowawczymi w postaci młodzieżowych ośrodków socjoterapeutycznych, zakładów poprawczych i młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz małoletnia matka z dzieckiem.

Ustalenia te potwierdzały również informacje uzyskane z innych jednostek. Na przykład **starostwo powiatowe w Sochaczewie:** chłopiec (16,5 lat), wychowanek MOW został wpisany na listę wychowanków placówki socjalizacyjnej, nie miał zezwolenia na urlopowanie, więc w placówce nigdy nie był. Placówka pokrywała koszty jego pobytu w MOW. Dodać należy, że na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, został wprowadzony w art. 95 ust. 3a<sup>63</sup> oraz 230 ust. 2, dający możliwość przyjęcia kolejnego dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej, pomimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w placówce, za zezwoleniem wojewody, jeżeli zaistnieje przesłanka określona w niniejszych przepisach.

**Sytuacja w zakresie braku wystarczającej liczby miejsc może ulec dalszemu pogorszeniu. Ustawa o pieczy zastępczej wprowadziła obowiązek ograniczenia maksymalnej liczby dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.** Zgodnie z art. 95 ust. 3 ustawy w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego można umieścić, w tym samym czasie, łącznie nie więcej niż 14 dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. Dla placówek istniejących w dniu wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 2012 r., ustanowiono okres przejściowy na dostosowanie się do tego wymogu do 1 stycznia 2021 r. W tym okresie liczba wychowanków przebywających w placówce nie może być wyższa niż 30.

- **PCPR w Białogardzie:** przy obecnym braku zainteresowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej ograniczenie do 14 liczby wychowanków w placówkach opiekuńczo-wychowawczych mogłoby spowodować poważne problemy w realizacji postanowień sądu. Na terenie **województwa zachodniopomorskiego** jest 68 placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym 17, które mają od 22 do 30 wychowanków. W związku ze standaryzacją placówek polegającą na ograniczeniu miejsc do 14, konieczne będzie utworzenie ok. 230 miejsc w pieczy zastępczej. Mało realne jest, aby dzieci te znalazły miejsca w rodzinach zastępczych, z uwagi na brak rodzin zastępczych.

<sup>63</sup> W przypadku, gdy umieszczone w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego dziecko lub osoba, która osiągnęła pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, o której mowa w art. 37 ust. 2, zostały umieszczone w domu pomocy społecznej, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii zapewniającym całodobową opiekę, specjalnym ośrodku wychowawczym, hospicjum stacjonarnym, oddziale medycyny paliatywnej, areszcie śledczym, schronisku dla nieletnich, zakładzie karnym, zakładzie poprawczym dyrektor tej placówki może, pomimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w placówce, za zezwoleniem wojewody, przyjąć kolejne dziecko.

Na problem ten wskazywano również w jednostkach, w których NIK zasięgała informacji. Na przykład:

- **PCPR w Zgierzu:** *gdyby w chwili obecnej zaistniała konieczność ograniczenia do 14 liczby wychowanków w placówkach, należałoby otworzyć, co najmniej, trzy nowe placówki a biorąc liczbę dzieci przebywających w placówkach poza terenem powiatu z powodu braku miejsc w placówkach na terenie powiatu powinno powstać pięć czternastoosobowych placówek. Jest to niemożliwe między innymi z powodu braku środków finansowych na ten cel.*



### 3.2.2. Funkcjonowanie rodzin zastępczych

#### 3.2.2.1. Kwalifikowanie kandydatów na rodziców zastępczych

Zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej<sup>64</sup> o funkcję rodzica zastępczego mogą starać się osoby, które m.in. dają rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej, zapewnią odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe, umożliwią dziecku zaspokojenie jego indywidualnych potrzeb, są zdolne do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, co zostało potwierdzone zaświadczeniem o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, wystawionymi przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, opinię o posiadaniu

<sup>64</sup> Wymagania wobec kandydatów do sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej określone zostały w art. 42 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.



predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka wystawioną przez psychologa, który posiada, co najmniej wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku psychologia oraz 2-letnie doświadczenie w poradnictwie rodzinnym. Pełnienie funkcji rodziny zastępczej niezawodowej i zawodowej oraz rodzinnego domu dziecka nie może być powierzone osobom, które były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo<sup>65</sup>.

Warunkiem rozpoczęcia procesu kwalifikowania kandydatów zgłaszających gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka jest pisemny wniosek kandydatów złożony do PCPR.

W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą zgłosiło się 1.111 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny niezawodowej i 208 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Szkolenie odbyło odpowiednio 730 i 169 osób. Zaświadczenia kwalifikacyjne po ukończeniu szkolenia otrzymało natomiast: 463 i 149 kandydatów. W przypadku rodzinnych domów dziecka wielkości te wynosiły odpowiednio: 29, 19 i 19.

Tabela nr 2

Liczba kandydatów do prowadzenia rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów w latach 2013–2015

| Lp. | Wyszczególnienie                          | Rok        |            |            | Razem        |
|-----|-------------------------------------------|------------|------------|------------|--------------|
|     |                                           | 2013       | 2014       | 2015       |              |
| 1.  | Liczba kandydatów na rodziny zastępcze    | <b>945</b> | <b>903</b> | <b>869</b> | <b>2.717</b> |
|     | – rodziny zastępcze spokrewnione          | 482        | 505        | 411        | 1.398        |
|     | a/ odbyli szkolenie                       | 163        | 194        | 156        | 513          |
|     | b/ otrzymali zaświadczenie kwalifikacyjne | –          | –          | –          | –            |
|     | – rodziny zastępcze niezawodowe           | 373        | 338        | 400        | 1.111        |
|     | a/ odbyli szkolenie                       | 285        | 231        | 214        | 730          |
|     | b/ otrzymali zaświadczenie kwalifikacyjne | 154        | 159        | 150        | 463          |
|     | – rodziny zastępcze zawodowe              | 90         | 60         | 58         | 208          |
|     | a/ odbyli szkolenie                       | 80         | 51         | 38         | 169          |
|     | b/ otrzymali zaświadczenie kwalifikacyjne | 74         | 28         | 47         | 149          |
| 2.  | Liczba kandydatów – rodzinny dom dziecka  | <b>5</b>   | <b>16</b>  | <b>8</b>   | <b>29</b>    |
|     | a/ odbyli szkolenie                       | 4          | 11         | 4          | 19           |
|     | b/ otrzymali zaświadczenie kwalifikacyjne | 4          | 11         | 4          | 19           |

Źródło: Dane NIK zebrane w powiatach objętych kontrolą.

Liczba przeszkolonych kandydatów do prowadzenia rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka w skali całego kraju<sup>66</sup> w latach 2014–2015 wykazywała tendencję malejącą: w przypadku kandydatów na rodziny zastępcze spokrewnione ich liczba spadła z 1.030 do 958, na rodziny zastępcze niezawodowe ich liczba spadła z 2.544 do 2.228. W przypadku kandydatów na rodziny zastępcze zawodowe i prowadzących rodzinne domy dziecka wielkości te wynosiły odpowiednio: 550 i 524 oraz 77 i 88.

<sup>65</sup> Art. 42 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.

<sup>66</sup> Wg danych MRPiPS.

**Kwalifikowanie i dobór kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej, zawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka dokonywane było w większości jednostek zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o pieczy zastępczej.** Kwalifikacja opierała się na m.in. analizie sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej kandydatów oraz na analizie przedstawionych dokumentów, tj. zaświadczeń o dochodach, zaświadczeń lekarskich, złożonych oświadczeń o posiadaniu zdolności do czynności prawnej, w sprawie obowiązku alimentacyjnego wynikającego z tytułu egzekucyjnego i władzy rodzicielskiej oraz informacji z Krajowego Rejestru Karnego.

Pod uwagę brano także opinię środowiska sąsiedzko-lokalnego i zakładów pracy, opinię psychologiczną i pedagogiczną (ocena predyspozycji i motywacji kandydatów). Następnie komisja kwalifikacyjna, w skład której zazwyczaj wchodził pracownik działu pieczy zastępczej, podejmowała wstępnie decyzję o zakwalifikowaniu bądź nie osoby lub małżonków na szkolenie dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej. Kandydaci w większości spełniali wymogi formalne, określone

w art. 42 ust. 1–3 ustawy. W 6 jednostkach, w ramach wstępnej akceptacji na odbycie szkolenia dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej, **stwierdzono przypadki nierzetelnego dokonywania oceny** spełniania przez tych kandydatów wymaganych warunków.

- **MOPR w Pruszkowie:** w przypadku 12 kandydatów z 17 objętych badaniem, stwierdzono brak dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań określonych w art. 42 ust. 1–3 ustawy, w tym: w czterech przypadkach brak informacji, czy osoba nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz czy władza rodzicielska nie jest jej ograniczona ani zawieszona – art. 42 ust. 1 pkt 2; w ośmiu przypadkach brak informacji, czy osoba wypełnia obowiązek alimentacyjny, gdy obowiązek wynika z tytułu egzekucyjnego – art. 42 ust. 1 pkt 3; w czterech przypadkach brak informacji, czy osoba nie jest ograniczona w zdolności do czynności prawnych – art. 42 ust. 1 pkt 4; w dwóch przypadkach brak zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia, wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej – art. 42 ust. 1 pkt 5a; w trzech przypadkach brak informacji, czy osoba przebywa na terytorium RP – art. 42 ust. 1 pkt 6; w czterech przypadkach brak informacji, czy osoba zapewnia odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe umożliwiające dziecku zaspokajanie jego indywidualnych potrzeb – art. 42 ust. 1 pkt 7; w trzech przypadkach brak informacji, czy osoba tworząca rodzinę niezawodową posiada stałe źródło dochodów – art. 42 ust. 3 ustawy.
- **PCPR w Żarach:** czterech (z 11) kandydatów skierowano na szkolenie do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (dwóch 5 marca 2014 r. oraz dwóch 25 lutego 2013 r.), mimo braku przedłożenia zaświadczenia wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej poświadczającego zdolności do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, o którym mowa w przepisie art. 42 ust. 1 pkt 5 lit. a ww. ustawy, a trzech kandydatów dopuszczono do udziału w szkoleniu (w dwóch przypadkach szkolenie rozpoczęło się 5 marca 2014 r., w jednym przypadku 27 lutego 2013 r.), bez potwierdzenia ustalenia okoliczności, o których mowa w przepisie art. 42 ust. 1–2 ww. ustawy.
- **PCPR w Policach:** w dwóch przypadkach dotyczących rodzin niezawodowych na 11 badanych rodzin kandydackich do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, kandydaci nie spełniali wymogów formalnych, tj. nie posiadali opinii o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wystawionej przez psychologa, który posiadał, co najmniej wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku psychologia oraz 2-letnie doświadczenie w poradnictwie rodzinnym. Powyższe naruszało przepisy art. 42 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy.

***Rodzice zastępczy nie biorą się znikąd. O rodziców zastępczych właściwe służby powinny dbać i wspierać ich, jako zasób cenny dla dobra dziecka. Zasób, któremu w opiece nad dziećmi w potrzebie powinien być nadany priorytet wyższy, niż placówkom opieki instytucjonalnej. Szkolenie i wsparcie owocują wzrostem liczby rodziców zastępczych.***

Prof. Tesuo Tsutaki, Dziecko w pieczy zastępczej w Japonii, Human Rights Watch 2014

## Szkolenia dla kandydatów

Kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka są obowiązani posiadać świadectwo ukończenia szkolenia<sup>67</sup>. Programy szkoleniowe, według których w objętych kontrolą PCPR przeprowadzono szkolenia dla kandydatów, przygotowane były na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, tj. zawierały określone minimum programowe szkoleń dla osób zainteresowanych prowadzeniem rodzin zastępczych. Szkolenie kandydatów było prowadzone na podstawie ww. programów zatwierdzonych decyzjami Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zajęcia prowadzili pracownicy PCPR posiadający certyfikaty do prowadzenia takich szkoleń. W ramach szkolenia, kandydaci odbywali dziesięciogodzinne praktyki w funkcjonujących rodzinach zastępczych.

- **PCPR w Poznaniu:** w latach 2013–2015 zgłosiło się 96 kandydatów do pełnienia funkcji zawodowej i niezawodowej rodziny zastępczej. Szkolenie odbyło 78 z nich. Zaświadczenia kwalifikacyjne po ukończeniu szkolenia otrzymało natomiast 68 kandydatów. Różnice między liczbą kandydatów zgłoszonych oraz tych, którzy ukończyli szkolenie, jak i tych, którzy uzyskali świadectwo kwalifikacyjne, wynikały m.in. z rezygnacji 6 z nich w trakcie szkolenia. Do innych przyczyn należy nieuzupełnienie dokumentacji po zakończeniu szkolenia (dotyczyło to dziewięciu kandydatów). Dwie osoby nie przedstawiły wymaganej dokumentacji zdrowotnej, natomiast pozostałe siedem osób nie przedstawiło dokumentacji poświadczającej odbycie wymaganych programem praktyk związanych z realizowaniem pieczy zastępczej (udokumentowanych w dzienniku praktyk). Ostatnią z przyczyn było nieukończenie procesu kwalifikacji (nieotrzymanie świadectwa kwalifikacyjnego) przez 13 kandydatów. Sześciu kandydatów odstąpiło od procesu kwalifikacji, w tym czterech z uwagi na brak gotowości do podjęcia się roli rodzica zastępczego, a dwóch bez podania uzasadnienia. W przypadku trzech kandydatów stwierdzono brak przesłanek do pozytywnego zakończenia procedury kwalifikacji wobec zastrzeżeń trenerów i psychologów, którzy opracowali szczegółowe warunki planu rozwoju rodziny, jakie muszą zostać spełnione, aby rodzice zastępczy mogli uzyskać świadectwo kwalifikacyjne.
- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** w okresie objętym kontrolą na 496 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej 29 (5,8%) nie ukończyło szkolenia lub nie otrzymało stosownego świadectwa. W przypadku kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej w 2013 r. jeden kandydat nie ukończył szkolenia, w 2014 r. – pięciu, a w 2015 r. – trzech; nie otrzymało zaświadczeń ze względu m.in. na negatywną ocenę organizatora: w 2013 r. – jeden, w 2014 r. – dziewięciu, a w 2015 r. – dwóch. W ośmiu przypadkach kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej (po czterech w 2014 r. i 2015 r.) kandydaci zrezygnowali ze szkolenia w jego trakcie, natomiast w siedmiu przypadkach (w 2014 r. – trzech i w 2015 r. – czterech) kandydaci otrzymali negatywną opinię organizatora do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej.
- **MOPR w Lublinie:** choć liczba kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe utrzymywała się na poziomie 40 rodzin rocznie, to jednak szkolenie ukończyło zaledwie 19 z nich (15,8%), a zaświadczenie kwalifikacyjne uzyskało tylko 13 (10,8%). W przypadku rodzin zastępczych zawodowych pozyskano zaledwie dwóch kandydatów w 2013 r., jednego w 2014 r. oraz czterech w 2015 r., z których czterech ukończyło w 2015 r. szkolenie, a zaświadczenie kwalifikacyjne uzyskał tylko jeden.

Realizacja praktyk polegała na przydzieleniu kandydatów do rodzin zastępczych zawodowych, które posiadały już duże doświadczenie, jako rodziny radzące sobie z problemami w sytuacjach trudnych. Kandydaci obserwowali postępowanie członków rodzin, w których odbywali praktyki, udzielano im konsultacji na temat jak postępować w danych sytuacjach problemowych oraz obserwowali reakcje dzieci. Nieprawidłowości w zakresie praktyk NIK stwierdziła tylko w jednej jednostce.

- **PCPR w Żarach:** w dokumentacji siedmiu (z 11) postępowań kwalifikacyjnych na kandydata do pełnienia ww. funkcji, przeprowadzonych w latach 2013–2014, stwierdzono, że w trzech przypadkach nie zostało potwierdzone odbycie przez kandydatów praktyk, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej.

<sup>67</sup> Art. 44 ustawy o pieczy zastępczej.

Trudności związane z zapewnieniem szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe i zawodowe stwierdzono zwłaszcza w mniejszych samorządach, gdzie chętnych na rodziców zastępczych jest niewielu, a sąd wydawał np. postanowienie o umieszczeniu dziecka w niezawodowej rodzinie zastępczej bez wymaganego szkolenia i zobowiązywał organizatora do przeszkolenia rodziny zastępczej np. w ciągu sześciu miesięcy.

**Rodzice zastępczy w większości przypadków wypowiadali się pozytywnie o przydatności szkoleń. Za najbardziej przydatne były uznawane zajęcia prowadzone przez praktyków np. rodziny zastępcze oraz praktyki w funkcjonujących już rodzinach.**

**Rodzice zastępczy o szkoleniach dla kandydatów:**

- *w moim przypadku szkolenie i podpisanie umowy z MOPS-em było bardzo sprawne. Szkolenie, które przeszła moja rodzina było bardzo pomocne, a przede wszystkim spotkanie z funkcjonującą rodziną zastępczą, która opowiedziała, z jakimi problemami się spotkała. (Łódź);*
- *najbardziej przydatne były praktyki. Odbyliśmy część praktyk w placówce rodzinnej, a część w pogotowiu rodzinnym. Wiedza i doświadczenie rodzin były dla nas nieocenione. Bardzo dużo z nich skorzystaliśmy. (Radom);*
- *w procesie przygotowawczym najbardziej przydatne okazało się szkolenie przeprowadzone we wspaniałej atmosferze i praktyka w zawodowej rodzinie zastępczej. (Kętrzyn);*
- *problemów nie pamiętam. Na zajęcia uczęszczałam chętnie, kurs prowadzony był profesjonalnie, tematy poruszały nas wszystkich. Otrzymaliśmy ogrom wiedzy poparty praktykami. Nauczyłam się analizować zachowanie i odpowiednio reagować w danych sytuacjach. Z uczestnikami kursu jestem w kontakcie, w sytuacjach trudnych wspieramy się. (Nakło nad Notecią);*
- *myślę, że cały proces szkolenia był bardzo przydatny i wiele wnoszący. Najcenniejsze było zdobywanie wiedzy od ludzi zajmujących się dziećmi i mających spore doświadczenie praktyczne. (Lublin).*

Część ankietowanych rodziców wskazywała jednak na problemy związane z organizacją szkoleń dotyczące, przede wszystkim, braku kursów w miejscu zamieszkania i długiego okresu oczekiwania na możliwość udziału, kolidujące z pracą zawodową godziny, w jakich prowadzone były zajęcia, czy uciążliwość dojazdów do miejsca szkolenia.

**Rodzice zastępczy o szkoleniach dla kandydatów:**

- *my czekaliśmy ponad rok na szkolenie PRIDE i staraliśmy się na rodzinę zawodową. PCPR na razie przeszkolił nas na rodzinę zastępczą, bez dodatkowego przeszkolenia na zawodową, ponieważ takich szkoleń nie robi, ani żadnych innych. (Ostróda);*
- *początkowo nie było żadnych problemów, ale uciążliwe były terminy i godziny kursu PRIDE (oboje pracowaliśmy, wiele osób również miało pracę, a godziny były ustawione pod pracowników ośrodka adopcyjnego). (Toruń);*
- *mając dwoje swoich dzieci, chcieliśmy wziąć czworo (rodzeństwo) z domu dziecka do rodziny zastępczej, ale PCPR nie chciał pomóc, bym z mężem odbyła obowiązkowe szkolenie, tzn. było za mało chętnych by je przeprowadzić w Pruszkowie, a gdzie indziej nie chciano nas wysłać (finanse). (Pruszków);*
- *długi okres oczekiwania na udział w szkoleniu. Szkolenie maksymalnie rozciągnięte w czasie. Do samego końca trzymanie w niepewności, czy zostaniemy zakwalifikowani, potem zbyt mało czasu na przygotowania. Dzieci nie były przygotowane w żadnym razie do przejścia do rodziny zastępczej z domu dziecka. (Bydgoszcz);*
- *najbardziej uciążliwe były dojazdy na szkolenia ok. 50 km od miejsca zamieszkania. (Żary);*
- *uciążliwe były godziny, w których odbywał się kurs, od 12.00 do 15.00. (Nakło nad Notecią).*

Ankietowani rodzice zastępczy zwracali również uwagę na sposób prowadzenia szkoleń oraz ich tematykę, która nie zawsze przystawała do realiów funkcjonowania rodzin zastępczych.



**Rodzice zastępczy o szkoleniach dla kandydatów:**

- spotkania szkoleniowe także bywały organizowane chaotycznie i w większości bardziej dotyczyły przepisów prawnych, niż opieki nad dzieckiem pod względem psychologii. (Krapkowice);
- ciekawe było szkolenie PRIDE, ale rzeczywistość w rodzinie zastępczej okazała się o wiele trudniejsza, niż obraz przedstawiony na szkoleniu prowadzonym przez osoby niedoświadczone życiowo (młode dziewczyny po studiach). (Poznań);
- szkolenia nie były uciążliwe, ale też zupełnie nie dotyczyły realnego funkcjonowania rodzin i wychowanków. „Książkowe” reguły nie przystają do ogromu problemów naszych dzieci. (Bydgoszcz);
- brak dostosowania programu szkoleń PRIDE do polskich warunków. Brak szkolenia w zakresie najczęstszych problemów, z jakimi spotykają się rodziny zastępcze po przyjęciu dzieci. (Warszawa).

Zdaniem NIK na uwagę zasługuje model szkolenia wstępnego dla kandydatów do prowadzenia rodzin zastępczych wprowadzony w 2005 r. we Francji. Podstawą podejścia w tym modelu jest łączenie teorii z praktyką, dzięki temu, że większość zajęć jest realizowana już po przekazaniu pierwszego dziecka.

Po zakończeniu szkolenia i uzyskaniu świadectwa kandydatom wydawane były zaświadczenia kwalifikacyjne, zgodne ze wzorem, określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru zaświadczenia kwalifikacyjnego, w tym opinii o posiadaniu predyspozycji do sprawowania pieczy zastępczej. Nieprawidłowości w tym zakresie miały incydentalny charakter i dotyczyły dwóch jednostek.

- **MOPR w Pruszkowie:** wszystkie 11 zaświadczeń kwalifikacyjnych wydanych przez organizatora było niezgodnych z obowiązującym wzorem, tj.: w dziewięciu przypadkach stwierdzono brak wskazania zakwalifikowania kandydata do pełnienia określonej funkcji i niewskazanie wieku dziecka, przez wybranie odpowiedniej formuły; w 10 przypadkach brak stwierdzenia *w szczególności opinii psychologiczno-pedagogicznej*, w ośmiu przypadkach wystawiono wspólne zaświadczenie dla dwóch osób.
- **PCPR w Policach:** wydane zaświadczenia kwalifikacyjne były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie wzoru zaświadczenia kwalifikacyjnego, za wyjątkiem czterech przypadków (z 11 objętych badaniem). W trakcie kontroli z urzędu zaświadczenia kwalifikacyjne zostały poprawione i zawierały wszystkie wymagane dane.

W trakcie kontroli kierownicy objętych kontrolą jednostek wskazywali, że zasadnym jest wydawanie zaświadczeń kwalifikacyjnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej na określony okres czasu – aktualne przepisy powierzają funkcję rodziny zastępczej bezterminowo, nie uwzględniając możliwości wycofania wydanego zaświadczenia kwalifikacyjnego. Ogólnie rzecz biorąc brak jest procedury odbierania kwalifikacji osobom, które nie wywiązują się z zadań wynikających z prowadzenia rodziny zastępczej. Rodziny źle funkcjonujące często zmieniają miejsce zamieszkania, a posiadają nadal kwalifikacje, co pozwala tym osobom ubiegać się o dzieci spoza swojego powiatu.

**Francja: System szkoleń przygotowujących do zawodu prowadzenia rodziny zastępczej**

Od 2005 r. prowadzenie rodziny zastępczej zostało uznane za odrębny zawód w obszarze pomocy społecznej. W związku z tym wprowadzono wymóg 300 godzin obowiązkowego szkolenia, po którym przyznawany jest dyplom.

Zakres szkolenia:

- przed przekazaniem pierwszego dziecka: 60 godzin zajęć, których celem jest głównie przekazanie informacji o najważniejszych aspektach zawodu: organizacji pracy odpowiedzialnych służb, prawach i obowiązkach związanych z jego wykonywaniem, roli zespołu interdyscyplinarnego (grupa profesjonalistów, powoływana dla każdego dziecka), udziale w spotkaniach i pracy zespołu, oczekiwaniach sądów i służb sprawujących opiekę nad dzieckiem oraz planie pomocy dziecku;

- po przekazaniu pierwszego dziecka, przez trzy lata po rozpoczęciu pracy w charakterze rodziny zastępczej: 240 godzin zajęć. Tematyka szkolenia jest skoncentrowana na potrzebach dziecka i obejmuje, w szczególności, rozwój dziecka, zaburzenia w rozwoju, w tym związane z oddzieleniem od rodziny, przyczyny i skutki oddzielenia, wspieranie edukacji dziecka oraz sytuacja po umieszczeniu dziecka w rodzinie.

Ta część szkolenia jest podzielona na trzy obszary kompetencji: 140 godzin na temat opieki i integracji dziecka w rodzinie zastępczej (potrzeby fizyczne i psychologiczne, opieka podstawowa, umiejętność wyrażania uczuć i doświadczeń prowadzącego rodzinę zastępczą wobec wspierającego zespołu profesjonalistów); 60 godzin na wspieranie edukacji dziecka (ogólny rozwój, społeczna i zawodowa przynależność); 40 godzin na profesjonalną komunikację.

Źródło: Alternative forms of care for children without adequate family support: sharing good practices and positive experiences.  
<http://www.childoneurope.org/issues/publications/COEseries%207.pdf>

### Rejestr rodzin zastępczych

PCPR/MOPR, z upoważnienia starosty/prezydenta miasta, umieszczały dane zakwalifikowanych kandydatów w prowadzonym przez siebie rejestrze, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Dane z tego rejestru przekazywały do właściwego sądu. Rejestr, poza ogólnymi danymi dotyczącymi ww. osób powinien również zawierać dane niezbędne do stwierdzenia, że wymieniona w nim osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikające z zaświadczenia lekarskiego oraz opinii, o której mowa w art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy. Stwierdzone w powyższym zakresie nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia przez starostów niekompletnych rejestrów lub nieprzekazywania danych z rejestrów do sądów. Nieprawidłowości w tym zakresie, stanowiące naruszenie przepisów art. 46 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, stwierdzono w siedmiu jednostkach.

- **MOPS w Elblągu:** rejestr osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej/niezawodowej oraz prowadzących rodzinny dom dziecka zawierał jedynie dwie informacje, określone w art. 46 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o pieczy zastępczej, tj. odnośnie imienia i nazwiska kandydata oraz adresu miejsca zamieszkania. Nie zawierał on natomiast pozostałych danych, tj. określonych w art. 46 ust. 2 pkt 2, 3 i 5–14 ustawy o pieczy zastępczej. Rejestr ten obejmował również kandydatów, którzy wystąpili o kwalifikację, ale jej nie uzyskali (w rejestrze za lata 2013–2015 ujęto np. 6 osób, które nie uzyskały kwalifikacji, jedną osobę, która nie ubiegała się o kwalifikację i jedną osobę będącą rodziną spokrewnioną).
- **MOPR w Legionowie:** rejestr rodzin zastępczych nie spełniał wymagań art. 46 ust. 2, pkt 2, 3, 5–14 ustawy (np. brak danych o warunkach mieszkaniowych, danych niezbędnych do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, oraz opinii psychologa, zakresu ukończonych szkoleń, liczby umieszczonych dzieci).
- **PCPR w Opolu:** rejestry zawierały informacje wymagane przez art. 46 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, w tym m.in. dane niezbędne do stwierdzenia, że dana osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikające z zaświadczenia lekarskiego oraz opinii (o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 5 tej ustawy).

### Ustanawianie rodzin zastępczych spokrewnionych

Rodziny zastępcze spokrewnione, ustanawiane przez sądy, są najliczniejszą grupą wśród rodzinnej pieczy zastępczej. Są one w szczególnej sytuacji, ponieważ w ich przypadku nie obowiązują niektóre wymogi ustawowe, takie jak w przypadku rodzin zawodowych i niezawodowych. Przykładowo, brak jest warunku niekaralności rodzica zastępczego za przestępstwo z winy umyślnej. Powyższe rozwiązanie budzi wątpliwości, gdyż stanowić to może potencjalne niebezpieczeństwo dla dziecka objętego opieką przez osobę, która była wcześniej skazana. Sam fakt skazania za przestępstwo umyślne (niezależnie od rodzaju popełnionego przestępstwa) powinien być sygnałem, co do oceny możliwości właściwego pełnienia funkcji przez osobę prowadzącą rodzinę zastępczą, i to niezależnie od faktu, iż jest ona blisko spokrewniona z dzieckiem. Kandydaci do pełnienia roli rodziny zastępczej spokrewnionej nie mają również obowiązku uczestniczenia w szkoleniu organizowanym

przez organizatora pieczy zastępczej, jak i posiadać świadectwa ukończenia takiego szkolenia (w powiatach objętych kontrolą w latach 2013–2015 z 1.398 rodzin zastępczych spokrewnionych, szkolenie takie odbyło 513 rodzin).

- **PCPR w Nakle:** w badanym okresie opiniowano 26 kandydatów do pełnienia funkcji RZ spokrewnionej na zlecenie sądów, na podstawie art. 579<sup>2</sup> ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. Żadna z tych osób nie zgłosiła się na szkolenie, z uwagi na brak takiego obowiązku wynikającego z ustawy o pieczy zastępczej.
- **PCPR w Lublinie:** w okresie objęty kontrolą żadna z osób, którym powierzono funkcję rodziny zastępczej spokrewnionej, nie wzięła udziału w szkoleniu. Jedna kandydatka do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej, bez podania powodu zrezygnowała z uczestnictwa w szkoleniu, na które otrzymała skierowanie.

W rodzinach zastępczych spokrewnionych, rodzicami zostają osoby bliskie, np. dziadkowie lub rodzeństwo, które często nie są w stanie sprostać pełnieniu tej funkcji. Ponadto w jednostkach objętych kontrolą wskazywano, że zbyt duża różnica wieku między rodzicem zastępczym a dzieckiem generuje szereg problemów, zwłaszcza w okresie dorastania dziecka i starzenia się opiekuna<sup>68</sup>. Zdarzają się sytuacje, kiedy opiekun z racji wieku i problemów zdrowotnych sam wymaga opieki osób trzecich, pełniąc jednocześnie funkcję rodziny zastępczej. Wskazywano również, że sąd rodzinny często nie uwzględnia wniosków PCPR o zmianę formy pieczy, zwłaszcza w sytuacji, kiedy nie ma w rodzinie innej osoby dorosłej mogącej przejąć opiekę nad dzieckiem. Na problem ten wskazywały również jednostki, które udzieliły NIK informacji w związku z przeprowadzaną kontrolą.

- **PCPR w Bydgoszczy:** sąd ustanowił rodziną zastępczą dla dziewczynki, babcię. Osoba ta wcześniej była rodziną zastępczą dla swojego wnuka. Postanowieniem sądu rodzina zastępcza została rozwiązana, a chłopiec został umieszczony w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Powodem rozwiązania rodziny były liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu rodziny zastępczej, o czym był wielokrotnie informowany sąd. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim zaniedbań dziecka przejawiających się w braku higieny, dbałości o wygląd wnuka, nieprzygotowaniu go do zajęć, wyposażeniu w niezbędne podręczniki i przybory szkolne. Rodzina zastępcza lekceważyła również potrzebę specjalistycznej opieki zdrowotnej wnuka, u którego zdiagnozowano zespół FAS, konieczne było przyjmowanie leków oraz podjęcie terapii. Rodzina zastępcza w niskim stopniu współpracowała z instytucjami działającymi na rzecz dziecka, tj. szkołą, organizatorem. Z uwagi na liczne nieprawidłowości przeprowadzone zostały badania w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym. Z opinii wynikało, iż babcia nie angażowała się w opiekę nad wnukiem, słabo rozpoznawała i zaspokajała jego potrzeby emocjonalne. Była mało krytyczna w stosunku do swojego postępowania, nie przyjmowała uwag dotyczących problemów wychowawczych z wnukiem. Powyższe stanowiło zagrożenie dla prawidłowej socjalizacji dziecka i jego rozwoju emocjonalnego. Mimo przekazania szczegółowych informacji do właściwego sądu, nie wzięto tego pod uwagę przy wydaniu postanowienia o ustanowieniu rodziny zastępczej dla wnuczki.
- **PCPR w Koszalinie:** w ostatnim czasie do PCPR zgłosił się 74 letni dziadek informując pracowników, że został ustanowiony rodziną zastępczą dla 6 letniej wnuczki. Podczas zbierania niezbędnych dokumentów rodziny zastępczej okazało się, że dziadek jest w związku małżeńskim, ale nie zamieszkuje z żoną. Okazało się, że dla dzieci pochodzących z rodzin pana, który stanowi rodzinę zastępczą, jak i jego małżonki (obecnej i byłej) ustanawiane były przez sąd rodziny zastępcze (!). W tej sytuacji przed umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej należało zrobić pogłębioną analizę sytuacji rodziny i zastanowić się, do jakich błędów wychowawczych dochodziło już wcześniej, gdyż w rodzinach z obydwu stron opieka w formie pieczy zastępczej jest w zasadzie normą. Dla rodziny zastępczej został ustanowiony nadzór kuratora, co kłóci się z ideą rodzicielstwa (rękojmnia należytego wykonywania władzy rodzicielskiej). Istnieje obawa, że pan nie sprost obowiązkom i to on będzie wkrótce wymagał opieki. Już dzisiaj pracownik opiekujący się rodziną zauważył, że na drugi dzień po wizycie w środowisku nie został rozpoznany przez rodzinę zastępczą.

<sup>68</sup> Według danych GUS w 2015 r. ponad 30% osób prowadzących rodziny zastępcze było powyżej 60. roku życia. (GUS. Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodzinom w 2015 r.).

- **PCPR w Mrągowie:** spokrewniona rodzina zastępcza, którą tworzą dziadkowie dla 2 wnuków w wieku 7 i 8 lat. Dziadkowie byli niewydolni wychowawczo w stosunku do swoich 4 dzieci, z których 2 przebywało w zakładach poprawczych i 2 w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Ww. pełnili wcześniej funkcję rodziny zastępczej dla tych wnuków, jednak z uwagi na problemy wychowawcze jakie stwarzały, zrezygnowali z opieki nad nimi, po czym po kilku miesiącach znowu złożyli wniosek do sądu o pełnienie funkcji dla tych samych wnuków. Wspólnie z rodziną zastępczą mieszka ich najmłodszy syn, który leczy się psychiatrycznie w związku z używaniem środków psychotropowych, zachowuje się agresywnie, są więc częste interwencje policyjne. Rodzina zastępcza nie została rozwiązana, pomimo wielokrotnego informowania przez PCPR Sądu Rodzinnego o jej niewłaściwym funkcjonowaniu.

**Problem występuje szczególnie, gdy rodzice biologiczni zamieszkują wspólnie z rodzicami zastępczymi i dotyczy to właśnie rodzin zastępczych spokrewnionych.** Wspólne zamieszkiwanie rodziny zastępczej z rodziną biologiczną, ma destrukcyjny wpływ na funkcjonowanie rodziny zastępczej i dziecka z uwagi na to, iż faktyczna sytuacja dziecka nie zmienia się (rodzice biologiczni mieszkają razem z dzieckiem i dziadkami). Często też nie daje możliwości dziecku na zmianę środowiska i poznania innych, lepszych wzorców.

- **PCPR w Ostródzie:** szczegółową analizą poddana została rodzina zastępcza spokrewniona, gdzie czwórka dzieci w wieku od dwóch do dwunastu lat, została objęta pieczę zastępczą przez swoich dziadków. Matka biologiczna dzieci, opuściła dom rodzinny w nieznanym kierunku z uwagi na stosowaną przemoc rodzinną przez jej męża, który po ograniczeniu jego władzy rodzicielskiej, dalej zamieszkiwał wraz ze swoimi dziećmi i rodzicami, którzy stali się rodziną zastępczą. Omawiana rodzina zastępcza została powołana na mocy postanowienia z dnia 2 lipca 2015 r. Sądu Rejonowego w Ostródzie III Wydziału Rodzinnego i Nieletnich. Sędzina wydając przedmiotowe postanowienie w uzasadnieniu napisała, że ojciec biologiczny nadużywał alkoholu. W dokumentacji z Policji wynikało, że stosował przemoc fizyczną i psychiczną w stosunku do swojej żony. Pomimo tego, rodziną zastępczą zostali dziadkowie dzieci, pod których dachem dochodziło do tego typu sytuacji, a ojciec dzieci nadal mieszkał z nimi i jak wskazywał koordynator, nadal spożywał alkohol. PCPR dokonując oceny tych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, już po wydaniu postanowienia przez sąd, negatywnie odniósł się do ich kwalifikacji i predyspozycji oraz istniejącej sytuacji rodzinnej: *System rodzinny oparty jest na przemocy i zastraszaniu*. W sierpniu 2015 r. matka biologiczna dzieci, powróciła do domu rodzinnego swoich teściów i z obserwacji koordynatora wynikało, że ona od tej chwili zajmowała się wychowywaniem swoich dzieci, a jednocześnie dziadkowie pozostawiali rodziną zastępczą. Zarówno ona, jak i dziadek dzieci byli zastraszani przez babcię i ojca dzieci, do tego stopnia, że bali się wprost przyznawać do istniejącej sytuacji. Z wyjaśnień Kierownika Zespołu wynikało, że zarówno sąd, jak i kurator sądowy oraz pracownicy opieki społecznej, nie widzieli tej sytuacji w niekorzystnym świetle, co uniemożliwiało pracownikom PCPR podejmowanie odpowiednich działań naprawczych.

Na problem ten wskazywały również jednostki, w których NIK zasięgała informacji.

- **PCPR w Braniewie:** rodziną zastępczą spokrewnioną zostali ustanowieni dziadkowie, u których nadal wspólnie zamieszkuje rodzic biologiczny nadużywający alkoholu, niewydolny wychowawczo. W sytuacji dziecka nic nie zmienia się poza pozyskaniem przez rodzinę dodatkowej formy pieniężnego wsparcia. Dziecko nadal przebywa w środowisku patogennym i narażone jest na negatywny wpływ rodzica, stresy wynikające z nadużywania przez niego alkoholu, a rodzina zastępcza nie daje rękami przygotowania dziecka do prawidłowego, samodzielnego funkcjonowania i radzenia sobie w dorosłym życiu tak, aby nie powieliła niewłaściwych zachowań rodzica.
- **PCPR w Świdniku:** w naszym powiecie mieliśmy możliwość zaobserwowania sytuacji, kiedy rodziny spokrewnione nie potrafiły poradzić sobie z trudnościami wychowawczymi nastolatków będących pod ich opieką. Wydaje się, że istotnym kryterium jest tutaj wiek osób pełniących funkcję rodzica zastępczego, wykształcenie i brak umiejętności radzenia sobie z problemami dzieci. Czasami dochodzi do sytuacji, kiedy rodzice biologiczni zamieszkują wspólnie z rodziną zastępczą, co w niektórych przypadkach również niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie dziecka.

**Stwierdzono przypadki, że o ustanowieniu przez sąd rodziny zastępczej spokrewnionej nie wiedzieli organizatorzy.** Informacje o tym, że ktoś pełni funkcję rodziny zastępczej powzięte są przez PCPR dopiero w momencie złożenia przez nią wniosku o otrzymanie świadczenia.



Podczas kontroli stwierdzono przypadki, w których podczas diagnozowania rodziny, kompletowania niezbędnych dokumentów, okazywało się, że rodzina zastępcza spokrewniona nie spełnia wymagań i w ocenie organizatora nie powinna pełnić tej funkcji.

- **MOPS w Bydgoszczy:** (...) zdarza się, iż sędziowie nie biorą pod uwagę opinii organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Szczególnie dotyczy to tworzenia i funkcjonowania rodzin zastępczych spokrewnionych. Ustanawiane są rodziny, które w ocenie organizatora są niewydolne wychowawczo już w momencie powstania;
- **PCPR w Poznaniu:** bywają sytuacje, że w przypadku toczącego się postępowania o ustanowienie rodziny zastępczej sądy nie zwracają się do PCPR o wydanie opinii o kandydatach do pełnienia tej funkcji (szczególnie w przypadku rodzin spokrewnionych z dzieckiem);
- **PCPR w Giżycku:** niewłaściwy dobór rodzin zastępczych dotyczy jedynie rodzin zastępczych spokrewnionych. Rodziny takie są ustanawiane przez sąd bez pośrednictwa PCPR, bez wcześniejszego przeszkolenia, często wbrew negatywnej opinii PCPR. W wyniku powyższego w trzech rodzinach występuje problem nadużywania alkoholu, ponadto część z rodzin zastępczych spokrewnionych jest niewydolnych wychowawczo;
- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** w odniesieniu do rodzin spokrewnionych i niezawodowych WCPR dowiadywał się o utworzeniu takiej rodziny dopiero po przysłaniu przez Sąd stosownego postanowienia lub po zgłoszeniu się przez rodzinę do działu świadczeń, co skutkowało powzięciem informacji nawet po trzech miesiącach od ustanowienia rodziny;
- **PCPR w Nysie:** w ramach współpracy PCPR z sądami rodzinnymi ustalono, m.in., że: w sześciu przypadkach (jeden – w 2013 r., trzy – w 2014 r. i dwa – w 2015 r.) sąd ustanowił rodzinę zastępczą, pomimo wydanej przez PCPR negatywnej opinii o kandydatach na niezawodowe i spokrewnione rodziny zastępcze; nie stwierdzono przypadku powtórnego wydania przez PCPR negatywnej oceny dla rodziny zastępczej; nie odnotowano przypadku przerwania przez sąd ciągłości rodziny zastępczej; sąd rodzinny nie kierował dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku rodzin zastępczych lub braku miejsca w takich rodzinach.

Problem ustanawiania rodziny zastępczej spokrewnionej bez wiedzy organizatora lub mimo jego negatywnej opinii wystąpił również w jednostkach, w których zasięgnięto informacji.

- **PCPR w Rykach:** występują sytuacje, że sąd ustanawia rodziny zastępcze pomimo negatywnej opinii o tych rodzinach np. opinii psychologicznej. Tym samym funkcjonuje rodzina zastępcza, która nie spełnia warunków określonych ustawą i praca z taką rodziną jest utrudniona.
- **MOPS w Katowicach:** kandydaci zostali zaopiniowani przez MOPS na rodzinę zastępczą spokrewnioną dla trójki małoletnich wnuków w maju 2013 roku. W/w nie spełniali wszystkich warunków określonych w art. 42 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. W związku z powyższym otrzymali opinię negatywną. Pomiędzy kandydatami, a wnukami występowała bardzo duża różnica wieku, w związku z czym mogli mieć oni trudność we właściwym sprawowaniu opieki nad dziećmi, podążaniem za ich potrzebami rozwojowymi i emocjonalnymi, zwłaszcza, że starsze wnuczeta wchodziły w okres dorastania. Ponadto, kandydaci kierowali się swoimi przyzwyczajeniami i nawykami oraz przejawiali deficyty społeczne. Podczas rozmów kandydaci mieli problem ze zrozumieniem pytań, czy poleceń. Kandydaci nie mieli większych planów, czy oczekiwań wobec wnuków. Wydawało im się, iż wystarczy zaspokoić jedynie potrzeby socjalne na minimalnym poziomie. Kandydaci zostali ustanowieni przez Sąd rodziną zastępczą w lipcu 2013 r. Rodzina zastępcza w kwietniu 2016 r. uzyskała po raz szósty ocenę negatywną, w związku z czym, na podstawie art. 134 ust. 3 ustawy, Ośrodek ponownie wnioskował o rozwiązanie rodziny zastępczej i zmianę zarządzeń opiekuńczo-wychowawczych wobec małoletnich dzieci. Na powyższą ocenę wpływ miały niskie kompetencje opiekuńczo-wychowawcze, brak możliwości wprowadzenia istotnych zmian w funkcjonowaniu rodziny, niewywiązanie się z zaplanowanych działań na rzecz dzieci przez opiekunów, w szczególności trudności w monitorowaniu realizacji obowiązku szkolnego przez małoletnie dzieci. W związku z niepokojącymi sygnałami dotyczącymi nieprawidłowego funkcjonowania małoletnich umieszczonych w rodzinie zastępczej, Ośrodek zwrócił się z prośbą do Komisariatu Policji o monitorowanie środowiska. (...) Dnia 20 kwietnia 2016 r. Sąd Rejonowy w Katowicach wydał postanowienie o umieszczeniu dwójki najstarszych dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Najmłodsza wnuczka nadal pozostaje pod opieką rodziny zastępczej.

### Umowy zawierane z rodzinami zastępczymi zawodowymi i osobami prowadzącymi RDD

Z rodzinami zastępczymi zawodowymi zawierane są umowy o pełnienie tej funkcji. W ustawie o pieczy zastępczej w zakresie pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej określono wymogi, jakie musi spełniać umowa i wymieniono jej niezbędne elementy w art. 54 ust. 3 ustawy. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły 12 jednostek objętych kontrolą.

- **PCPR w Żarach:** badanie 11 umów zawartych z rodzinami zawodowymi, funkcjonującymi na dzień 31 grudnia 2015 r. wykazało, że: we wszystkich umowach brakowało elementów wymaganych przepisem art. 54 ust. 3 pkt 3, 5 i 13 w związku z art. 55 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej (tj. miejsce sprawowania pieczy zastępczej, liczba dzieci powierzonych rodzinie zastępczej, uprawnienia starosty w zakresie bieżącej kontroli wykonywania umowy); w 6 umowach brakowało elementu wymaganego przepisem art. 54 ust. 3 pkt 4 wyżej powołanej ustawy (tj. sposób i zakres finansowania pieczy zastępczej); w ośmiu umowach brakowało określenia zakresu niezbędnej pomocy w razie choroby osób tworzących rodzinę zastępczą lub problemów z powierzonymi dziećmi, wymaganego przepisem art. 54 ust. 3 pkt 12; w 3 umowach nie wskazano warunków czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem przez rodzinę zastępczą, szczególnie związanego z wypoczynkiem, mimo wymogu określonego w art. 54 ust. 3 pkt 12 ustawy o pieczy zastępczej.
- **PCPR w Żaganiu:** w toku kontroli badaniem objęto łącznie siedem umów zawartych z rodzinami zawodowymi, funkcjonującymi na dzień 31 grudnia 2015 r. (w tym jedna umowa została zawarta z rodziną, która wcześniej była rodziną niezawodową). Jak ustalono, we wszystkich umowach brakowało elementów wymaganych przepisem art. 54 ust. 3 pkt 4, 10 i 13 ustawy o pieczy zastępczej (tj. sposobu i zakresu finansowania pieczy zastępczej, możliwości korzystania ze szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji przez osoby tworzące rodzinę zastępczą, uprawnień starosty w zakresie bieżącej kontroli wykonywania umowy); w dwóch umowach brakowało określenia zakresu niezbędnej pomocy w razie choroby osób tworzących rodzinę zastępczą lub problemów z powierzonymi dziećmi, wymaganego przepisem art. 54 ust. 3 pkt 11 ustawy o pieczy zastępczej; w jednej umowie nie wskazano liczby dzieci powierzonych rodzinie zastępczej, mimo wymogu określonego w art. 54 ust. 3 pkt 5 ustawy o pieczy zastępczej.
- **Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie:** w toku kontroli szczegółową analizą objęto treść pięciu umów o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Dwie z ww. umów zostały zawarte na okres czterech lat, natomiast trzy umowy zostały zawarte na okres od trzech miesięcy do jednego roku (w umowach tych zawarto zapis, że istnieje możliwość przedłużenia ich obowiązywania o roczne okresy, maksymalnie do czterech lat). Stosownie do art. 54 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, ww. umowy zawiera się na okres co najmniej czterech lat.

**Należy również zwrócić uwagę, że umowy o pełnienie funkcji rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych zawierane są na czas określony, co nie zapewnia poczucia stabilizacji dla rodziny zastępczej<sup>69</sup>.**

#### **Francja: umowa o pracę dla rodziców zastępczych**

Osoba prowadząca zawodową rodzinę zastępczą jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę, zawieranej z lokalną rządową lub prywatną agencją pieczy zastępczej. Umowa jest zawierana najpierw na trzy miesiące, a następnie automatycznie przechodzi w umowę na czas nieokreślony, chyba że wcześniej zostanie rozwiązana.

Osoba prowadząca zawodową rodzinę zastępczą otrzymuje wynagrodzenie w zależności od liczby dzieci, które zostały jej powierzone, a dodatkowo zwrot wydatków związanych z utrzymaniem (wyżywienie, ubranie, szkoła, wypoczynek).

Wynagrodzenie miesięczne w 2012 r.:

- pierwsze dziecko: 120 godzin pracy x minimalne wynagrodzenie (1128 euro, po opodatkowaniu);
- drugie dziecko: 120 godzin pracy + 70 godzin (1786 euro po opodatkowaniu);
- trzecie dziecko: 120 godzin + 70 godzin + 50 godzin (2444 euro po opodatkowaniu).

Dodatkowo dieta na każde dziecko, którym rodzina się opiekuje: utrzymanie (30 dni x 14 euro) + dodatki na ubrania, kieszonkowe, szkołę. Dodatkowa dieta przysługuje dla dzieci z „trudną sytuacją” lub specjalnymi potrzebami (130 euro).

Źródło: Alternative forms of care for children without adequate family support: sharing good practices and positive experiences. <http://www.childoneurope.org/issues/publications/COEseries%207.pdf>

<sup>69</sup> Zgodnie z art. 54 ust. 5 umowę zawiera się na okres, co najmniej czterech lat.

### Wykonywanie orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej

**Kontrolowane jednostki zwracały uwagę, że brak jest uregulowań w zakresie procedury i wskazania podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie orzeczenia o umieszczeniu dziecka w pieczy rodzinnej i instytucjonalnej (np. przekazanie dziecka z rodziny biologicznej i jego dowóz do rodziny zastępczej lub placówki).** Uregulowania wymagają także sprawy związane z odbiorem dzieci od rodziców biologicznych w sytuacji wydania postanowienia przez Sąd o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Często występują sytuacje, w których rodzice biologiczni nie zgadzają się z taką decyzją Sądu lub nie stosują się do postanowienia, w którym zostali zobowiązani do przekazania dziecka pod opiekę osoby wskazanej przez sąd. Występuje wtedy problem, która instytucja powinna podjąć działania i w jakim zakresie. Kwestię tę reguluje ogólnie kodeks postępowania cywilnego w odniesieniu do kuratora sądowego<sup>70</sup>, który może odebrać dziecko i policji, która na jego wniosek może go wspierać w wykonaniu czynności.

- **PCPR w Mińsku Mazowieckim:** koniecznym jest dokonanie zapisu w ustawie lub rozporządzeniu, kto po wydanym przez sąd postanowieniu o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej niezawodowej lub zawodowej odbiera dziecko z rodziny biologicznej i przekazuje rodzinie zastępczej. Ponieważ z doświadczenia wiadomo, że nie powinna to być rodzina zastępcza, którą dziecko już na początku źle kojarzy. Uważamy, że powinien to być kurator lub asystent rodziny, który wcześniej przygotowuje rodzinę biologiczną i dzieci o podjętej decyzji przez sąd.
- **PCPR w Namysłowie:** od wielu już lat dużym problemem jest brak uregulowań prawnych w zakresie realizacji postanowień sądu, tj. dowozu dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych. Brak jednoznacznego wskazania, kto odpowiada za tę czynność (rodzice, policja, PCPR), co w praktyce może skutkować tym, iż dziecko nie będzie umieszczone (zgodnie z wyrokiem sądu) we wskazanej przez PCPR placówce. Podobny problem występuje w przypadku interwencyjnego, tj. bez orzeczenia sądu, odbierania dziecka z domu rodzinnego i przekazywania pod opiekę rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego.
- **PCPR w Strzelcach Opolskich:** brak przejrzystego uregulowania odbierania dziecka z rodziny biologicznej i umieszczania w pieczy zastępczej. Za realizację postanowienia sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej jest odpowiedzialny rodzic biologiczny bądź opiekun prawny. PCPR w Strzelcach Opolskich doświadczyło sytuacji, w której rodzic biologiczny nie realizował postanowienia sądu dotyczącego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, w związku z czym, pracownicy Centrum kilkakrotnie podejmowali bezskuteczne próby umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej, po czym zgodnie z art. 598<sup>5</sup>, 598<sup>6</sup>, 598<sup>7</sup> Kodeksu Postępowania Cywilnego zwrócono się do Sądu Rejonowego w Strzelcach Opolskich z prośbą o wyznaczenie kuratora i przymusowe odebranie małoletnich. Sąd odrzucił wniosek twierdząc, iż nie ma podstaw do podjęcia ww. działań. Mając na uwadze powyższe dla PCPR w Strzelcach Opolskich nie jest jasne, kto w ww. sytuacji powinien umieścić dzieci w rodzinie zastępczej.

#### 3.2.2.2. Wsparcie dla rodzin zastępczych

Na potrzebę zapewnienia rodzinom zastępczym szczególnego wsparcia zwróciła uwagę Organizacja Narodów Zjednoczonych. W Rezolucji w sprawie wytycznych dla opieki zastępczej nad dziećmi z 2010 r. stwierdzono: *Specjalne przygotowanie, wsparcie i usługi doradcze dla rodziców zastępczych powinny być wprowadzone i regularnie dostępne przed umieszczeniem dziecka w rodzinie, w trakcie jego pobytu i po jego wyjściu z rodziny zastępczej*<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Art. 598<sup>6</sup> do 598<sup>13</sup> Kodeksu postępowania cywilnego. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz. U. z 2016, poz. 1822).

<sup>71</sup> Rezolucja 64/142 Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie wytycznych dla opieki zastępczej nad dziećmi. Para. 120, ONZ 2010.

### Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej

Na mocy ustawy o pieczy zastępczej została powołana funkcja koordynatora rodziny. Rolą koordynatora jest wspieranie rodzin zastępczych w codziennych obowiązkach, w tym, m.in.<sup>72</sup>: udzielanie pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej; przygotowanie, we współpracy z odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku, gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny – we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną, planu pomocy dziecku; pomoc rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka w nawiązaniu wzajemnego kontaktu; zapewnianie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej.

Obecnie koordynator nie może mieć pod opieką więcej niż 15 rodzin<sup>73</sup>. **Choć w okresie objętym kontrolą liczba koordynatorów zatrudnionych w skontrolowanych jednostkach uległa znaczącemu zwiększeniu (ze 135 osób w 2013 r. do 206 w 2015 r., tj. o 53%), to jednak w dalszym ciągu była ona niewystarczająca.** W 2015 r. pod opieką 206 koordynatorów pozostawało 3.651 rodzin zastępczych, tj. średnio na jednego koordynatora przypadało ok. 18 rodzin (w latach 2013–2014 wielkości te wynosiły odpowiednio: 135 i 3.658 oraz 140 i 3.821). W siedmiu z 24 skontrolowanych jednostek, w 53 przypadkach koordynatorzy mieli pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych, co stanowiło naruszenie art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. Najtrudniejsza sytuacja w tym zakresie występowała w Warszawie. Podobny problem występował również w skali kraju, ponieważ w 2015 r. pod opieką koordynatora znajdowało się przeciętnie 17 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka (1.597 koordynatorów opiekowało się 27.175 rodzinami)<sup>74</sup>.

- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** średnio w 2013 r. na jednego koordynatora przypadało 37,4 rodziny, w 2014 r. – 37,7 rodziny, natomiast w 2015 r. – 22,7 rodziny z wyłączeniem rodzin, w których przebywali wychowankowie powyżej 18 roku życia. Powyższe stanowiło naruszenie art. 77 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka – w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2015 r. – natomiast w okresie poprzedzającym nie więcej niż 30.
- **MOPR w Legionowie:** w okresie objętym kontrolą koordynatorzy zapewniali opiekę wszystkim rodzinom zastępczym, na ich wniosek. W 2013 i 2014 r. wszystkie rodziny, w tym także te, których staż był krótszy niż dwa lata były objęte opieką koordynatorów. W 2015 r. pod opieką 6 koordynatorów znalazło się 97 rodzin zastępczych. Tym samym nie był spełniony warunek określony w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r., zgodnie z którym koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych. Sytuacja taka zaistniała, gdyż Starostwo ograniczyło kwotę przeznaczoną na wynagrodzenia za pracę dla koordynatorów.
- **PCPR w Żarach:** liczba rodzin przypadająca na jednego koordynatora wahała się między 43 a 52 w 2013 r., 49 a 34 w 2014 r. i między 24 a 34 w 2015 r., i przekraczała dopuszczalny limit określony w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.

<sup>72</sup> Art. 77 ust. 3 ustawy.

<sup>73</sup> Art. 77 ust. 4 ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r., poprzednio koordynator mógł mieć pod opieką nawet 30 rodzin.

<sup>74</sup> Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2015 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.



W jednostkach objętych kontrolą koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej spełniali ustawowe wymogi odnośnie wykształcenia zgodnie z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej<sup>75</sup>, a także spełniali wymogi określone w art. 78 ust. 1 pkt 2–4 ustawy (nie byli pozbawieni władzy rodzicielskiej, nie byli objęci obowiązkiem alimentacyjnym i nie byli skazani prawomocnym wyrokiem). Żaden z nich nie łączył pracy koordynatora z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego, ani też nie prowadził postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat. Zgodnie z ustawą, koordynatora wyznacza organizator, po zasięgnięciu opinii odpowiednio rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka<sup>76</sup>. Choć ten wymóg ustawy był realizowany w prawie wszystkich jednostkach objętych kontrolą<sup>77</sup>, faktycznie rodziny nie miały możliwości swobodnego wyboru koordynatora, z uwagi na niewielką liczbę koordynatorów oraz rotację osób zatrudnionych na tych stanowiskach, m.in. z uwagi na zatrudnienie najczęściej na podstawie umowy zlecenia ze środków pochodzących z programów rządowych<sup>78</sup>.

Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy koordynator obowiązany jest do przedstawiania organizatorowi corocznego sprawozdania z efektów pracy. Analiza tych efektów jest istotna ze względu na ocenę pracy koordynatora z rodziną zastępczą. Stwierdzono przypadki niewywiązywania się z tego obowiązku w dwóch jednostkach.

- **MOPR w Lublinie:** koordynatorzy w okresie objętym kontrolą nie składali organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej Sprawozdania z efektów pracy organizatora, czym naruszony został art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy o pieczy zastępczej, stanowiący, że corocznie składają oni sprawozdanie z efektów pracy organizatorowi.
- **MOPR w Pruszkowie:** w okresie objętym kontrolą siedmiu koordynatorów nie złożyło sprawozdania z efektów pracy, o którym mowa w art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy. Ponadto trzech koordynatorów złożyło sprawozdanie tylko za pierwszy rok pracy.

### Zmiany koordynatorów przydzielonych do rodzin zastępczych

Problem wystąpił praktycznie we wszystkich skontrolowanych jednostkach i wynikał z jednej strony z niestabilności zatrudnienia na tych stanowiskach, z drugiej zaś ze zmiany przepisów (zmniejszenie od 1 stycznia 2015 r. z 30 do 15 rodzin zastępczych, które mogą pozostawać pod opieką jednego koordynatora).

- **MOPS w Łodzi:** w 10 przypadkach (7 rodzinach z 12 badanych) nastąpiły zmiany koordynatora z następujących powodów: ze względów organizacyjnych (6), urlopu macierzyńskiego koordynatora (2), rezygnacji z pracy koordynatora (1), zmiany adresu rodziny zastępczej (1). Oznacza to, że w 25% rodzin nastąpiły w ciągu trzech lat po dwie zmiany koordynatora.
- **MOPR w Pruszkowie:** we wszystkich 12 rodzinach objętych badaniem następowały częste zmiany koordynatorów – poszczególnymi rodzinami opiekowało się w okresie trzech lat od dwóch do siedmiu koordynatorów (lub pracowników socjalnych).
- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** w odniesieniu do rodzin spokrewnionych i niezawodowych w siedmiu przypadkach nastąpiła zmiana koordynatora. Wynikała ona z urlopu macierzyńskiego, długotrwałej choroby, rezygnacji koordynatora z pracy, wygaśnięcia umowy z koordynatorem lub na prośbę rodziny zastępczej.

<sup>75</sup> Wykształcenie wyższe m.in. na kierunkach pedagogika, pedagogika specjalna, psychologia, socjologia i praca socjalna lub wykształcenie wyższe na dowolnym kierunku, uzupełnione studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki, nauk o rodzinie, resocjalizacji lub kursem kwalifikacyjnym z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej oraz co najmniej roczne doświadczenie w pracy z dzieckiem i rodziną lub co najmniej roczne doświadczenie, jako rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka.

<sup>76</sup> Art. 77 ust. 2 ustawy.

<sup>77</sup> Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono tylko w jednej jednostce. W PCPR w Pruszkowie we wszystkich czterech przypadkach koordynator został wyznaczony bez zasięgnięcia opinii rodziny zastępczej.

<sup>78</sup> Źródłem finansowania zatrudnionych koordynatorów były środki powiatu oraz dotacje z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przekazywane w ramach resortowego Programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – asystent rodziny i koordynator.

**W grupie ankietowanych przez NIK rodzin zastępczych 87% z nich było objętych opieką koordynatora. Zdecydowana większość tych osób (aż 91%) wypowiadała się pozytywnie o pracy swoich koordynatorów, wskazując na uzyskiwaną pomoc.**

**Rodzice zastępczy o pozytywnych doświadczeniach we współpracy z koordynatorami:**

- *nasza Pani koordynator wywiązuje się na medal. Mamy z nią bardzo dobry kontakt. O każdej porze możemy dzwonić, przyjeżdża często, dużo rozmawia z dziećmi. Jest bardzo pomocna. (Nysa);*
- *nasza koordynator jest wspanią. Odwiedza nas dwa razy w miesiącu i rozmawiamy po kilka godzin (również z dziećmi). Bardzo się zaprzyjaźniliśmy. Nasze dzieci witają w domu koordynatorkę, wieszając się jej na szyi. Zawsze możemy na nią liczyć i dzwonić o każdej porze. (Sosnowiec);*
- *koordynator daje nam ogromne wsparcie. Zawsze możemy się do niego zwrócić. Pomaga nam w rozwiązywaniu problemów, a jeśli na czymś się nie zna to dowiaduje się. (Sosnowiec);*
- *koordynator właściwie wywiązuje się ze swoich obowiązków. Często odwiedza naszą rodzinę, służy pomocą np. w odrabianiu lekcji, czy w uzyskaniu porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej. (Kętrzyn);*
- *jest to odpowiednia osoba na odpowiednim miejscu. Jest dosłownie całodobowo do naszej dyspozycji i służy pomocą. (Radom);*
- *mamy dobry kontakt zarówno z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, z pracownikami działu, jak i z kierownikiem. Są zawsze dostępni, służą radą i pomocą oraz wsparciem. W nagłych sytuacjach koordynator odbiera służbowy telefon nawet po godzinach pracy. Zawsze znajduje dobre rozwiązanie dla każdej ze stron. (Radom);*
- *nie mamy żadnych zastrzeżeń do pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Od początku współpracy zauważamy wyraźnie mniejsze obciążenia sprawami „formalnymi”. Nasz koordynator jest osobą bardzo życzliwą, dyspozycyjną, pomaga nam rozwiązywać problemy, poszukując z nami rozwiązań. Możemy liczyć na jego wsparcie. (Nysa).*

**W trakcie kontroli zwracano jednak uwagę na potrzebę podnoszenia kwalifikacji koordynatorów, w celu zwiększenia ich umiejętności wczesnego rozpoznawania sytuacji kryzysowych, możliwości wsparcia rodziny w prawidłowym wypełnianiu roli opiekunów zastępczych.** Związane to może być z tym, że od 2015 r. zatrudniono znaczną liczbę nowych koordynatorów w związku ze zmianą przepisów i nie mają oni wystarczającego doświadczenia zawodowego w zakresie współpracy z rodzinami zastępczymi.

- **Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie:** według pracowników Zespołu ds. pieczy zastępczej częstotliwość szkoleń była za niska i objęto nimi zbyt małą grupę pracowników. Szczególnie duże zapotrzebowanie na szkolenia odnotowano w grupie koordynatorów z małym stażem zawodowym oraz w zakresie problematyki pracy z klientem trudnym, dialogu motywującego i interwencji kryzysowej. W szczególności wskazano na potrzebę objęcia koordynatorów pieczy zastępczej superwizją.

Również rodzice zastępczy w części ankiet wskazywali na przypadki niewystarczających kompetencji osób pełniących funkcję koordynatora w pracy z dziećmi i rodzinami zastępczymi.

**Rodzice zastępczy o niewystarczającym przygotowaniu koordynatorów do pracy:**

- *brak wsparcia. Przytoczę słowa koordynatora: „Chciałbym pomóc, ale nie wiem jak”. (Elbląg);*
- *miły, sympatyczny, ale zupełnie w 100% zbyteczny. (Bydgoszcz);*
- *nie wiem. Słyszałem o różnych koordynatorach. W większości to są młodzi ludzie bez doświadczenia w pracy wychowawczej. (Krapkowiec);*
- *koordynator przyjeżdża i moglibyśmy korzystać z jego pomocy, ale jego rady są oderwane od rzeczywistości. Przynoszą więcej szkody niż pożytku. Koordynator uznaje rację tylko zbuntowanej młodzieży i każe nam – opiekunom naginać się do racji wychowawców, jest to wręcz szkodliwe dla nas i w jednym przypadku zakończyło się rozwiązaniem rodziny zastępczej. (Poznań);*

- odpowiednio przeszkolić koordynatorów – uczulić ich na los dzieci i dla nas pomoc oraz wzajemną współpracę – a nie tylko nakazy! (Łódź);
- nasz koordynator moim zdaniem odpowiednio wywiązuje się ze swoich obowiązków. Jednak nie zawsze umie mi pomóc i nie potrafi mnie zrozumieć, gdyż nigdy nie był w takiej sytuacji. (Bydgoszcz).

**Dla właściwej realizacji zadań koordynatora konieczna jest akceptacja i zaufanie ze strony rodziny, którą ma wspierać. Wprawdzie, zgodnie z art. 38b ust. 9 ustawy, koordynator nie może wykonywać funkcji kontrolnych, jednak praca wykonywana przez koordynatorów jest przez niektóre rodziny odbierana głównie, jako kontrolno-rozliczeniowa.** Wynika to z faktu, że koordynatorzy, z jednej strony, mają znaczący udział zarówno w udzielaniu pomocy i wspieraniu rodziny zastępczej, a z drugiej, mają obowiązek dokonywania okresowych ocen funkcjonowania rodzin oraz sytuacji dziecka. W trakcie kontroli często zwracano uwagę, że praca koordynatora łączy w sobie funkcję pomocową, wspierającą i oceniającą.

- **MOPS w Bydgoszczy:** rola koordynatora – wspieranie rodziny w wypełnianiu swojej funkcji, a jednocześnie nadzór nad rodziną są trudne do pogodzenia i rodzą konflikty pomiędzy rodziną zastępczą i koordynatorem. (...). Z naszego doświadczenia wynika, iż współpraca z rodzinami zastępczymi układa się bardzo dobrze wtedy, gdy jest wysoki stopień zaufania pomiędzy rodziną zastępczą, a pracownikami organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Trudno o takie zaufanie w sytuacji, gdy rodziny wiedzą, iż pracownicy organizatora dokonują oceny rodziny pod względem predyspozycji i jakości wykonywanej pracy. Rodziny komunikują wprost, iż nie czują się komfortowo w sytuacji ciągłej oceny i oczekują indywidualnego podejścia. Niektóre rodziny bardzo negatywnie odbierają niezapowiedziane wizyty koordynatora (szczególnie zawodowe rodziny zastępcze) i oceniają to jako brak zaufania wobec nich.
- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** koordynatorzy kontaktowali się z rodzinami raz na dwa miesiące, choć w przypadku niektórych rodzin były kontakty nawet kilkukrotne w miesiącu. W odniesieniu do rodzin spokrewnionych i niezawodowych czasami kontakty były utrudnione z uwagi na niechęć rodzin.

#### **Rodzice zastępczy o nadzorze i kontroli ze strony koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej:**

- koordynator powinien być dla mnie, to moje wsparcie, a nie kontrola, inwigilacja, zastraszanie. Jeżeli problemy z dziećmi powinien umożliwić kontakt z psychologiem, a nie buntować dzieci. (Bydgoszcz);
- koordynatorzy nie są chętni pomagać. Niekiedy twierdzą, że rodziny muszą znać ustawę, nie doradzają. Koordynator to nie przyjaciel rodziny, a kontroler. (Elbląg);
- koordynatorzy powinni być do pomocy rodzinom zastępczym, nadal jednak znacząco pełnią funkcję kontroli. (Poznań);
- trudno ocenić kogoś, kto zamiast wspierać, pełni funkcję nadzorująco-kontrolną. Nie uzyskaliśmy w żadnej sprawie pomocy od koordynatorów. (Bydgoszcz);
- koordynator przychodzi tylko po wiadomości i sprawdzanie, czy wykonaliśmy jego polecenia. Nie widuje dzieci, bo jest mu to zbędne. Czy tak powinno być? (Łódź);
- nie ma wsparcia. Koordynator to kontroler. (Elbląg);
- nie wiem, jakie obowiązki należą do koordynatora, ponieważ nie zostałam poinformowana o tym. Koordynator przychodzi, kiedy chce, pisze sprawozdanie i wychodzi. Kiedy pojawia się problem, koordynator jest poza zasięgiem. (Białogard).

**Nie wszystkie rodziny zastępcze były objęte opieką koordynatora. Zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się opieką koordynatora na ich wniosek<sup>79</sup>. W jednostkach objętych kontrolą procentowy udział rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora wyniósł: 42,1% na koniec 2013 r.,**

<sup>79</sup> W brzmieniu art. 77 ust. 1 ustawy obowiązującym od dnia 1 stycznia 2015 r., poprzednio objęcie rodzin opieką koordynatora było obowiązkowe. W przypadku rodzin zastępczych nie objętych opieką koordynatora, zadania koordynatora wykonuje organizator pieczy zastępczej.

**37,1% na koniec 2014 r. oraz 39,9% na koniec 2015 r.** Zgodnie z art. 77 ust. 1a ww. ustawy, w stosunku do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, nieobjętych opieką koordynatora, jego zadania powinien wykonać PCPR, jako organizator. Z ustawy nie wynika jednak, kto konkretnie w imieniu organizatora pieczy zastępczej miałby wykonywać te zadania, skoro nie koordynator, któremu wprost określono zadania i który musi posiadać określone kwalifikacje. Dla tej grupy zawodowej określone zostały warunki pracy (art. 78 i 79 ustawy). Nie wiadomo, czy osoba wykonująca w imieniu organizatora zadania koordynatora musi również spełniać ww. warunki określone dla koordynatora, co jest istotne dla jakości wykonywanych zadań. Rodzinom zastępczym, które nie złożyły wniosku o objęcie ich opieką koordynatora, często przydzielano np. pracowników socjalnych. Jednak, jak wynika z ustaleń kontroli, ze względu na zbyt dużą liczbę rodzin zastępczych przypadających na jednego pracownika socjalnego, kontakt z rodziną odbywał się z małą częstotliwością, co wpływało na jakość udzielanej pomocy.

- **PCPR w Strzelcach Opolskich:** obawy budzi sytuacja, w której rodzina zastępcza nie wyraża zgody na objęcie wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, wówczas pracownik PCPR odwiedza rodzinę zastępczą jedynie w przypadku dokonania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Zdaniem tutejszego Centrum w takim przypadku nie jest możliwe obiektywne ocenienie funkcjonowania rodziny zastępczej oraz dostrzeżenie ewentualnych nieprawidłowości.

### Inne formy wsparcia

Zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 9 i 10 ustawy o pieczy zastępczej do zadań organizatora należy prowadzenie poradnictwa i terapii dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej oraz zapewnienie pomocy prawnej. **W powiatach objętych kontrolą rodzinom zastępczym udzielano wprawdzie specjalistycznego poradnictwa, w szczególności prawnego i psychologiczno-pedagogicznego, jednak było ono niewystarczające.** W 2013 roku z porad skorzystało 2.734 rodzin zastępczych, w 2014 r. – 2.623, a w 2015 r. – 2.265. Liczba udzielonych porad wyniosła w tym okresie odpowiednio: 6.406, 8.310, 7.198, co oznacza że 43,2%, 43,1% i 37,3% rodzin zastępczych korzystało z porad. Średnio na jedną rodzinę zastępczą korzystającą z tej formy wsparcia przypadały trzy porady na rok.

**Ankietowane przez NIK rodziny zastępcze zwracały uwagę na problemy w tym zakresie, wskazując w szczególności na zbyt długie okresy oczekiwania na poradę, trudności związane z koniecznością dojazdu do odległych placówek, a czasem również niewystarczające kompetencje specjalistów.**

#### Rodzice zastępczy o problemach z dostępem do specjalistycznego poradnictwa:

- *dzieci w rodzinie zastępczej borykają się z różnymi zaburzeniami natury emocjonalnej. Aby w pełni się z nimi uporać powinni mieć łatwiejszy dostęp do poradni psychologiczno-pedagogicznej. Powinny być traktowane priorytetowo. W tej chwili oczekują około dwóch, trzech miesięcy na spotkanie ze specjalistą. Uważam, że to stanowczo za długo.* (Opole);
- *do pewnego czasu mogliśmy korzystać z porad w poradni psychologiczno-pedagogicznej, od kwietnia 2016 r. nie. Dyrektor PCPR uznał, że mamy zbyt dużo pieniędzy, by opłacać nam terapię, czy badania w specjalnych poradniach.* (Kętrzyn);
- *zamknięto poradnię zdrowia psychicznego na naszym terenie. Brak możliwości pomocy w tym zakresie.* (Pruszków);
- *potrzebowaliśmy pomocy seksuologa, ale na NFZ w woj. łódzkim żaden nie pracuje. Aby otrzymać opinię, czy dziecko ma ADHD dowiedzieliśmy się, że musimy jechać do Torunia (oczywiście wszystko na własny koszt).* (Łódź);
- *problemem jest brak dobrych psychologów w ośrodku pomocy społecznej jest tylko jedna pani, która potrafi pomóc naszym podopiecznym.* (Radom);

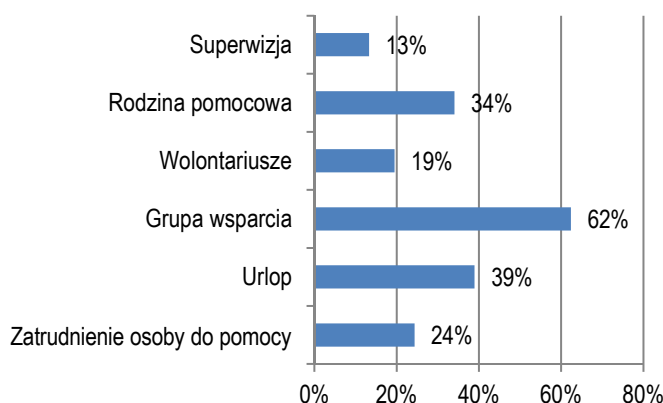


- *cały czas borykamy się ze znalezieniem dobrego specjalisty – psycholog lub pedagog lub terapeuta w naszym mieście (dzieci mają problemy z przyswajaniem wiedzy i zaburzeniami emocji).* (Kętrzyn);
- *potrzebne zatrudnienie przez PCPR psychologów i pedagogów wyspecjalizowanych w pomocy dzieciom w rodzinach zastępczych (m.in. dzieciom z FAS i RAD). Specjalistom zatrudnionym w szkołach i poradniach brak wiedzy i doświadczenia do pracy z naszymi dziećmi.* (Warszawa);
- *przydałoby się, żeby wszystkie dzieci zostały objęte opieką psychoterapeutów stałą! Dzieci są często zagubione w nowych domach potem idealizują swoje rodziny biologiczne, gdy zapominają, dlaczego zostały zabrane.* (Krapkowice);
- *więcej etatów dla psychologów i pedagogów do dyspozycji rodzin zastępczych.* (Toruń);
- *każda rodzina powinna mieć możliwość pomocy specjalisty 24h na dobę (także nie dziele, święta, urlopy, itp.). Specjaliści powinni mieć doświadczenie pracy z trudnymi dziećmi (porzuconymi, niewychowanymi).* (Łódź)

**W objętych kontrolą powiatach ankietowane przez NIK rodziny zastępcze zawodowe w niewielkim stopniu korzystały z innych uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, takich jak: pomocy rodziny pomocowej; zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi; pomocy wolontariuszy; prawa do urlopu, czy superwizji. Natomiast ponad połowa tych rodzin uczestniczyła w grupach wsparcia.**

Wykres nr 4

Formy wsparcia rodzin zastępczych zawodowych



Źródło: Na podstawie ankiety NIK.

- **PCPR w Opolu:** centrum nie zapewniło możliwości korzystania z pozostałych uprawnień rodzin zastępczych, tj.: a/ pomocy rodziny pomocowej (zgodnie z art. 39 ust. 2 oraz art. 73–75 ustawy o pieczy zastępczej), b/ możliwości zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi (zgodnie z art. 57 ww. ustawy), c/ możliwości korzystania z pomocy wolontariuszy (zgodnie z art. 66 oraz z art. 76 ust. 4 pkt 7 ww. ustawy), d/ możliwości korzystania z pomocy prawnej (o której mowa w art. 76 ust. 4 pkt 10 ustawy), e/ możliwości udziału w grupie wsparcia (o której mowa w art. 76 ust. 4 pkt 6). Ponadto w Centrum nie stosowano formy wsparcia adresowanych do dzieci biologicznych rodziców zastępczych, gdyż rodziny zastępcze nie zgłaszały takich potrzeb.
- **PCPR w Krapkowicach:** spośród badanych ww. 18 rodzin: dwie skorzystały z możliwości zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi (o której mowa w art. 57 ustawy); cztery z pomocy wolontariuszy (zgodnie z art. 66 i art. 76 ust. 4 pkt 7 ustawy); dziewięć rodzin skorzystało z pomocy prawnej (wskazanej w art. 76 ust. 4 pkt 10); osiem uzyskało porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej (na podstawie art. 47 ust. 4 ustawy); siedem rodzin uczestniczyło w spotkaniach grupy wsparcia (o których mowa w art. 76 ust. 4 pkt 6); dziesięciu rodzinom udzielono poradnictwa, które miało na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego (zgodnie art. 76, ust. 4 pkt 14). Rodziny nie korzystały z superwizji, prawa do urlopu (przewidzianego przepisami art. 69 oraz art. 76 ust. 4 pkt 17) oraz pomocy rodziny pomocowej, o której mowa w art. 39 ust. 2 oraz w art. 73–75 ustawy o pieczy zastępczej.

W ustawie przewidziano, że piecza zastępcza nad dzieckiem, w przypadku czasowego niesprawowania opieki nad nim przez rodzinę zastępczą może zostać powierzona na okres 30 dni tzw. rodzinie pomocowej<sup>80</sup>. Związane może to być np. z pobytem rodziców zastępczych w szpitalu, urlopem itp. Problemem jest niewielka liczba rodzin pomocowych. W skali Polski w 2015 r. funkcjonowało 581 rodzin pomocowych, z których pomocy korzystało 484 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka.

- **PCPR w Poznaniu** w 2014 r. zorganizował funkcję rodziny pomocowej, którą realizowały cztery rodziny, w tym jedna zastępcza zawodowa pełniła funkcję pogotowia rodzinnego, dwie rodziny zastępcze niezawodowe oraz jedna rodzina, która uzyskała kwalifikacje do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej. Łącznie w rodzinach pomocowych umieszczono siedmioro dzieci. Udzielenie tej formy pomocy umożliwiło trzem rodzinom zastępczym zawodowym skorzystanie z wypoczynku wakacyjnego. Funkcję rodziny pomocowej w 2015 r. pełniły cztery rodziny, w tym jedna zastępcza zawodowa oraz trzy rodziny, które uzyskały kwalifikacje do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej. Łącznie w rodzinach pomocowych umieszczono pięcioro dzieci. Wskutek udzielenia tej formy pomocy, dwie rodziny zastępcze zawodowe skorzystały z wypoczynku wakacyjnego.
- **PCPR w Kętrzynie:** z 11 rodzin zastępczych zawodowych objętych kontrolą dziewięć rodzin przynajmniej raz skorzystało z pomocy rodziny pomocowej w związku z wypoczynkiem rodziny zastępczej, trzy rodziny korzystały z możliwości zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi, a trzy rodziny skorzystały z wolontariatu (wolontariusze pomagali w odrabianiu lekcji i nadrabianiu zaległości szkolnych). Korzystanie z pomocy prawnej przez rodziny zastępcze było możliwe, kiedy nastąpiła taka potrzeba, a w 2015 r. w umowie z prawnikiem znalazł się zapis, że rodzinie zastępczej przysługiwała jedna godzina tygodniowo porady prawnej. Dziewięć rodzin skorzystało z prawa do urlopu wypoczynkowego na podstawie art. 69 ustawy; w badanych latach odbyło się 12 spotkań grupy wsparcia, udział w nich brało 11 rodzin w różnych latach.

Są jednak rodziny zastępcze, które nie mogą zostawić dzieci pod opieką rodziny pomocowej z uwagi na specyficzne problemy dzieci, którymi się zajmują. Rodziny te nie mogą otrzymać ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

- **MOPS w Bydgoszczy:** od dwóch lat ten system funkcjonuje i większość rodzin może skorzystać z urlopu. Jednak w jaki sposób umożliwić wzięcie urlopu zawodowej specjalistycznej rodzinie zastępczej, która sprawuje opiekę od wielu lat nad 16-letnią dziewczynką upośledzoną umysłowo, poruszającą się na wózku inwalidzkim i bardzo związaną z opiekunką. Osoba tworząca tę rodzinę nie wskazała nikogo z najbliższego otoczenia mogącego sprawować opiekę w ramach rodziny pomocowej. W tym roku opiekunka wystąpiła z wnioskiem o 14-dniowy urlop. Dziecko jest trudne, w jaki sposób ma zafunkcjonować rodzina pomocowa? Jaki wpływ będzie miał pobyt w obcej rodzinie na funkcjonowanie dziecka?

Dodać należy, że uprawnienia dotyczące urlopu, rodziny pomocowej, czy możliwość skorzystania z superwizji są o tyle istotne, że wspierają samych rodziców zastępczych i pomagają im zachować właściwą relację między sobą, a tym samym przekładają się na lepsze funkcjonowanie rodziny zastępczej<sup>81</sup>.

**Ankietowane przez NIK rodziny zastępcze wskazywały na trudności związane z możliwościami korzystania z różnych form wsparcia (z urlopu, rodzin pomocowych oraz wolontariuszy).**

**Rodzice zastępczy o braku możliwości korzystania z różnych form wsparcia oraz prawa do urlopu:**

- *teoretycznie mamy możliwość zatrudnienia osoby do pomocy, ale pod warunkiem, że taką osobę wskażemy. Ale MOPS nie ma takich osób, tak samo wygląda sytuacja z wolontariuszami. MOPS od 12 lat nigdy takich osób nie miał i nie ma. A bardzo by się przydały!!! (Sosnowiec);*
- *na terenie wiejskim, w którym prowadzę rodzinę zastępczą, brak jest wolontariuszy. (Sosnowiec);*
- *z urlopu nie mogę skorzystać, z powodu sporej ilości dzieci pod moją opieką. Mieszkam z dala od miasta Puławy i w mojej okolicy nie spotkałam się z wolontariuszami. Nie występują w naszym powiecie rodziny pomocowe. (Puławy);*

<sup>80</sup> Art. 76 ust. 4 pkt 6 i art. 73 ustawy o pieczy zastępczej.

<sup>81</sup> Kodeks bezpiecznej opieki w rodzicielstwie zastępczym – Rzecznik Praw Dziecka.

- *o urlop nigdy nie występowałam, bo nie wyobrażam sobie, żebym powiedziała dzieciom, że na czas urlopu mojego muszą pójść do domu dziecka, ponieważ nie ma rodzin pomocowych. Wolontariuszy także nie ma. (Puławy);*
- *mamy 3 dzieci pod opieką i nie potrzebujemy osoby do pomocy. Nie ma rodzin pomocowych, żeby można było wyjechać na urlop, nie ma także wolontariuszy chętnych do pomocy przy dzieciach, a przydałoby się do pomocy w nauce. Najczęściej korzystamy z pomocy rodziny, jeśli zachodzi taka potrzeba. (Krapkowice);*
- *nie korzystamy z prawa do urlopu, ponieważ uważamy to za rozwiązanie niekorzystne dla naszych wychowanków. Jesteśmy rodziną zastępczą o charakterze pogotowia rodzinnego, nasi podopieczni mają mocno naruszoną potrzebę bezpieczeństwa, często trudności z adaptacją. (Nysa);*
- *mało rodzin pomocowych, które chętnie brałby dzieci podczas mojego urlopu. (Toruń);*
- *Nie korzystam z urlopu, bo nie wyobrażam sobie oddania dzieci nawet na krótko osobom przygotowanym, ale dla dzieci obcym (przypominam, że dzieci były w Pogotowiu Opiekuńczym i innych placówkach) one potrzebują stabilizacji. (Łódź).*

Rodziny zastępcze zwracały również uwagę na potrzebę realnego zapewnienia wychowankom możliwości wyjazdów wakacyjnych, ferii, wycieczek, czy innych form spędzania wolnego czasu. Jest to istotne – z jednej strony – dla prawidłowego rozwoju dzieci, a z drugiej – daje rodzicom zastępczym możliwość odpoczynku w tym czasie. Działania w tym zakresie mogą obejmować organizację specjalnych wyjazdów dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej, zapewnienie wystarczającego dofinansowania do kolonii lub obozu, albo dofinansowania do wspólnego wypoczynku całej rodziny zastępczej. Przykład dobrej praktyki w tym zakresie NIK stwierdziła w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sopocie, gdzie przyznawano raz w roku dofinansowanie w wysokości 1.200 zł na wypoczynek poza miejscem zamieszkania dla dzieci w wieku 6–18 lat. Z dofinansowania w latach 2012–2014 skorzystało od 34 do 37 dzieci rocznie.

#### **Rodzice zastępczy o niewystarczających możliwościach zapewnienia dzieciom wypoczynku:**

- *dofinansowanie do wyjazdów z podopiecznymi byłoby okazją abym jednocześnie odpoczęła. (Pruszków);*
- *jest za mało organizowanych zajęć dla dzieci. Byłoby miło usłyszeć, że jest dla naszych dzieci kolonia, albo obóz w czasie wakacji lub ferii zimowych, albo też bal karnawałowy z Mikołajem. (Ostróda);*
- *zorganizowanie wyjazdów na kolonie i obozy dla dzieci z rodzin zastępczych w połączeniu z dziećmi z rodzin biologicznych. (Lublin);*
- *zobligowanie organizatorów pieczy zastępczej do lepszego wspierania dzieci i opiekunów w formie środków finansowych, integracji środowiska rodzicielstwa zastępczego w postaci wspólnych wyjazdów (bo tego jest brak). (Puławy);*
- *wycieczki, kolonie, bo tego nie ma u nas wcale, a szkoda, dzieci miałyby nowe doświadczenia, a rodzice możliwość ładowania akumulatorów, aby po powrocie zacząć z lepszą siłą. (Białogard);*
- *PCPR – na chwilę obecną przydałyby się spotkania dla dzieci lub kolonie, wyjazdy, aby dzieci się rozwijały, a nie dorośli tylko – tu chodzi o dzieci. (Białogard)*
- *powinny być wyższe świadczenia w wakacje. Obozy to kwota ok. 1500–1800 zł. (Żagań);*
- *niskie jest wsparcie na wyjazdy wakacyjne dla dzieci (1x300zł w roku). (Sosnowiec).*

### **Podnoszenie kwalifikacji przez rodziny zastępcze**

Zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej rodzina zastępcza zawodowa oraz prowadzący rodzinny dom dziecka są obowiązani do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji, w szczególności przez udział w szkoleniach<sup>82</sup>. Obowiązku takiego nie mają rodziny zastępcze spokrewnione i rodziny

<sup>82</sup> Art. 51 ustawy. Zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 5 ustawy, do zadań organizatora należy zapewnienie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym RDD szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji, biorąc pod uwagę ich potrzeby.

zastępcze niezawodowe, choć jak ustalono mogą w takich szkoleniach brać udział. W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą przeprowadzono łącznie 263 szkolenia dla rodzin zastępczych, w tym 118 w 2013 r., 88 w 2014 r. i 57 w 2015 r. Odpowiednio: 1.239, 1.465 i 820 osób ukończyło szkolenia. Niepokojącym i niekorzystnym zjawiskiem jest znaczny spadek liczby szkoleń i to o prawie 52% w ciągu trzech lat. Tym samym liczba osób korzystających i kończących tego typu szkolenia zmniejszyła się w tym okresie prawie o 34%. Spadek liczby przeszkolonych rodzin zastępczych wystąpił również w skali kraju (w 2014 w szkoleniach wzięło udział 7.706 rodzin zastępczych, a w 2015 r. – 7.205).

Bezspornym jest, iż specyfika rodzin zastępczych, wymaga stałego podnoszenia ich kwalifikacji i wiedzy ukierunkowanej na różne potrzeby zarówno rodzin, jak i dzieci będących pod ich opieką. Niewiedza w zakresie rozwiązywania problemów dzieci np. z problemami wychowawczymi może skutkować trudnościami w pełnieniu roli rodziny zastępczej. Stwierdzono przypadki rezygnacji z pełnienia funkcji rodziny zastępczej z uwagi na trudności opiekuńczo-wychowawcze dotyczące w szczególności dzieci starszych (powyżej 10 lat) z różnymi dysfunkcjami wychowawczymi. Przykłady działań organizatorów w zakresie organizacji szkoleń przedstawiono poniżej.

- **PCPR w Ostródzie** umożliwiało rodzinom zastępczym uczestniczenie w szkoleniach, które były prowadzone w formie warsztatowej, jako grupy wsparcia. Organizowane były, co najmniej raz w miesiącu, zarówno w Ostródzie, jak i w Morągu. Tematyka szkoleń dotyczyła: „Podnoszenia motywacji, analizy doświadczeń”, „Bez klapsa wyznaczyć granice”, „Jak bronić się przed wypaleniem zawodowym”, czy „Nagrody i kary”. W ramach poruszanych tematów, były również związane ze zmianami prawa w zakresie dotyczącym pieczy zastępczej. Szkolenia prowadzone były przez pracowników zespołu ds. pieczy zastępczej, w ramach swoich obowiązków służbowych i nie generowały dodatkowych kosztów. W szkoleniach tych była mała frekwencja ze strony rodziców funkcjonujących w niezawodowych i spokrewnionych rodzinach zastępczych. Zazwyczaj nie przekraczała 1–2 osób z tej grupy rodziców zastępczych.
- **MOPS w Radomiu** corocznie organizował szkolenia dla istniejących rodzin zastępczych zgodnie z ich potrzebami, na które były zabezpieczane środki finansowe. Szkolenia odbywały się w formie warsztatowej. Były to szkolenia jednodniowe w wymiarze ośmiu godzin dydaktycznych dla nie więcej niż 15 osób. Zawodowe rodziny zastępcze w 2013 roku uczestniczyły w jednym szkoleniu: Wspieranie rodzin zastępczych w kontaktach z rodzinami naturalnymi, w 2014 roku w dwóch szkoleniach: Zaspokajanie potrzeb emocjonalnych dziecka dotkniętego traumą i Rozumienie dynamiki rozwoju osobowości dziecka dotkniętego traumą, w 2015 roku w czterech szkoleniach o tematyce: Problemy w pracy terapeutycznej z agresywnym dzieckiem, Współczesne uzależnienia młodzieży, Czym grozi mi wypalenie zawodowe, Specyfika metod wychowawczych w pieczy zastępczej. Szkolenia prowadzone były przez firmy szkoleniowe.

W dwóch skontrolowanych jednostkach nie były realizowane żadne szkolenia dla rodzin zastępczych.

- **PCPR w Opolu:** PCPR nie realizował ustawowego obowiązku organizatora, polegającego na zapewnieniu rodzinom zastępczym szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji, biorąc pod uwagę ich potrzeby (zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 5 ustawy o pieczy zastępczej).
- **PCPR w Białogardzie:** w badanej dokumentacji rodzin zastępczych nie było dowodów, że rodziny zastępcze w trakcie realizacji opieki nad powierzonymi im dziećmi były systematycznie szkolone. Zdaniem NIK, organizowanie takich szkoleń w trakcie sprawowanej opieki przez rodzinę zastępczą umożliwiłoby im podnoszenie kwalifikacji opiekuńczo-wychowawczych, co mogłoby wpłynąć na lepsze efekty pracy z powierzonymi dziećmi.

### Dobre praktyki

**Zdaniem NIK, dobrą praktyką przy organizacji szkoleń jest zasięganie opinii rodzin zastępczych, aby dobór tematów odpowiadał ich potrzebom.** Część ankietowanych przez NIK rodziców zwracała jednak uwagę na niewystarczające działania organizatorów w tym zakresie (niezasięganie lub nieuwzględnianie opinii rodzin dotyczącej tematyki szkoleń, oraz niezapewnienie opieki dla dzieci na czas udziału w szkoleniu).



**Rodzice zastępczy o organizowanych dla nich szkoleniach:**

- *najbardziej korzystne, zarówno dla nas, opiekunów, jak i dla naszych dzieci, były organizowane szkolenia wyjazdowe. Pracowaliśmy wtedy w grupach, na bieżąco mogliśmy wymieniać się uwagami i spostrzeżeniami. Dzieci czuły się pewnie w „swojej grupie”. (Puławy);*
- *potrzebne byłyby szkolenia wyjazdowe dla całych rodzin, żebyśmy mogli się integrować, żeby nasze dzieci się znały i kontaktowały. W grupie wsparcia spotykamy się tylko kilka rodzin zastępczych, dokładnie 5 i 2 rodziny adopcyjne. (Legionowo);*
- *ze względu na brak możliwości pomocy przy opiece nad dziećmi bardzo rzadko niestety mamy możliwość wzięcia udziału w szkoleniach. (Bydgoszcz);*
- *chciałabym więcej korzystać ze szkoleń, które są organizowane razem z dziećmi, uwzględniając również małe dzieci. (Żary).*

Ankietowani rodzice zastępczy wskazali szereg zagadnień, które wg nich – powinny być uwzględniane w tematyce szkoleń. Należały do nich, w szczególności: postępowanie z dziećmi z zaburzeniami zachowania i emocji (po traumie pourazowej, z RAD<sup>83</sup>, FAS, autoagresją, po molestowaniu seksualnym); problemy wychowawcze w okresie dorastania; pierwsza pomoc; usamodzielnianie się młodzieży; dbanie o psychikę rodziców zastępczych.

**Rodzice zastępczy o potrzebach w zakresie tematyki szkoleń:**

- *przydałoby się więcej informacji na temat wychowywania dziecka w rodzinie zastępczej, bez koncentrowania się tylko na jego przeszłości i tym jakie ma problemy, ale co dalej... Jak wychować dziecko, aby potrafiło żyć „normalnie” w społeczeństwie. (Łódź);*
- *potrzebne szkolenie „Szczegółowa interpretacja przepisów prawnych dotyczących rodzin zastępczych”. (Łódź);*
- *bardzo potrzebne szkolenia w zakresie postępowania z dziećmi zaburzonymi emocjonalnie. (Toruń);*
- *uważamy, że potrzebne byłyby szkolenia z zakresu usamodzielniania się młodzieży, a przede wszystkim związane z relacjami z biologicznymi rodzinami naszych podopiecznych. Ciekawymi i bardzo praktycznymi szkoleniami mogłyby być poszerzające wiedzę i umiejętności z zakresu rozwoju osobistego naszych wychowanków np. „stymulowanie rozwoju dziecka poprzez zabawę”. (Nysa);*
- *szkolenia są zawsze ciekawe, jednak zawsze są ukierunkowane na dzieci, a czasem przydałoby się szkolenie ukierunkowane na dbanie o psychikę rodziców zastępczych, gdyż dzieci potrafią wyssać całą energię. (Krapkowice);*
- *takie, które pomagają i uwzględniają daną sytuację dziecka, jego zachowania, pytania, buntowanie w danym okresie, abyśmy mogli wyciągnąć dobre przykłady, wnioski, metody, żeby pomóc dziecku. A jest ich za mało. (Kętrzyn);*
- *najbardziej odpowiadałoby mi szkolenie z zakresu dzieci z zaburzeniami zachowania i emocji (po traumie dziecięcej) w okresie dojrzewania. (Kętrzyn);*
- *szkolenia ze specjalistami (praktykami) z zakresu opieki nad dziećmi z zespołem traumy pourazowej. (Warszawa);*
- *przydałyby się obszernie szkolenia z RAD, FAS, autoagresji. (Bydgoszcz);*
- *potrzebowalibyśmy szkolenia jak radzić sobie – pracować z dzieckiem molestowanym seksualnie. (Poznań).*

**3.2.2.3. Oceny rodzin zastępczych**

**Bieżące monitorowanie prawidłowości i skuteczności procesu wychowawczego prowadzonego w rodzinach zastępczych następowało głównie poprzez pracę koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z daną rodziną lub, w przypadku gdy rodzina nie była objęta opieką koordynatora, przez pracowników socjalnych.** W dokumentacji objętych kontrolą rodzin

<sup>83</sup> RAD – zespół zaburzenia więzi. Genezą RAD jest nieprawidłowy rozwój relacji pomiędzy dzieckiem a jego opiekunem w pierwszym okresie życia dziecka. Może to wynikać z zaniedbania, przemocy, nagłego oddzielenia od opiekunów między wiekiem sześciu miesięcy i trzech lat, częstych zmian opiekunów lub braku odzewu ze strony opiekuna na próby nawiązania komunikacji przez dziecko.

rodziny (teczki dzieci) znajdowały się notatki koordynatorów lub innych pracowników organizatora z wizytacji w rodzinach, obserwacji ze spotkań dzieci z rodzicami biologicznymi oraz różnorodne opinie koordynatora np. dotyczące funkcjonowania rodziny zastępczej.

- **PCPR w Żarach:** sytuacja w rodzinach była monitorowana poprzez wizyty koordynatorów (lub przedstawicieli organizatora) w środowisku, których częstotliwość była uzależniona od indywidualnych potrzeb rodzin. Podczas wizyt potwierdzano prawidłowość wydatkowania środków przekazywanych rodzinom zastępczym na utrzymanie dzieci. Na skutek sprawowanego nadzoru rozwiązano łącznie 15 rodzin zastępczych, przy czym osiem z nich (tj. 53%) zostało rozwiązanych m.in. ze względu na występowanie przemocy, nadużywanie alkoholu, niewydolność opiekuńczo-wychowawczą rodzica zastępczego, niestabilność emocjonalną opiekunów.
- **PCPR w Krapkowicach:** ocena prawidłowości i skuteczności wychowania prowadzonego w rodzinach zastępczych przez PCPR odbywała się podczas wizyt pracowników, tj. koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz specjalisty pracy z rodziną – w miejscu zamieszkania rodziny. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że wizyty odbywały się średnio jeden raz na sześć miesięcy w przypadku, gdy w rodzinie były dzieci powyżej trzeciego roku życia oraz jeden raz na trzy miesiące w przypadku dzieci młodszych. W przypadku zaistnienia nagłej potrzeby, wizyty w rodzinach odbywają się częściej. Zdarza się, że z inicjatywy samych rodzin zastępczych dochodzi do spotkań w siedzibie PCPR.
- **PCPR w Ostródzie:** system monitorowania prawidłowości i skuteczności wychowania prowadzonego w rodzinach zastępczych, polegał przede wszystkim na pracy koordynatora, który dokonywał analizy funkcjonowania dzieci w rodzinach zastępczych i w szkołach, do których uczęszczały. Koordynatorzy prowadzili dzienniki swojej pracy, sporządzali sprawozdania miesięczne oraz sprawozdania roczne podsumowujące działania i ich efekty. Ponadto sporządzali opinie na temat sytuacji rodziny przy okazji składanych wniosków przez rodzinę zastępczą. Kolejnym elementem systemu monitorowania, było sporządzanie okresowych ocen sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, które dokonywane były przez zespoły ds. oceny w skład, których wchodził: rodzina zastępcza, pedagog, psycholog, asystent rodziny, koordynator, organizator i rodzice biologiczni dziecka z wyjątkiem rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej.

Organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonuje oceny rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy. Pierwsze oceny funkcjonowania rodzin zastępczych dokonane powinny być nie później, niż przed upływem roku od umieszczenia pierwszego dziecka w rodzinie zastępczej. Kolejna ocena jest dokonywana po upływie roku od dokonania pierwszej oceny, a następne nie rzadziej niż co trzy lata. W przypadku negatywnej ostatecznej oceny rodziny zastępczej albo prowadzącego rodzinny dom dziecka, kolejna ocena jest dokonywana nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia dokonania tej oceny. W przypadku kolejnej negatywnej ostatecznej oceny organizator kieruje do sądu wnioski o uchylenie postanowienia o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka<sup>84</sup>. W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą sporządzono łącznie 10.309 ocen rodzin zastępczych, w tym 4.857 w 2013 r., 3.680 w 2014 r. i 1.772 w 2015 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że organizatorzy dokonywali ocen rodzin zastępczych, ale oceny te często nie odnosiły się wprost do oceny predyspozycji do pełnienia funkcji, czy też jakości wykonywanej pracy. NIK stwierdziła również przypadki nieterminowego dokonywania ocen. Nieprawidłowości te dotyczyły 12 skontrolowanych jednostek.

- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** formułowane przez WCPR oceny nie były dokonywane pod względem predyspozycji do pełnienia funkcji i tylko pośrednio odnosiły się do jakości wykonywanej pracy. Ponadto pierwsza ocena rodziny zastępczej powinna być dokonana nie później niż do roku od umieszczenia pierwszego dziecka, stosownie do art. 134 ust. 1, zaś w przypadku oceny negatywnej, kolejna ocena nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia dokonania pierwszej oceny negatywnej (ust. 4). Stwierdzono przypadki niedochowania tych terminów przez WCPR.

<sup>84</sup> Art. 132–134 ustawy o pieczy zastępczej.

- **PCPR w Policach:** w 10 przypadkach z 20 badanych oceny nie dokonano w określonych ustawowo terminach. Dotyczyło to czterech z ośmiu badanych rodzin zawodowych, w dwóch z sześciu badanych rodzin niezawodowych oraz czterech z sześciu badanych rodzin spokrewnionych. Opóźnienie w dokonaniu ocen ww. rodzin zastępczych wynosiło od trzech do 14 miesięcy.
- **PCPR w Żarach:** trzy spośród 13 objętych badaniem pierwszych ocen rodziny zastępczej zostały dokonane od trzech do 13 dni po upływie roku od dnia umieszczenia pierwszego dziecka w rodzinie zastępczej, co stanowiło naruszenie art. 134 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Jedną spośród 36 objętych badaniami ocen rodzin zastępczych została dokonana samodzielnie przez koordynatora opiekującego się rodziną, co stanowiło naruszenie art. 133 ustawy o wspieraniu rodziny, który stanowi. Przyczyną nieprawidłowości było nadmierne obciążenie pracowników wykonywanymi zadaniami.

Szczególny przykład nierzetelnego przeprowadzenia oceny NIK stwierdziła w PCPR w Opolu.

- **PCPR w Opolu:** nierzetelnie i nieterminowo sporządzano oceny sytuacji dziecka w rodzinie zastępczej oraz ocen funkcjonowania rodziny zastępczej prowadzonej przez pana X, sprzecznych z informacjami przekazywanymi do Sądu, w których wskazywano na konieczność rozwiązania rodziny, przesyłając jednocześnie ocenę pozytywną tej rodziny. W wyjaśnieniu Specjalista pracy socjalnej ds. rodzin zastępczych, podała, że: *Zgłaszałam, że otrzymywałam sygnały, iż w tej rodzinie jest źle, że dzieci są zastraszane nie mniej jednak na wizytach nie można było tego stwierdzić. Dopiero po ucieczce dzieci do rodziców biologicznych sprawa molestowania i przemocy wyszła na jaw.*

**Dodać przy tym należy, że rodziny zastępcze, które często poddawane są ocenie (tj. szczególnie dotyczy to rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domów dziecka), zwracały uwagę, że częstotliwość różnego rodzaju ocen jest zbyt duża.** Wynika to z nakładania się obowiązku zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 5) b, z którego wynika konieczność przedkładania opinii o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (...) i dodatkowo obowiązku z art. 132, z którego wynika konieczność sporządzania ocen rodziny zastępczej pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy. Dodatkowo potęguje to, wg rodzin, nawarstwienie ocen art. 132 ust. 4, gdzie ponownie dokonuje się oceny rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka w celu przedłużenia okresu obowiązywania umowy. Dodatkowo, w międzyczasie, zgodnie z art. 130 i art. 131 dokonuje się oceny sytuacji dziecka, nie rzadziej niż co trzy miesiące dla dzieci poniżej trzech lat i nie rzadziej niż co sześć miesięcy dla dzieci starszych.

Zgodnie z ustawą, oceny funkcjonowania rodziny zastępczej powinny być dokonywane przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w szczególności w konsultacji z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej oraz asystentem rodziny pracującym z rodziną dziecka (jeśli taki asystent został przydzielony rodzinie biologicznej)<sup>85</sup>.

- **MOPS w Elblągu:** oceny rodzin zastępczych, dokonywane były przez organizatora z częstotliwością określoną w art. 134 ust. 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej, a jej podstawą były m.in. arkusze samooceny rodzica zastępczego, notatki służbowe koordynatorów z kontaktów z rodzinami oraz informacje koordynatorów dotyczące rodziny zastępczej i dzieci umieszczonych w danej rodzinie zastępczej.
- **PCPR w Opolu:** oceny dwóch rodzin zastępczych były dokonane wyłącznie przez koordynatora pieczy zastępczej z pominięciem jej organizatora, tj. wbrew wytycznym wynikającym z art. 132 ustawy o pieczy zastępczej – oceny tej organizator dokonuje, zgodnie z art. 133 ww. ustawy, w szczególności w konsultacji z koordynatorem.
- **PCPR w Żarach:** jedna spośród 36 objętych badaniami ocen rodzin zastępczych została dokonana samodzielnie przez koordynatora opiekującego się rodziną, co stanowiło naruszenie art. 133 ustawy.

Liczba ocen negatywnych wynosiła w tym okresie odpowiednio: 64, 51 i 29, co stanowiło odpowiednio: 1,3%, 1,4% i 1,6%. Oceny takie zostały sformułowane w 13 jednostkach objętych kontrolą. Dla rodzin ocenionych negatywnie formułowane były zalecenia naprawcze, a kolejna ocena była przeprowadzana po sześciu miesiącach.

<sup>85</sup> Art. 133 ustawy o pieczy zastępczej.

- **MOPS w Bydgoszczy:** w badanym okresie sześć rodzin niezawodowych i jedna zawodowa zostało oceniona negatywnie ze względu na: brak działań zmierzających do poprawy warunków mieszkaniowych, problem alkoholowy, brak działań zmierzających do znalezienia pracy oraz niewystarczające postępy powierzonego dziecka w nauce. Po wprowadzeniu i zrealizowaniu planów naprawczych po upływie pół roku wszystkie rodziny oceniono pozytywnie.
- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** w odniesieniu do rodzin zawodowych nie było ocen negatywnych. Natomiast w przypadku trzech rodzin zawodowych rozwiązano umowę o pełnienie funkcji rodziny zawodowej, w dwóch przypadkach na wniosek rodziny, a w jednym ze wskazania WCPR, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości wychowawcze w stosunku do jednego z dwójki dzieci przebywających w pieczy oraz w stosunku dziecka biologicznego rodziny zastępczej. Osoba prowadząca rodzinę zastępczą miała założoną procedurę Niebieskie Karty z uwagi na podejrzenie stosowania przemocy do dzieci – sprawę zgłosiło w szkole starsze dziecko przebywające w pieczy, w odniesieniu do dwójki młodszych dzieci. W odniesieniu do rodzin spokrewnionych i niezawodowych w badanej próbie były dwie oceny negatywne dla rodzin spokrewnionych i dwie dla niezawodowych. W przypadku dwóch z tych rodzin (rodziny spokrewnione) nie dochowano terminu przeprowadzenia kolejnej oceny w terminie sześciu miesięcy.

W przypadkach powtarzających się ocen negatywnych PCPR wysyłały do właściwych sądów wnioski o uchylenie postanowienia w sprawie ustanowienia rodziny zastępczej, jednak nie we wszystkich przypadkach wnioski te były uwzględniane.

- **MOPS w Elblągu:** zdarzyły się sytuacje gdzie MOPS, jako organizator pieczy zastępczej negatywnie ocenił funkcjonowanie rodziny zastępczej. Mimo dwukrotnej negatywnej oceny i wniosku organizatora do Sądu o uchylenie postanowienia w sprawie ustanowienia rodziny zastępczej, Sąd wydaje postanowienie o braku podstaw do uchylenia postanowienia.
- **Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie:** w przypadku jednej niezawodowej rodziny zastępczej, której funkcjonowanie organizator dwukrotnie ocenił negatywnie, sąd nie orzekł zmiany miejsca pobytu dzieci. Wziął pod uwagę odmienną ocenę kuratora sądowego (rodzina zastępcza objęta jest nadzorem kuratorskim).
- **PCPR w Ostródzie:** sąd rodzinny nie respektował wydawanych przez PCPR negatywnych opinii dotyczących kandydatów na niezawodowe i spokrewnione rodziny zastępcze. Kandydaci ci, nie spełniali wymogów formalnych wynikających z art. 42 ustawy o pieczy zastępczej, a opinie te oparte były na podstawie opinii psychologicznej oraz analizie sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej. Ustanowione w ten sposób rodziny zastępcze, były obligatoryjnie obejmowane opieką koordynatora.

Sprawy związane z rozwiązywaniem rodzin zastępczych są kolejną płaszczyzną niewystarczającego współdziałania z sądami rodzinnymi, na którą wskazywano w części jednostek. Dotyczyło to sytuacji, w których, gdy ustają przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie i PCPR informuje sąd o możliwości powrotu dziecka do rodziców, czy jednego rodzica, sąd nawet po kilku, kilkunastu miesiącach rozpatruje wniosek i wyznacza odległy termin posiedzenia.

- **MOPS w Bydgoszczy:** współpraca z sądami rodzinnymi jest utrudniona ze względu na kilkumiesięczne oczekiwanie na podjęcie decyzji przez sąd np. w sytuacji rozwiązania rodziny zastępczej. Bardzo często zarówno Powiatowe Centrum, jak i ośrodki pomocy społecznej, monitują do sądu o rozwiązanie rodziny zastępczej, która nie wypełnia swoich funkcji prawidłowo, a wręcz działa na szkodę dziecka.

W jednostkach objętych kontrolą dochodziło do sytuacji, w których rozwiązywano umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej. Były to jednak przypadki incydentalne.

- **MOPS w Łodzi:** w roku 2015 rozwiązano cztery umowy (funkcjonowało w tym okresie ok. 1.000 rodzin zastępczych): jedną z zawodową rodziną zastępczą, jedną z zawodową specjalistyczną i dwie z rodzinami zawodowymi pełniącymi funkcje pogotowia rodzinnego. W przypadku rodziny zastępczej zawodowej przyczyną było wyprowadzenie się rodziny poza teren Miasta. W przypadku rodziny specjalistycznej do rozwiązania umowy doszło w trybie natychmiastowym ze względu na zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze ze strony rodziców zastępczych. W przypadku rodziny pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego rodzice zastępczy osiągnęli wiek emerytalny i zrezygnowali z pełnienia tej funkcji, a przypadku drugiej rodziny powodem było pogorszenie się stanu zdrowia osoby sprawującej opiekę nad dziećmi.



### 3.2.3. Pobyt dzieci w rodzinach zastępczych

#### 3.2.3.1. Umieszczanie dzieci w rodzinach zastępczych

##### Niewykonane postanowienia sądu

**W przypadku ośmiu jednostek objętych kontrolą nie wszystkie dzieci mogły być umieszczone w pieczy zastępczej z uwagi na brak miejsc.** W jednostkach tych liczba wydanych postanowień sądowych, w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej wynosiła 2.297 w 2013 r., 2.334 w 2014 r. i 2.332 w 2015 r. Liczba niewykonanych postanowień ze względu na brak miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej wynosiła odpowiednio: 10, dwa i dziewięć, natomiast liczba niewykonanych postanowień ze względu na brak miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej – 119, 123 i 83.

- **PCPR w Nakle:** wszystkie 78 postanowień sądu zostało wykonanych, w tym 67 bezzwłocznie, a 11 z opóźnieniem wynoszącym od trzech dni do sześciu miesięcy. Przyczyną opóźnienia był w czterech przypadkach brak miejsc w rodzinach zastępczych (dwoje dzieci oczekiwało 38 dni, a kolejne od dwóch do 50 dni), niewywiązywanie się w sześciu przypadkach przez rodziców biologicznych z przekazywania dzieci do pieczy zastępczej (opóźnienia wynosiły od trzech do 28 dni) oraz odwołanie się matki biologicznej od postanowienia sądu – opóźnienie w wykonaniu postanowienia wyniosło sześć miesięcy.
- **MOPS w Łodzi:** liczba wydanych, lecz niezrealizowanych na koniec roku postanowień sądowych w sprawie umieszczenia dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej wynosiła 105 w 2013 r., 92 w 2014 r., 68 w 2015 r. W konsekwencji, w tym okresie odpowiednio 47, 41 i 28 dzieci oczekiwało w domach rodzinnych na realizację postanowień sądowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. brak było wolnych miejsc w zawodowych rodzinach zastępczych, zawodowych rodzinach zastępczych specjalistycznych oraz w rodzinnych domach dziecka.

**Konieczność realizowania postanowień sądowych w sprawie umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej powodowała przekraczanie dopuszczalnych prawem limitów osób w rodzinie zastępczej.** Na takie przekroczenie rodzina zastępcza musiała jednak, zgodnie z warunkami zawieranych umów, wyrazić zgodę. Przekroczenie limitów w rodzinach zastępczych stwierdzono w przypadku 13 jednostek objętych kontrolą.

- **PCPR w Żaganiu:** w dwóch spośród sześciu objętych badaniem rodzin zawodowych, niebędących pogotowiami rodzinnymi, liczba dzieci przebywających w nich w niektórych okresach przekraczała określoną w art. 53 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej*, tj. troje dzieci, przy jednoczesnym braku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 53 ust. 2 tej ustawy. I tak przykładowo: rodzina zawodowa X (na dzień 31 sierpnia 2013 r. w rodzinie przebywało sześcioro dzieci); rodzina zawodowa Y (na dzień 10 czerwca 2014 r. w rodzinie przebywało sześcioro dzieci, na dzień 31.01.2015 r. – ośmioro dzieci).
- **PCPR w Nysie:** w rodzinach zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, w latach 2013–2015 przebywało ogółem 42 dzieci, przy czym w poszczególnych rodzinach, w tym samym czasie, przebywało najmniej dwoje, a najwięcej siedmioro dzieci. Artykuł 53 ustawy o *pieczy zastępczej* stanowi, że w rodzinie zastępczej zawodowej lub niezawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej, niż troje dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. Decyzje te wynikały m.in. z braku rodzin zastępczych, w których mogłyby być umieszczone takie dzieci.

Problemem, na który zwracały uwagę jednostki objęte kontrolą oraz ankietowane przez NIK rodziny zastępcze, jest fakt, że sądy, umieszczając dziecko w pieczy zastępczej, często ograniczają władzę rodzicielską, nie określając zakresu tego ograniczenia. W konsekwencji rodziny zastępcze, czy też placówki opiekuńczo-wychowawcze, mają problemy z podejmowaniem kluczowych dla dziecka decyzji, np. dotyczących leczenia czy kształcenia dzieci.

### Przygotowanie rodziny na przyjęcie dziecka

Obowiązkiem organizatora rodzinnej pieczy zastępczej jest przygotowanie rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka na przyjęcie dziecka przez udzielenie szczegółowych informacji<sup>86</sup> oraz zapewnienie, w miarę potrzeby, kontaktu z dzieckiem przed umieszczeniem go w tej rodzinie lub rodzinnym domu dziecka w terminie nie późniejszym niż siedem dni przed przyjęciem dziecka<sup>87</sup>. Pełna dokumentacja dziecka powinna być przekazana rodzinie zastępczej nie później niż w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia dziecka. **Kontrola wykazała, że dotrzymanie terminów określonych w ustawie było w praktyce bardzo trudne.** Wynikało to z faktu, że organizatorzy najczęściej stawali przed koniecznością pilnej realizacji orzeczenia sądu w sprawie umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, a zgromadzenie dokumentacji wymaga występowania do wielu instytucji. W takiej sytuacji dokumentacja dziecka była gromadzona w ciągu kilku tygodni. Nieprawidłowości z tym związane NIK stwierdziła w 6 jednostkach.

- **PCPR w Żarach:** analiza dokumentacji 69 dzieci wykazała, że: w przypadku 49 dzieci brakowało jakiegokolwiek dokumentacji o stanie zdrowia, a w dokumentacji wszystkich 68 dzieci brakowało kart szczepień, o których mowa w art. 38a ust. 1 pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny.
- **PCPR w Żaganiu:** żadna z sześciu objętych badaniami rodzin zastępczych zawodowych nie została przygotowywana na przyjęcie dzieci, zgodnie z zasadami określonymi w art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Analiza dokumentacji 47 dzieci objętych szczegółowym badaniem, przebywających w rodzinach zastępczych spokrewnionych, niezawodowych i zawodowych, wykazała, że w dokumentacji 36 dzieci brakowało diagnozy psychofizycznej, o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 7 ustawy o wspieraniu rodziny, w dokumentacji 39 dzieci brakowało dokumentacji o stanie zdrowia, a w dokumentacji wszystkich 47 dzieci brakowało kart szczepień wymaganych przepisem art. 38a ust. 1 pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny.
- **MOPR w Pruszkowie:** w wyniku badania próby 68 dzieci przebywających w okresie objętym kontrolą w rodzinach zastępczych stwierdzono, że w przypadku 35 dzieci brak było przekazania, nie później niż w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia dziecka, dokumentacji, o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 3–8 ustawy, co stanowiło naruszenie art. 47 ustawy. Ponadto w dokumentacji dzieci brak było: informacji o dziecku i jego sytuacji rodzinnej (art. 38a ust. 1 pkt 2) – jedno dziecko, aktu urodzenia (art. 38a ust. 1 pkt 3) – 18 dzieci, dokumentacji o ich stanie zdrowia (art. 38a ust. 1 pkt 5) – 62 dzieci oraz brak kart szczepień dla 67 dzieci, świadectw szkolnych – 40 dzieci, a brak jakichkolwiek dokumentów szkolnych – 12 dzieci (z dzieci w wieku szkolnym) (art. 38a ust. 1 pkt 6), diagnoza psychofizycznej (art. 38a ust. 1 pkt 7) – 49 dzieci. Dla wykonania obowiązku zebrania tych informacji nie nawiązano kontaktu z podmiotami, które mogą mieć wiedzę o sytuacji dziecka, zgodnie z uprawnieniem wynikającym z art. 38a ust. 3 ustawy.

Sytuację w tym zakresie pogarszał brak lub niepełna informacja przekazywana przez sąd na temat dziecka oraz jego sytuacji rodzinnej w momencie poszukiwania dla niego rodziny oraz brak przepływu informacji na temat aktualnej władzy rodzicielskiej i zapadłych w tych sprawach prawomocnych postanowień. **W kontrolowanych jednostkach, w odniesieniu do kwestii gromadzenia dokumentacji dziecka zwracano uwagę, że większość dokumentacji jest w posiadaniu sądu, jednakże PCPR/MOPR nie otrzymują jej wraz z postanowieniem. Przekazanie tej dokumentacji przyspieszyłoby proces umieszczenia dziecka w pieczy i ułatwiło dalsze działania.** Na problem ten wskazywano również w jednostkach, w których NIK zasięgała informacji.

<sup>86</sup> Art. 38a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej. Zakres informacji obejmuje m.in. sytuację prawną dziecka; szczegółowe informacje o dziecku i jego sytuacji rodzinnej, w tym informacje o rodzeństwie, odpis aktu urodzenia dziecka, dokumentację o stanie zdrowia dziecka (w tym kartę szczepień); dokumenty szkolne; diagnozę psychofizyczną dziecka, w tym dziecka ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, udziału w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych oraz konieczności objęcia dziecka pomocą profilaktyczno-wychowawczą lub resocjalizacyjną albo leczeniem i rehabilitacją; plan pracy z rodziną biologiczną dziecka lub informację o sytuacji tej rodziny.

<sup>87</sup> Art. 38a ust. 1 pkt 3–8 ustawy.

- **Starosta gostyński:** prawo materialne obejmujące system pieczy zastępczej (tj. pomocy społecznej, służby zdrowia, wymiaru sprawiedliwości i oświaty) jest niespójne i wymaga ujednolicenia, np. zapisy art. 47 ust. 3 mówią, że rodzina zastępcza ma prawo do uzyskania, otrzymania i wglądu w dokumentację prawną i medyczną, natomiast placówki służby zdrowia permanentnie odmawiają udzielania informacji. Dlatego też organizator ma również utrudnione zadanie w realizacji zapisów art. 47 dotyczącego zgromadzenia dokumentacji dziecka.

### Długotrwałe przebywanie dzieci w pogotowiu rodzinnym

Zgodnie z art. 58 ustawy o pieczy zastępczej w rodzinie zastępczej zawodowej o charakterze pogotowia rodzinnego umieszcza się dzieci na pobyt okresowy, do czasu unormowania sytuacji dziecka, nie dłużej niż na okres czterech miesięcy. W szczególnych sytuacjach pobyt może być przedłużony do ośmiu miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny biologicznej<sup>88</sup>. **Tymczasem w powiatach objętych kontrolą czas pobytu nawet 60% dzieci przebywających w pogotowiu rodzinnym, wynosił ponad osiem miesięcy, a w niektórych przypadkach powyżej trzech lat, mimo iż zgodnie z uregulowaniami ustawy, czas ten (z pewnymi wyjątkami) nie powinien przekraczać czterech miesięcy.** W latach 2013–2015 zmniejszyła się z 333 do 322 (tj. o 3,3%) liczba dzieci w rodzinach zastępczych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. Przez okres dłuższy niż osiem miesięcy przebywało w pogotowiu rodzinnym odpowiednio 155, 192 i 175 dzieci.

Długotrwałe pobyty dzieci w pogotowiu rodzinnym wynikały z przedłużających się postępowań sądowych związanych z uregulowaniem sytuacji prawnej dzieci (w tym postępowań odwoławczych) np. o pozbawienie rodziców praw rodzicielskich, rozwodowych. W pogotowiu rodzinnym były umieszczane najczęściej dzieci na podstawie orzeczeń sądowych w trybie zabezpieczenia na czas trwania postępowania w sprawie ustanowienia władzy rodzicielskiej.

- **PCPR w Nysie:** w odniesieniu do rodzin zastępczych o charakterze pogotowia rodzinnego ustalono, że w latach 2013–2015 przebywało w nich ogółem 42 dzieci, przy czym w poszczególnych rodzinach, w tym samym czasie, przebywało najmniej dwoje, a najwięcej siedmioro dzieci. Spośród wszystkich dzieci – 12 przebywało w takiej rodzinie w okresie nie dłuższym niż cztery miesiące, natomiast pozostałe (30) w okresie dłuższym, najdłużej w takiej rodzinie zastępczej przebywały dzieci 52, 27 i 26 miesięcy. Przekroczenie maksymalnego czasu pobytu ww. dzieci w rodzinie zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego uzasadnione było trwającymi w sądach postępowaniami, o których mowa w art. 58 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, tj. o powrót dziecka do rodziny (10 postępowań), przysposobienie – adopcja (29 postępowań) i umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej (trzy postępowania).
- **PCPR w Nakle:** 46 dzieci, które były w pogotowiu rodzinnym, przebywało tam od trzech dni do 16 miesięcy, w tym: 19 dzieci przebywało do czterech miesięcy, siedmioro do dziewięciu miesięcy, 18 powyżej dziewięciu miesięcy, a w przypadku dwojga dzieci brak było danych, co do czasu przebywania w pogotowiu rodzinnym. Wydłużony pobyt dzieci związany był z uregulowaniem ich sytuacji prawnej. Umieszczano w pogotowiu rodzinnym z powodu: interwencji – 32 dzieci, na skutek opinii Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego – dwoje dzieci, pozostawienia przez matki w szpitalu po urodzeniu – pięcioro dzieci, braku miejsca w POW – jedno dziecko, śmierci rodziców biologicznych – dwoje dzieci i niewydolności wychowawczej rodziców – czworo dzieci.

Na problem ten wskazywały również jednostki, w których NIK zasięgała informacji.

- **PCPR w Inowrocławiu:** przedłużające się postępowania sądowe regulujące sytuację dziecka działają na niekorzyść małoletnich. Bardzo często dzieci w pogotowiu rodzinnym przebywają prawie dwa lata, mimo że rodzice biologiczni nie wykazują inicjatywy przejęcia opieki nad nimi. W naturalny sposób nawiązują się więzi między małoletnimi, a rodzicami zastępczymi. Sytuacje takie mają negatywny wpływ na podopiecznych, jak i opiekunów zastępczych, co może być powodem wypalenia zawodowego.

<sup>88</sup> Art. 58 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.

### Dowolność dokumentacji dotyczącej dziecka

**W związku z wejściem w życie, z dniem 1 stycznia 2012 r. przepisów ustawy o pieczy zastępczej ośrodki zajmujące się pieczą zastępczą były zmuszone do wypracowania własnych wzorów dokumentacji dotyczącej dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej, takich jak: plany pomocy dziecku, dokumentacja dotycząca oceny sytuacji dziecka i zasadności pobytu w rodzinie zastępczej, dokumentacja dotycząca oceny rodziny zastępczej. Pozwoliło to na pełną dowolność, co do formy prowadzenia tej dokumentacji.** W ciągu pięciu lat funkcjonowania ustawy dokumentacja w powyższym zakresie w jednostkach objętych kontrolą, o ile została opracowana, była wielokrotnie modyfikowana i uzupełniana.

- **MOPS w Bydgoszczy:** w realizowaniu zadań z zakresu pieczy zastępczej problemem jest brak jakichkolwiek wzorów wymaganej dokumentacji np. oceny sytuacji dziecka, oceny rodziny zastępczej, planu pomocy dziecku czy opinii dotyczącej zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy. PCPR w Bydgoszczy prowadzi dokumentację dziecka i rodziny zastępczej opierając się na własnych wzorach, które są nieustannie modyfikowane, aby jak najlepiej spełniały swoją funkcję. Gdyby ustawodawca określił wzory wymaganej dokumentacji miałoby to ogromny wpływ na ujednolicenie dokumentacji prowadzonej przez instytucje w zakresie pieczy zastępczej.
- **Starosta Powiatu Brzeskiego:** (...) inne problemy związane z pieczą zastępczą to brak standaryzacji druków m.in. planu pomocy dziecku, ocen rodzin zastępczych, oceny zasadności dalszego pobytu, dokumentów do przyznawania świadczeń, naliczania odpłatności, co powoduje, że pracownicy zamiast skupić się na pracy z rodziną zajmuje się tworzeniem i wypełnianiem dokumentów (nie wiadomo czy właściwych).
- **PCPR w Nysie:** należałoby ustawowo określić ramowe wzory i zakres dokumentacji niezbędnej do opracowania oceny sytuacji dziecka, planów pomocy dziecku, ocen rodzin zastępczych, ocen zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, kwestionariusza oceny kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Brak ww. uregulowań powoduje, iż każdy organizator sam opracowuje dokumentację, która nie zawsze zawiera wszystkie niezbędne informacje dotyczące dziecka i rodziny.

W ocenie NIK, określenie obowiązujących wzorów wymaganej dokumentacji ułatwiłoby współpracę pomiędzy różnymi instytucjami, które posługują się obecnie różnymi wzorami dokumentów, często nieporównywalnymi.

### 3.2.3.2. Opieka nad dzieckiem w rodzinie zastępczej

#### Plany pomocy dziecku

Zgodnie z ustawą, piecza zastępcza ma zapewniać w pierwszej kolejności pracę z rodziną naturalną dziecka, umożliwiającą dziecku powrót do rodziny lub, gdy jest to niemożliwe, dążenie do przysposobienia dziecka, a w przypadku braku możliwości przysposobienia, opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym<sup>89</sup>. Osiągnięcie tych celów wymaga odpowiedniego zaplanowania podejmowanych działań. Kluczową rolę, w tym procesie, powinien spełniać plan pomocy dziecku. Obowiązek opracowania planu pomocy dziecku wynika z ustawy o pieczy zastępczej<sup>90</sup>. Ustawa nie określa jednak żadnych wymogów odnośnie jego zawartości.

Istotnym jest, aby fakt umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej nie stanowił powodu do zakończenia pracy asystenta z rodziną biologiczną, a wręcz przeciwnie, obowiązek współpracy asystenta z rodziną w takich przypadkach byłby jak najbardziej zasadny. Choćby z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy koordynator przygotowuje we współpracy m.in. z asystentem rodziny plan pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy. W przypadku braku asystenta rodziny plan taki

<sup>89</sup> Art. 33 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej.

<sup>90</sup> Art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej.



powinien być przygotowany z podmiotem organizującym pracę z rodziną, ale jak wynika z ustaleń kontroli bardzo często zdarzają się sytuacje, kiedy ocena sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, ze względu na brak właściwego asystenta rodziny, jest dokonywana bez udziału gminy. Ośrodki pomocy społecznej tłumaczą, iż rodziny dziecka nie znają, ponieważ nie korzysta ona ze świadczeń. Skutek jest taki, że w sytuacjach braku asystenta nie jest prowadzona praca z rodziną biologiczną. W 12 jednostkach objętych kontrolą stwierdzono niewystarczającą współpracę przy przygotowywaniu planu pomocy dziecku.

- **PCPR w Żaganiu:** spośród 20 objętych badaniem planów pomocy dziecku 14 zostało opracowanych bez współpracy z asystentem rodziny albo podmiotem organizującym pracę z rodziną. Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła, że konsultacja każdego planu z ww. osobami znacznie wydłużyłaby czas jego opracowania. Ponadto kierownik wyżej wymienionego działu podkreśliła, że Ośrodki Pomocy Społecznej (asystenci rodziny) niechętnie współpracują z PCPR w zakresie sporządzania planów pomocy dzieciom umieszczonym w pieczy zastępczej lub oceny sytuacji tych dzieci, ponieważ priorytetem dla nich są rodziny biologiczne wychowujące dzieci.
- **PCPR w Nysie:** we wszystkich ośmiu rodzinach zawodowych objętych badaniem szczegółowym plany pomocy dziecku (art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej) sporządzone były przez koordynatorów we współpracy z rodziną zastępczą, jednak bez wymaganego tym przepisem udziału asystenta rodziny lub podmiotu organizującego pracę z rodziną biologiczną dziecka. Plany pomocy dziecku ogólnikowo odnosiły się do planowanych działań, bez określenia celów, terminów realizacji, oczekiwanych efektów oraz wskazania konkretnych osób odpowiedzialnych za ich realizację. Wyznaczone zadania w planach pomocy dziecku powtarzały się (określane były w sześciu lub siedmiu punktach o identycznej treści).
- **MOPR w Pruszkowie:** w latach 2013–2014 (do września) oceny sytuacji dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej zawodowej dokonywano na podstawie kwestionariusza wywiadu. Po tym okresie, w 11 posiedzeniach dokonujących tych ocen (z 14 objętych badaniem protokołów z tych posiedzeń) nie uczestniczyły wszystkie osoby, wskazane w art. 130 ust. 1 ustawy. Odbyły się one bez udziału: rodzin zastępczych (5 posiedzeń), pedagoga (4 posiedzenia), psychologa (5 posiedzeń), właściwego asystenta rodziny (3 posiedzenia), przedstawiciela ośrodka adopcyjnego (2 posiedzenia), rodziców dzieci przebywających w pieczy, którzy nie zostali pozbawieni praw rodzicielskich (9 posiedzeń).

**W planach nie wyznaczano celów długoterminowych, powiązanych z określoną w ustawie hierarchią celów działań podejmowanych na ich rzecz, tj. powrót dziecka do rodziny, przysposobienie dziecka, wychowanie dziecka w środowisku zastępczym. Cele określone w planach pomocy dziecku miały charakter operacyjny i dotyczyły działań w ramach zapewnienia odpowiedniej opieki i wychowania.** Przykładowe cele do realizacji wskazywane w planach pomocy dziecku to np.: zapisanie do przedszkola; przeprowadzenie treningu czystości; stosowanie konsekwencji w procesie wychowawczym; rozsądne i z szacunkiem wyznaczanie dziecku granic; motywowanie do nauki i pomoc w pokonywaniu trudności edukacyjnych; zaspokojenie potrzeb emocjonalnych, bytowych i społecznych; udział w warsztatach dla dzieci; rozmowy o potrzebach i emocjach; złożenie wizyty mamie w trakcie urlopowań dziecka; umożliwienie regularnych kontaktów z rodzicami biologicznymi.

Jak wykazała kontrola, w wielu przypadkach, plany pomocy dziecku były ogólnikowe i miały formalny charakter, a ich sporządzenie miało na celu spełnienie wymogów ustawowych. Sytuację taką stwierdzono w przypadku 11 jednostek.

- **MOPS w Łodzi:** przygotowywane we współpracy z koordynatorem i rodziną zastępczą plany pomocy dziecku dla 19 spośród 48 badanych dzieci przebywających w rodzinnej pieczy ogólnikowo odnosiły się do planowanych działań i sposobu ich realizacji. Nie wskazywano w nich oczekiwanych efektów i osób odpowiedzialnych za realizację. Ponadto plany te były sporządzane schematycznie i powtarzalnie.
- **PCPR w Białogardzie:** w planach pomocy dzieciom ogólnikowo określano zaplanowane działania, nie precyzując ich celu, nie podając terminów realizacji, oczekiwanych skutków, a także osób odpowiedzialnych za ich realizację. Powodowało to, iż plany te w znacznym zakresie były schematyczne i powtarzały zapisy z planów sporządzonych na okres poprzedni.

W skrajnych przypadkach objęte kontrolą jednostki w ogóle nie opracowywały planów pomocy dziecku.

- **PCPR w Pruszkowie:** dla 13 dzieci nie opracowano planu pomocy (z 29 dzieci objętych badaniem, z wyłączeniem dzieci przebywających w pogotowiu rodzinnym poniżej trzech miesięcy dla dzieci do trzeciego roku życia i poniżej sześciu miesięcy dla dzieci ponad trzyletnich i które wróciły do rodzin biologicznych lub zostały przekazane placówkom zewnętrznym).
- **PCPR w Policach:** dla dziewięciorga dzieci umieszczonych w trzech rodzinach zastępczych zawodowych (z 37 objętych badaniem) nie były opracowane indywidualne plany pomocy dziecku.
- **PCPR w Żaganiu:** w przypadku siedmiorga dzieci umieszczonych w pogotowiu rodzinnym (z 27 objętych badaniem) nie przygotowano planu pomocy dziecku, mimo wymogu określonego w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

W tym kontekście na uwagę zasługuje model planowania i rozliczania efektów realizacji indywidualnych planów pomocy dziecku stosowany w Stanach Zjednoczonych. Podstawą tego modelu jest dążenie do zapewnienia dziecku bezpiecznego i stabilnego środowiska wychowawczego. W tym celu, po przeprowadzeniu diagnozy sytuacji dziecka, wyznacza się precyzyjnie określony cel pracy z dzieckiem, wskazujący optymalne rozwiązanie w zakresie trwałego zapewnienia dziecku bezpiecznej opieki. Katalog celów obejmuje m.in.: powrót do rodziny, adopcję, usamodzielnienie, zapewnienie stałego opiekuna. Takie sformułowanie celów umożliwia następnie monitorowanie i rozliczenie skuteczności działań na rzecz ich realizacji.

#### USA: cele określone w planach pomocy dziecku

Zgodnie z przepisami najbardziej pożądanym celem dla każdego dziecka jest zapewnienie bezpiecznego i stabilnego środowiska wychowawczego. Cele określone w planach pomocy dziecku odnoszą się do możliwości zapewnienia trwałego rozwiązania w powyższym zakresie i podlegają raportowaniu zgodnie z przepisami prawa. Cele zaplanowane dla 415.129 dzieci w pieczy zastępczej (według stanu na dzień 30 września 2014 r.):

- 55% powrót do rodziny,
- 25% adopcja,
- 5% nie miało jeszcze określonego celu,
- 5% usamodzielnienie (dotyczy pełnoletnich wychowanków),
- 4% długoterminowe pozostanie w pieczy zastępczej,
- 4% zapewnienie stałego opiekuna,
- 2% zamieszkanie z dalszymi krewnymi,

Realizacja zaplanowanych celów dla 238.230 dzieci, które opuściły pieczę zastępczą w roku 2014:

- 51% powróciło do swoich rodzin,
- 21% zostało adoptowane,
- 9% usamodzielniało się,
- 9% zamieszkało ze stałym opiekunem,
- 7% zamieszkało z dalszymi krewnymi,
- 3% inne (np.: przeniesienie, ucieczka, śmierć).

Źródło: Child Welfare Information Gateway. (2016). Foster care statistics 2014. Washington, DC. U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.

#### Uregulowanie sytuacji prawnej dziecka

W przypadku nieprzekazania do sądu w terminie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej informacji dotyczącej ustania przyczyny jego umieszczenia w rodzinie zastępczej lub RDD organizator zobowiązany jest do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej (art. 47 ust. 7 ustawy). Przepis sugeruje, iż na wypracowanie ostatecznego rozwiązania dla dziecka przewiduje się

18 miesięcy. Jak wskazywały jednostki kontrolowane, takie podejście nie uwzględnia faktu, iż praca z rodziną biologiczną w kierunku powrotu dziecka do rodziny często nie jest łatwa. W trakcie rozpraw o pozbawienie władzy rodzicielskiej rodzice deklarują chęć współpracy, co nie pokrywa się z rzeczywistością. W takiej sytuacji sąd daje szansę rodzicom biologicznym, przez co wydłuża się czas pobytu dzieci w pieczy zastępczej. Zwrócić należy również uwagę na to, iż podstawowym aktem prawnym regulującym stosunki między rodzicami a dziećmi jest kodeks rodzinny i opiekuńczy. Często zdarza się, iż sąd kończy postępowanie przed upływem 18 miesięcy orzekając o ograniczeniu władzy rodzicielskiej poprzez umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. Przepis ten w przypadku braku ustania przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zobowiązuje organizatora do wnioskowania o wszczęcie z urzędu postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka. Z kolei, jak podnoszono w toku kontroli – zdaniem sądu, w przypadku braku możliwości powrotu dziecka do środowiska naturalnego brak jest podstaw do wszczęcia takiego postępowania. Zasadnym, zatem wydaje się skrócenie terminu wskazanego w art. 47 pkt 7 ustawy o pieczy zastępczej. Procedury następujące po złożeniu przez organizatora do właściwego sądu wniosku o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej, trwają niejednokrotnie kilkanaście miesięcy, co w konsekwencji nadmiernie wydłuża czas jego pozostawania w pieczy zastępczej.

- **PCPR w Pruszkowie:** w dwóch przypadkach (z siedmiu) nie zgłoszono do właściwego sądu wniosku wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka, celem uregulowania jego sytuacji prawnej – czym naruszono art. 47 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej.
- **PCPR w Ostródzie:** jak wynikało z badanej dokumentacji (dotyczącej ośmiu rodzin zawodowych i 12 spokrewnionych i niezawodowych), we wszystkich postępowaniach prowadzonych przed sądami opiekuńczymi odnośnie dzieci z terenu działania PCPR, występowało zbyt długie oczekiwanie na wyznaczenie terminów, a także nieustanawianie opiekuna prawnego. Termin ten od momentu uprawomocnienia się postanowienia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej rodziców biologicznych, zgodnie z art. 149 § 4 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>91</sup>, powinien wynosić siedem dni, natomiast w rzeczywistości wynosił około trzech miesięcy.

W toku kontroli stwierdzono również przypadki nieterminowego przekazywania przez sądy postanowień końcowych odnośnie dziecka przebywającego w pieczy, w tym w zakresie zmian we władzy rodzicielskiej (np. pozbawienie władzy rodzicielskiej)<sup>92</sup>.

- **PCPR w Poznaniu:** częste *nieprzekazywanie przez sądy do organizatora postanowień o ustanowieniu rodziny zastępczej, co skutkuje, że o fakcie ustanowienia rodziny dowiadujemy się po kilku miesiącach. Sytuacja taka uniemożliwia również niezwłoczne poinformowanie rodziny przez PCPR o przysługujących jej świadczeniach. Bywały sytuacje np. w przypadku rodzin spokrewnionych, że rodzina zgłosiła się do PCPR po upływie kilku miesięcy, bowiem sąd nie poinformował rodziny o przysługujących jej świadczeniach z tytułu sprawowania funkcji rodziny zastępczej.*

Na problem ten zwracali również uwagę jednostki, w których NIK zasięgała informacji.

- **PCPR w Strzelcach Opolskich:** w zakresie współpracy z sądem rodzinnym PCPR chciałoby zwrócić uwagę na: brak współpracy ze strony kuratorów sądowych i społecznych, którzy mają nadzór nad rodziną biologiczną lub dzieckiem umieszczonym w pieczy zastępczej; (art. 47 ust. 5, art. 76 ust. 4 pkt 8 ustawy o pieczy zastępczej – współpraca organizatora rodzinnej pieczy zastępczej z sądem); brak uczestnictwa kuratorów w Zespołach ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej (mimo każdorazowego pisemnego ich zapraszania);

<sup>91</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2082, ze zm.

<sup>92</sup> Aby usprawnić współpracę w objętych kontrolą jednostkach postulowano, aby w dodać zapis w ustawie o konieczności przysyłania przez sąd do PCPR/MOPS informacji o każdej zmianie sytuacji prawnej dziecka, a także, aby raz w roku, odbywały się spotkania z udziałem sędziów, kuratorów oraz pracowników PCPR/MOPS w sprawie oceny sytuacji dzieci przebywających w pieczy zastępczej mniej niż 18 miesięcy.

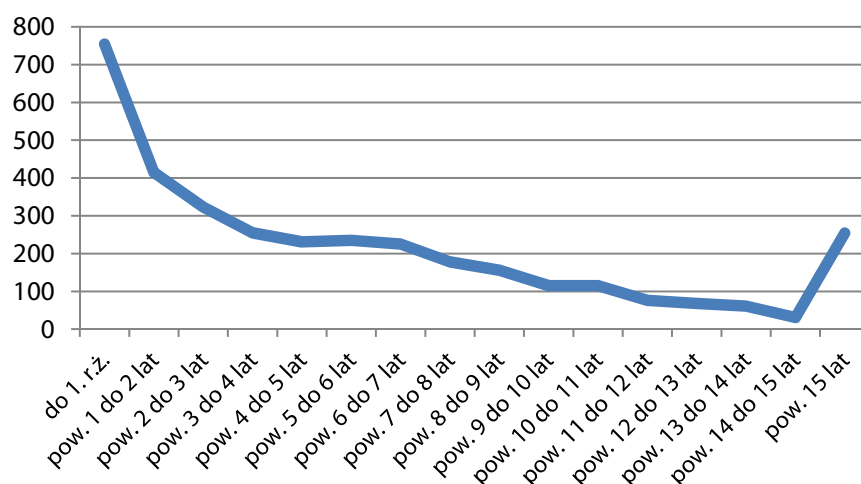
brak informacji ze strony sądu rodzinnego na temat tego, czy dane dziecko lub rodzina zastępcza jest objęta nadzorem kuratora; zbyt długi okres rozpatrywania wniosków, pism oraz spraw kierowanych do sądu rodzinnego. W celu usprawnienia współpracy z sądem rodzinnym, PCPR proponuje zastosowanie uregulowań prawnych dotyczących usprawnienia współpracy pomiędzy jednostkami i instytucjami działającymi na rzecz pomocy dziecku i rodzinie.

- **PCPR w Giżycku:** naszym zdaniem instytucja typu Sąd starając się o bezstronność w toku prowadzonych spraw rodzinnych nadmiernie izoluje się od instytucji pomocowych tj. pomocy społecznej, oświaty itp. co utrudnia komunikację, współpracę na zasadach partnerskich i uzyskanie właściwych efektów wobec dziecka, rodziny. Podejmowano próby zintegrowania się, niestety, przynoszą one z powodu w/w strategii niewiele korzyści. Obecnie nie widzimy możliwości ułatwienia współpracy bez zmiany postawy ze strony sędziów, kuratorów i uznania, że wykonujemy podobne obowiązki i mamy wspólny cel, a w związku z tym jesteśmy partnerami.

Długotrwałe postępowania zmniejszają szanse dziecka na adopcję. Analiza danych wskazuje, że największe szanse na adopcję mają dzieci najmniejsze.

Wykres nr 5

Liczba orzeczonych adopcji ogółem w zależności od wieku dziecka



Źródło: Dane GUS, 2015 r.

W trakcie kontroli NIK stwierdziła również przypadki dobrej współpracy sądów z PCPR/MOPS.

- **PCPR w Policach:** współpraca z Sądem Rejonowym w Szczecinie VIII Wydziałem Rodzinnym i Nieletnich układa się ogólnie dobrze. PCPR w większości przypadków nie jest stroną w postępowaniach dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, jednakże w IV kwartale 2014 r. wprowadziłam praktykę udziału przedstawiciela PCPR we wszystkich posiedzeniach sądu rozpatrujących sprawy dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Po wprowadzeniu tej praktyki, sędziowie niechętnie akceptowali ten rodzaj aktywności PCPR. Jednak po kilkunastu trudnych przypadkach procesowych, istotnych informacjach przekazywanych przez pracownika PCPR w postępowaniu, obecnie sędziowie przychylnie i z aprobatą wysłuchują przedstawiciela organizatora. Należy dodać, iż terminy spraw sądowych pozyskujemy w ścisłej współpracy z rodzinami zastępczymi. W dużej mierze sąd nie informuje PCPR o terminach wokand. Istotnym pozytywnym elementem współpracy z Sądem jest także możliwość kontaktowania się telefonicznego z sędziami, odpowiedzialnymi za konkretne sprawy danych rodzin.
- **MOPS w Łodzi** realizujący zadania organizatora oraz wszystkie łódzkie placówki opiekuńczo-wychowawcze, zasadniczo pozytywnie oceniają współpracę z sądami rodzinnymi. Wielu z sędziów angażuje się w sprawy dotyczące dzieci, oferując pomoc w rozwiązywaniu trudnych sytuacji małoletnich. Pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz placówek opiekuńczo – wychowawczych mają możliwość kontaktowania się z sędziami nie tylko podczas ich dyżurów, ale również poprzez kontakt telefoniczny. Dobrą praktyką współpracy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi są spotkania z przewodniczącymi Wydziałów Rodzinnych i Nieletnich łódzkich sądów. Na spotkaniach tych dochodzi do wielu istotnych ustaleń w zakresie



wzajemnej współpracy. W zakresie rodzinnej pieczy zastępczej najistotniejszy problem to ustalanie przez sądy zbyt krótkich terminów na wydanie opinii o kandydatach na rodzinę zastępczą, czasem nawet kilkudniowych oraz długi okres oczekiwania na termin rozpraw sądowych i zbyt długo toczące się postępowania sądowe. Należy jednak wskazać, że w sytuacjach, w których dobro dziecka pozostającego w pieczy jest zagrożone, to po przedstawieniu sytuacji sędziemu, orzeczenia są wydawane niezwłocznie.

**Na problemy związane z długotrwałym procesem uregulowania sytuacji prawnej dzieci i związany z tym brak stabilizacji w życiu dzieci zwracały również uwagę ankietowane przez NIK rodziny zastępcze.**

#### Rodzice zastępczy o problemach z postępowaniem sądowym:

- zbyt długie oczekiwanie na decyzje Sądu. Dziecko musiało przebywać w Domu Małego Dziecka aż 2,5 miesiąca, zanim zostały zakończone procedury. Ponieważ na szkolenia dla rodzin zastępczych czeka się kilka miesięcy musieliśmy załatwić to prywatnie – koszt 1.600 zł. (Legionowo);
- przedłużające się sprawy w Sądzie Rodzinnym. Wydaje się nam, że dziecko i jego sprawy są na samym końcu, wbrew obiegowej opinii, że „dziecko jest najważniejsze”. (Nysa);
- sąd – długo ciągnęła się sprawa 6 m-cy, dzieci oddano nam w pieczę, więc przez ten czas nie otrzymywaliśmy pieniędzy na ich utrzymanie. (4 dzieci – rodzeństwo, od 1 września – podręczniki, odzież zimowa itd.) Sąd powinien wiedzieć jak formułować orzeczenia, aby nie stawiać rodzin w tak trudnej sytuacji. (Toruń);
- jednym z elementów do rozwiązania jest brak współpracy między MOPS, a sądem rodzinnym. Przykładem tego jest sytuacja dzieci, które z pogotowia rodzinnego zostały umieszczone u mnie, a po trzech miesiącach wróciły do rodziny biologicznej. W ten sposób dziewczynki w ciągu jednego roku trzy razy zmieniły miejsce zamieszkania. (Toruń);
- przebywanie dzieci dłużej, niż cztery – pięć miesięcy w pogotowiu rodzinnym na skutek przedłużających się rozpraw sądowych, jest szkodą dla małego dziecka. Nikt nie zastanawia się nad losem, psychiką dziecka, lecz nad rodzicami, którzy je zostawili. (Sosnowiec);
- szybsze postępowania sądowe – aby dzieci miały szansę na powrót do rodziny biologicznej lub adopcję. (Legionowo);
- dzieci powinny mieć poczucie bezpieczeństwa, a nie mogą go mieć w sytuacji, gdy sprawy w sądzie ciągną się w nieskończoność. (Nysa);
- ponaglać sądy w sprawie orzekania o ostatecznym losie dzieci. Dla dzieci każdy miesiąc jest istotny, sądy są opieszale w prowadzeniu procedur. (Pruszków).

#### Kontakt z rodziną biologiczną

**Powrót dziecka do rodziny biologicznej jest głównym priorytetem pracy działań na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej. Z tego względu utrzymanie właściwego kontaktu z rodziną biologiczną jest elementem o kluczowym znaczeniu. Tymczasem to właśnie kontakty z rodzicami biologicznymi były najczęściej wskazywane przez ankietowane rodziny zastępcze, jako czynnik utrudniający pracę z dzieckiem oraz funkcjonowanie rodziny zastępczej.**

Jak wykazała kontrola, jest to kwestia budząca wiele emocji. Na tym tle pojawiają się sytuacje konfliktowe, stresogenne nie tylko dla dziecka, ale i całej rodziny zastępczej. **Rodziny zastępcze mają obowiązek umożliwiania kontaktu rodzicom z dziećmi umieszczonymi w pieczy<sup>93</sup>, ale – w przypadku patologicznych zachowań rodziców biologicznych – przynosi to często niepożądany efekt i wywiera negatywny wpływ na rozwój emocjonalny dziecka, zachowanie czy postępowanie.**

<sup>93</sup> Art. 40 ust. 1 pkt 7 ustawy.

Trudnościami najczęściej spotykanymi w pracy służb powiatu z rodzinami zastępczymi są kwestie umożliwiania i nawiązywania kontaktów z rodzicami biologicznymi. Brakuje odpowiednich narzędzi, określających formy i zasady tych kontaktów, a w przypadku konieczności organizowania spotkań przez organizatora brakuje pomieszczeń przygotowanych na takie spotkania oraz możliwości finansowania pracowników biorących w nich udział. **Zdaniem NIK, jest to problem o kluczowym znaczeniu, ponieważ dom rodzica zastępczego powinien być miejscem dającym poczucie bezpieczeństwa wszystkim przebywającym w nim dzieciom.**

W powiatach objętych kontrolą rodziny zastępcze wywiązywały się z obowiązku umożliwienia dzieciom kontaktu z ich rodzicami biologicznymi. Spotkania takie odbywały się w większości przypadków w domach rodziców zastępczych. Za dobrą praktykę w tym zakresie uznać należy posiadanie przez PCPR wydzielonych pomieszczeń do tego typu spotkań. Tylko pięć skontrolowanych powiatów posiadało takie pomieszczenia.

- **PCPR w Ostródzie:** w myśl art. 40 ust. 1 pkt 7 ustawy, PCPR umożliwiał kontakt dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych z rodzicami biologicznymi i innymi osobami bliskimi m.in. poprzez możliwość spotykania się w specjalnie do tego celu przygotowanym pokoju w siedzibie jednostki oraz w domu rodziny zastępczej. W czterech badanych rodzinach (14 dzieci) do takich spotkań w ogóle nie dochodziło. W większości z tych przypadków, rodzice tych dzieci, albo nie żyli, albo byli nieznani. Pozostali rodzice, to alkoholicy, nieinteresujący się swoimi dziećmi. W przypadkach, gdy dochodziło do takich spotkań, odbywały się zazwyczaj w domu rodziny zastępczej, a w jednym przypadku, gdzie matka dziecka była niepełnosprawna ruchowo, PCPR organizował dowóz dziecka do matki. Nadmienić jednak należy, że spotkania te zdarzały się sporadycznie i dochodziło do nich kilka razy w roku.
- **PCPR w Żaganiu:** dzieciom przebywającym w pieczy zastępczej umożliwiano utrzymanie kontaktu z rodziną biologiczną w następujących formach: spotkania na terenie PCPR w obecności psychologa lub bez obecności psychologa (w obecności lub bez obecności rodziny zastępczej). Psycholog uczestniczący w spotkaniach czuwa nad przebiegiem spotkań oraz pomaga nawiązać prawidłową relację rodziców biologicznych z dziećmi przebywającymi w pieczy; spotkań w miejscu zamieszkania dzieci lub w innych miejscach, jak: Dom Kultury w obecności rodziny zastępczej i koordynatora.
- **PCPR w Kętrzynie:** w pomieszczeniach PCPR w Kętrzynie jest dostosowany pokój, w którym odbywa się pierwsze spotkanie dziecka z rodzicem lub gdy rodzic biologiczny prezentuje postawę roszczeniową, awanturuje się lub jest uzależniony. Wizyty rodziców biologicznych w domach rodzin zastępczych (przeważnie są to spotkania okolicznościowe, tj. w uroczystych dniach dziecka, świętach lub w sytuacji, gdy rodzic biologiczny dał się poznać, jako osoba współpracująca na rzecz dziecka). Urlopowanie dzieci do domów rodziców za zgodą sądu i pozytywną opinią rodziny zastępczej (w określone dni wolne od nauki, święta itp.). Większość dzieci przebywających w pieczy zastępczej utrzymuje stały kontakt z rodzicami naturalnymi, poprzez rozmowy telefoniczne, sms-y, skype oraz portale społecznościowe (np. Facebook).

**Kontakt z niewłaściwie funkcjonującymi rodzicami biologicznymi był najczęściej wskazywanym przez rodziców zastępczych problemem utrudniającym skuteczne wychowanie dzieci znajdujących się pod ich opieką. Rodzice zastępczy wskazywali, że w takich przypadkach kontakt odbywa się z olbrzymią szkodą dla dziecka i zaburza funkcjonowanie rodziny zastępczej, a w niektórych przypadkach może być nawet niebezpieczny.**

#### Rodzice zastępczy o problemach w kontaktach z rodzicami biologicznymi:

- *należy odciążyć rodziny zastępcze od obowiązku kontaktów z rodzinami biologicznymi – mógłby w tych kontaktach pośredniczyć PCPR. Czasami kontakty z rodzinami biologicznymi nie są bezpieczne. (Poznań);*
- *nie może być takich sytuacji, że na spotkanie rodzic biologiczny – dziecko, rodzice biologiczni przychodzą pod wpływem alkoholu, MOPS nie widzi problemu, dla świętego spokoju nie reagują. (Radom);*
- *problemem jest kontakt z rodzinami biologicznymi np. osoby po wyrokach, chorzy psychicznie, uzależnieni. (Elbląg);*
- *problemem jest rodzina biologiczna, która nie współpracuje z rodziną zastępczą. (Żagań);*

- *największym problemem są spotkania dzieci z rodzicami, po których zachowanie dzieci diametralnie się zmienia i to, co wypracowujemy w domu, ponownie musimy zaczynać od nowa. Rodzice, którzy przychodzą na spotkania „bo muszą” i nie robią nic, żeby zmienić swoje życie (np. leczenie z uzależnień) powinni mieć zakaz widywania dzieci.). (Bydgoszcz);*
- *okazjonalne spotkania rodziców z dziećmi wynikające z winy właśnie rodziców, ich niepokryte obietnice względem dzieci i związane z tym rozterki naszych podopiecznych. (Żagań);*
- *największym problemem jest negatywny wpływ rodziców podczas urlopowania dzieci do ich „domów rodzinnych”. Buntowanie dzieci, negatywne określenia opiekunów oraz obietnice bez pokrycia ujemnie wpływają na ocenę rodziny zastępczej w oczach dziecka, bunt i problemy psychiczne. (Gryfice);*
- *problemem są kontakty z rodziną biologiczną. Wskazany byłoby kontakty z rodziną biologiczną w siedzibie PCPR w obecności psychologa. (Sosnowiec);*
- *głównym problemem jest kontakt z rodziną biologiczną. Rodzice nastawiają dzieci przeciwko rodzinie zastępczej. (Sosnowiec);*
- *wychowanie dzieci utrudniają rodzice biologiczni nie zdający sobie sprawy, jak niszczą własne dzieci. Oni niszczą to, co naprawię, i tak w kółko. (Sosnowiec);*
- *uważam, że największym problemem są kontakty z rodziną biologiczną, która często burzy proces skutecznego wychowania dziecka, zaburzając poczucie bezpieczeństwa. (Nakło nad Notecią);*
- *w moim przypadku są to kontakty z rodzicami biologicznymi. Po wizycie w domu rodziców trzeba czasu, aby wszystko wróciło do normy, niechęć do nauki i obowiązków domowych panujących w rodzinie zastępczej. (Puławy);*
- *problemem są rodzice biologiczni, którzy najczęściej swoim postępowaniem zaburzają proces wychowawczy. (Nysa);*
- *sporadyczne kontakty z rodziną biologiczną (patologiczną), głównie telefoniczne, powodujące podburzanie dzieci (cytat: „Sędzia jest zły i was nie chce oddać” lub „Oni są źli, wy nic nie musicie, oni wszystko muszą”), co skutkuje agresją dzieci i cała nasza praca idzie na marne. (Nysa).*

**Zdaniem NIK, rodzinom zastępczym potrzebne jest dodatkowe wsparcie w zakresie kontaktów pomiędzy dziećmi, a ich rodzicami biologicznymi. Zabieraniu dzieci z rodzin biologicznych towarzyszy często atmosfera konfliktu, która potem przekłada się na relacje pomiędzy dzieckiem a jego rodzicem, a także pomiędzy rodzicem biologicznym a rodzicem zastępczym. W sytuacji destrukcyjnych zachowań rodziców biologicznych, rodzice zastępczy powinni mieć prawo żądania odbywania spotkań poza ich miejscem zamieszkania, w miejscu zapewnionym przez organizatora. W takich przypadkach spotkania powinny odbywać się w obecności psychologa lub pedagoga.**

### Dostęp do leczenia specjalistycznego

**Trudny dostęp do leczenia specjalistycznego był również jednym z kluczowych problemów w zapewnieniu odpowiedniej opieki dzieciom objętym opieką rodzin zastępczych. Dzieci trafiające do pieczy zastępczej są w większym stopniu niż ich rówieśnicy obciążone dysfunkcjami zdrowotnymi<sup>94</sup>.**

Problemem jest ograniczony dostęp do specjalistycznych placówek medycznych, jak też brak możliwości korzystania z pomocy specjalistów poza kolejnością, mimo iż zgodnie z art. 47 ust 4 ustawy organizator obowiązany jest do umożliwienia uzyskania porady w poradni

<sup>94</sup> W 2015 r. w rodzinnej pieczy zastępczej przebywało łącznie 6 tys. dzieci posiadających orzeczenie o niepełnosprawności, co stanowiło blisko 10,5% wszystkich podopiecznych, wobec 3% dzieci niepełnosprawnych w całej populacji (GUS. Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 r.).

psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej oraz podjęcie specjalistycznej terapii. Występują ograniczenia lub wręcz braki w dostępie do usług specjalistów z dziedziny wczesnego wspomagania rozwoju, pracy z dzieckiem wykorzystywanym, pomocy dziecku z opóźnieniami rozwojowymi, zaburzeniami emocji i zachowania itp. – terapeutów, seksuologów dziecięcych, psychiatrów dziecięcych, neurologów dziecięcych, itp. W ustawie przewidziano, że np. koordynator<sup>95</sup> będzie umożliwiał dostęp do pomocy specjalistycznej, choć w rzeczywistości koordynator, ani też organizator nie mają praktycznie żadnego wpływu na działanie specjalistów z innych dziedzin.

**Ankietowani przez NIK rodzice zastępczy wskazywali, że problemy z dostępem do specjalistycznego leczenia są poważnym problemem utrudniającym skuteczne i efektywne wychowanie powierzonych im dzieci. W przypadku ich podopiecznych dostęp do specjalistycznego leczenia jest sprawą bardzo istotną z uwagi na stan ich zdrowia i stopień zaniedbania.**

**Rodzice zastępczy o problemach w dostępie do specjalistycznego leczenia:**

- znacznie ułatwiłoby nam korzystanie z wizyt u pediatry i innych lekarzy specjalistów bez stania w kolejkach. Zwłaszcza, kiedy w tym czasie musimy załatwić opiekę do pozostałych dzieci, bądź też jesteśmy np. z 5–6 maluchów. Moglibyśmy wchodzić na podstawie np. „Karty Rodziny Zastępczej”, co znacznie ułatwiłoby nam codzienne życie. Nie udało nam się załatwić tego we własnym zakresie z naszymi przychodniami. (Żary);
- ogromnym utrudnieniem jest dostęp do poradni specjalistycznych. Dzieci trafiające do nas bardzo często wymagają opieki wielospecjalistycznej, do której, jak wiadomo, dostęp jest bardzo trudny. Na wizyty czeka się bardzo długo. Często diagnoza musi być postawiona szybko, żeby zacząć odpowiednią pracę z dzieckiem, aby mu pomóc. (Lublin);
- kiedy trafia pod naszą opiekę chore dziecko największym problemem jest możliwość korzystania z państwowej służby zdrowia i musimy korzystać z prywatnych wizyt. (Sosnowiec);
- uważam, że nieocenioną pomocą byłaby opieka psychologa dziecięcego zwłaszcza w pierwszych chwilach, kiedy dziecko trafia do rodziny zastępczej. (Żagań);
- pomoc w specjalistycznych terapiach np. u dzieci po przemocy, od momentu przyścia dzieci, a nie gdy pojawią się duże trudności. (Bydgoszcz);
- dzieci bardzo chore powinny być kierowane do rodzin specjalistycznych. Przebywanie dzieci dłużej, niż cztery–pięć miesięcy w pogotowiu rodzinnym na skutek przedłużających się rozpraw sądowych, jest szkodą dla małego dziecka. Nikt nie zastanawia się nad losem, psychiką dziecka, lecz nad rodzicami, którzy je zostawili. (Sosnowiec);
- w naszym regionie jest to z pewnością brak specjalistów np. kardiologii dziecięcej, seksuolog dziecięcy. Przy większej liczbie powierzonych dzieci trzeba wyjeżdżać do innych miast na konsultacje lekarskie. (Elbląg);
- brak dostępu do specjalistów: lekarzy, psychologów, reedukatorów – większość we własnym zakresie – prywatnie, b. duży koszt przy dzieciach b. wymagających. Małe wsparcie ze strony PCPR. (Warszawa).

**W trakcie kontroli wnioskowano, aby osobom sprawującym bezpośrednią pieczę zastępczą nad dzieckiem rozszerzyć kompetencje do reprezentowania małoletnich m.in. w kwestiach dotyczących leczenia.** Konsultacje lekarskie, szczególnie psychiatryczne, czy też badanie dziecka w poradni psychologiczno-pedagogicznej jest znacznie utrudnione, gdy opiekun zastępczy bądź wychowawca-opiekun z placówki nie są opiekunami prawnymi i nie mają uprawnień do wyrażenia zgody w ww. przypadkach. Zgodnie z art. 112(1) kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, obowiązek i prawo wykonywania bieżącej pieczy nad dzieckiem umieszczonym w pieczy zastępczej, jego wychowania i reprezentowania w tych sprawach, a w szczególności

<sup>95</sup> Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej do zadań koordynatora należy zapewnianie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej.



w dochodzeniu świadczeń przeznaczonych na zaspokojenie jego potrzeb należą do rodziny zastępczej (prowadzącego rodzinny dom dziecka), natomiast pozostałe obowiązki i prawa wynikające z władzy rodzicielskiej należą do rodziców dziecka chyba, że sąd opiekuńczy postanowił inaczej.

**Sytuację dodatkowo utrudniają długotrwałe postępowania sądowe dotyczące ustanowienia sytuacji prawnej dziecka, które powodują, że rodzice zastępczy często przez długi okres nie są opiekunami prawnymi i nie mogą reprezentować dziecka przed różnymi instytucjami, w tym podmiotami służby zdrowia, co utrudnia udzielenie dziecku pomocy.** Często dzieci umieszczone w pieczy wymagają diagnozy medycznej, specjalistycznego leczenia oraz natychmiastowej pomocy, a w tym przypadku niezbędna jest obecność opiekuna prawnego (prawnymi opiekunami nadal pozostają rodzice biologiczni). Poszukiwanie rodziców biologicznych, czy też uzyskanie zgody sądu rodzinnego wydłuża okres udzielania dziecku pomocy. Zwrócić należy uwagę, że sądy, często ograniczając władzę rodzicielską, nie określają zakresu tego ograniczenia.

- **PCPR w Poznaniu:** w obowiązujących uregulowaniach prawnych brakuje zapisów dot. leczenia specjalistycznego dzieci przebywających w pieczy. Bywają przypadki, że rodzice biologiczni dzieci są daleko poza miejscem zamieszkania lub nie jest znany ich adres, lub są osobami z ograniczeniami intelektualnymi i wtedy uzyskanie ich zgody np. na zabieg operacyjny dziecka jest niemożliwe lub znacznie utrudnione. Instytucje ochrony zdrowia i sądy rodzinne kierują się swoimi przepisami prawa, które są niespójne i wymuszają na instytucjach pomocy społecznej, tj. powiatowych centrach pomocy rodzinie i ośrodkach pomocy społecznej dodatkowych i nie zawsze skutecznych działań, mających na celu odszukanie rodzica i jego dowieszenie do placówki służby zdrowia.
- **PCPR W Puławach:** w czterech przypadkach odnośnie pozbawienia władzy rodzicielskiej noworodka pozostawionego przez matkę w szpitalu, sąd opiekuńczy odpowiednio po 24, 28, 38 i 64 dniach ustanowił opiekuna prawnego, co nie było zgodne z terminem siedmiu dni określonym w art. 149 § 4 Kodeksu rodzinnego.

Na problem ten zwracały również uwagę jednostki, w których NIK zasięgnęła informacji w związku z kontrolą.

- **PCPR w Inowrocławiu:** nowelizacja Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego wskazuje na konieczność ustanowienia opieki prawnej dla dziecka w terminie siedmiu dni od uprawomocnienia się postanowienia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej. Niestety, praktyka pokazuje, że sądy nie przestrzegają tego terminu. Istnieją przypadki, gdy ustanowienie opiekuna nastąpiło po czterech miesiącach od uprawomocnienia postanowienia.

#### Rodzice zastępczy o niewystarczających uprawnieniach:

- była potrzeba konsultacji u psychiatry, ale nie mogliśmy z tego skorzystać, ponieważ dziecko nie było pod naszą pełnoprawną opieką. Potrzebna była do tego zgoda ojca, z którym nie było kontaktu. (Police);
- problemem jest to, że dopóki nie ma się pełnoprawnej opieki, nie wszystko można załatwić np. wizyty u specjalistów, zabiegi. (Police);
- największy problem wynika z wadliwej ustawy. Rodzice biologiczni utrzymują większość praw rodzicielskich, a powinni ulegać pewnemu zawieszeniu. Rodzic zastępczy ma wychowywać i sprawować opiekę, często wiele lat, a nie może pójść do dentysty, wybrać szkoły, wyrobić paszportu na wycieczkę. Musi uzyskać zgodę rodzica na każdy zabieg medyczny. (Toruń);
- zmiana w przepisach prawnych dotycząca możliwości podejmowania przez rodziny zastępcze zgody na leczenie dziecka, bez konieczności podpisu rodziców biologicznych. (Sosnowiec).

#### Oceny sytuacji dziecka

Art. 131 ust. 1 ustawy stanowi, że ocena sytuacji dziecka powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb, jednak w przypadku dzieci w wieku poniżej trzech lat nie rzadziej, niż co trzy miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej, niż co sześć miesięcy. Oceny sytuacji dziecka organizator

dokonyje na posiedzeniu z udziałem rodziny zastępczej albo prowadzącym rodzinny dom dziecka, pedagogiem, psychologiem, właściwym asystentem rodziny, przedstawicielem ośrodka adopcyjnego, koordynatorem, rodzicami dziecka, z wyjątkiem rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej. W 12 jednostkach objętych kontrolą stwierdzono niedotrzymanie ww. terminów.

- **PCPR w Żarach:** w toku kontroli badaniem objęto 180 ocen sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych i ustalono, że 50 ocen zostało przeprowadzonych od dwóch do 135 dni po upływie terminu określonego w art. 131 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Przekroczenie terminu wynosiło w 20 przypadkach do 15 dni; w pięciu przypadkach od 16 do 30 dni; w 14 przypadkach od 31 do 60 dni, a w jednym przypadku 135 dni. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że przyczyną było nadmierne obciążenie zdaniem koordynatorów oraz duża rotacja pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach.
- **PCPR w Krapkowicach:** w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedochowaniu wymaganych przepisami o pieczy zastępczej terminów sporządzania ocen sytuacji dziecka w czterech rodzinach zastępczych zawodowych. W odniesieniu do czterech z sześciu objętych badaniem rodzin ocena sytuacji dzieci sporządzana była z naruszeniem art. 131 ust. 1 ustawy.

**W jednostkach objętych kontrolą w większości przypadków ocena sytuacji dziecka była dokonywana w niepełnym składzie – wynikającym z art. 130 ust. 1 pkt 1–7 ustawy<sup>96</sup>.** Bardzo często zdarzały się sytuacje, kiedy ocena sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej ze względu na brak właściwego asystenta rodziny była dokonywana bez udziału także gminy, co może świadczyć o braku pracy z rodziną biologiczną dziecka. Często nie był także obecny żaden z przedstawicieli podmiotów wskazanych w art. 130 ust. 2 ustawy (fakultatywnie). Dodać należy, że PCPRy nie posiadają żadnych możliwości egzekwowania udziału zaproszonych osób. Brak na posiedzeniach zespołów do spraw oceny sytuacji dziecka osób/podmiotów wymienionych w ww. art. 131 ust. 1 pkt 1–7 ustawy, stwierdzono w przypadku 18 jednostek.

- **PCPR w Żarach:** w 148 ocenach ze 180 nie uczestniczył pedagog, w 83 psycholog, w 6 asystent rodziny mimo tego, że był przydzielony rodzinie dziecka, w 45 ocenach nie uczestniczyli przedstawiciele ośrodka adopcyjnego, mimo tego że rodzice dzieci byli pozbawieni władzy rodzicielskiej. Konieczność uczestnictwa tych osób w ocenie sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej wynika z przepisu art. 130 ust. 1 pkt 2–5 ustawy.
- **PCPR w Puławach:** z ustaleń kontroli wynika, że z 67 objętych kontrolą okresowych ocen, aż w 45 i 49 przypadkach oceny sytuacji dzieci wydawane były bez udziału (konsultacji) odpowiednio: pedagoga i psychologa. W toku kontroli stwierdzono, że osoby wymienione w art. 130 ust. 1 zapraszane były do udziału w posiedzeniach zespołu, jednak nie stawiały się na nie, wobec czego, oceny były dokonywane bez ich stanowiska, co jest niezgodne z ww. uregulowaniem.
- **PCPR w Żaganiu:** w toku kontroli badaniem objęto łącznie 79 ocen sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej i ustalono, że w 53 ocenach dzieci nie uczestniczył pedagog, w 31 ocenach nie uczestniczył psycholog, w 14 ocenach nie uczestniczył asystent rodziny, mimo tego że był przydzielony rodzinie dziecka, a w dwóch ocenach nie uczestniczył pracownik PCPR zajmujący się rodziną, w której dziecko przebywa.

Na problem ten wskazywały również jednostki, w których NIK zasięgała informacji.

- **Starostwo w Sochaczewie:** problemy w zakresie współpracy z sądami rodzinnymi związane są przede wszystkim z brakiem obowiązku uczestniczenia przedstawicieli sądu w posiedzeniach w ramach okresowej oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej i brakiem przepływu informacji między instytucjami. Również sądowa służba kuratorska nie uczestniczy w posiedzeniach i nie współpracuje w zakresie systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Uczynienie PCPR jednostką koordynującą ten system, bez prawnie uregulowanych kompetencji w tym zakresie, czyni ten zapis martwym.

<sup>96</sup> Zgodnie z art. 130 ust. 1 pkt 1–7 ustawy o pieczy zastępczej, oceny sytuacji dziecka organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonuje na posiedzeniu z udziałem: odpowiednio rodziną zastępczą albo prowadzącym rodzinny dom dziecka; pedagogiem; psychologiem; właściwym asystentem rodziny; przedstawicielem ośrodka adopcyjnego; koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej; rodzicami dziecka (z wyjątkiem rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej).

**W ocenie NIK, fakt braku narzędzi do wyegzekwowania stawiennictwa na posiedzeniu, nie może stanowić usprawiedliwienia dla działań organizatora niezgodnych z przepisami prawa. Udział w posiedzeniach tych osób jest obowiązkowy, a wielokrotne niestawiennictwo na posiedzeniach mimo prawidłowego powiadomienia, świadczy o niewłaściwej współpracy zarówno z tymi osobami, jak też z instytucjami sprawującymi nad nimi nadzór.** Celem dokonywanych ocen sytuacji dzieci nie jest wypełnienie urzędniczego obowiązku, ale dobro dziecka przebywającego w pieczy zastępczej i wszelkie działania organizatora powinny do tego zmierzać. W szczególności potrzebne jest wypracowanie zasad współpracy z osobami/przedstawicielami podmiotów biorących udział w ocenie sytuacji dziecka. Zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej (w brzmieniu obowiązującym od 19 września 2014 r.) oceny sytuacji dziecka organizator dokonuje na posiedzeniu z udziałem osób wymienionych w pkt 1–7, a z ust. 2 wynika, iż na posiedzenie mogą być zapraszane także inne osoby i przedstawiciele określonych organizacji z punktu widzenia poszerzenia wiedzy na temat dziecka i jego sytuacji. Wskazuje to wprost, że udział w posiedzeniu pierwszej z grup (ust. 1) jest obligatoryjny, natomiast udział drugiej grupy (ust. 2) jest fakultatywny.

**Zdaniem NIK, dokonywanie okresowych ocen w niepełnym składzie, bez udziału przedstawicieli, którzy bezpośrednio są zaangażowani w sprawę dziecka (przede wszystkim pedagog szkolny, psycholog czy też przedstawiciel ośrodka adopcyjnego), uniemożliwia prawidłową realizację planowanych zamierzeń.** Brak psychologów (specjalistów klinicznych), powoduje, że niemożliwe jest opracowanie szczegółowych diagnoz sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Należy zauważyć, że ocena dziecka jest jedną z istotniejszych czynności prawnych, jakich dokonuje organizator, a udział np. pedagoga i psychologa z uwagi na ich szczególny – specjalistyczny charakter wiedzy jest niezbędny. Stwierdzono także w ośmiu jednostkach dokonywania oceny niezgodnie z celami wynikającymi z art. 129 ustawy o pieczy zastępczej<sup>97</sup>.

- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** dokonywane oceny sytuacji dziecka nie uwzględniały wszystkich wymogów wskazanych w art. 129 pkt 1–7 ustawy. Nie dokonywano np. analizy stosowanych metod pracy z dzieckiem i rodziną.

W latach 2013–2015 w jednostkach objętych kontrolą sporządzono łącznie 37.533 oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, w tym 12.459 w 2013 r., 12.516 w 2014 r. i 12.558 w 2015 r. Liczba ocen negatywnych wynosiła w tym okresie odpowiednio: 83, 113 i 144, co stanowiło odpowiednio: 0,7%, 0,9% i 1,1%. Organizator rodzinnej pieczy zastępczej obowiązany jest do współpracy z sądem oraz informowania go, co najmniej raz na 6 miesięcy, o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej oraz sytuacji rodziny dziecka (art. 47 ust. 5–7 ustawy). Obowiązek ten nie był w pełni realizowany w pięciu jednostkach.

<sup>97</sup> Zgodnie z art. 129 ustawy o pieczy zastępczej organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonuje oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz w rodzinnym domu dziecka w celu:

- 1) ustalania aktualnej sytuacji rodzinnej dziecka;
- 2) analizy stosowanych metod pracy z dzieckiem i rodziną;
- 3) modyfikowania planu pomocy dziecku;
- 4) monitorowania procedur adopcyjnych dzieci z uregulowaną sytuacją prawną umożliwiającą przysposobienie;
- 5) oceny stanu zdrowia dziecka i jego aktualnych potrzeb;
- 6) oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej;
- 7) informowania sądu o potrzebie umieszczenia dziecka w placówce działającej na podstawie przepisów o systemie oświaty, działalności leczniczej lub pomocy społecznej.

- **PCPR w Żarach:** w przypadku 42 dzieci objętych szczegółowym badaniem w toku kontroli, przebywających w rodzinach zastępczych zawodowych, nie przekazano do sądu informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej i sytuacji rodziny dziecka.
- **PCPR w Żaganiu:** badaniem objęto dokumentację 27 dzieci przebywających w rodzinach zastępczych zawodowych w 2015 r. i ustalono, że: w przypadku ośmiorga dzieci, przebywających w trzech pogotowiach rodzinnych, nie przekazano do sądu informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej i sytuacji rodziny dziecka.

Stwierdzono także przypadki przekazywania przez organizatora do właściwego sądu, informacji określonych w art. 47 ust. 5 z pominięciem terminu wynikającego z ww. uregulowania. Dotyczyło to trzech jednostek.

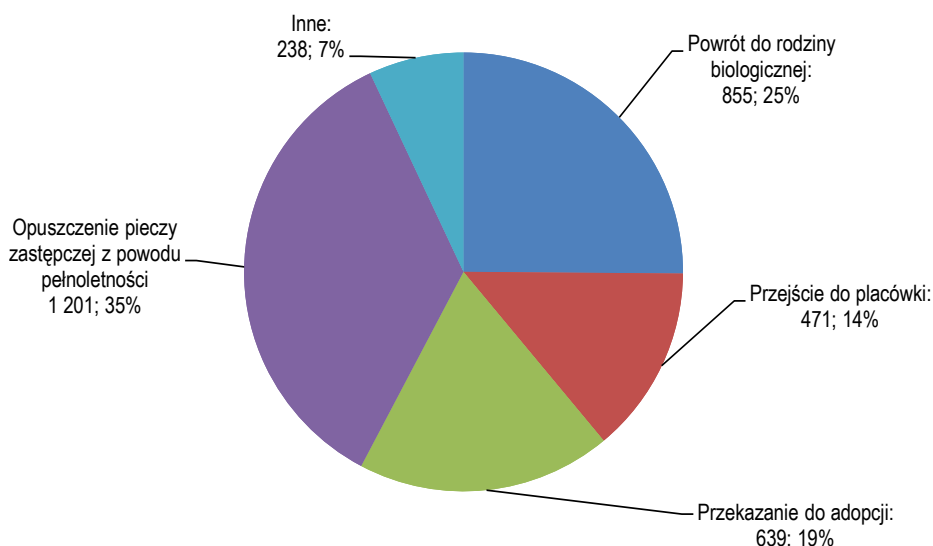
- **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie:** stwierdzono przypadki zarówno w odniesieniu do rodzin zawodowych, jak i spokrewnionych i niezawodowych, przekroczenia terminu sześciu lub trzech miesięcy na przekazanie informacji. Opóźnienia wynosiły od jednego do trzech miesięcy i były spowodowane głównie kwestiami organizacyjnymi.

### 3.2.3.3. Skuteczność działań na rzecz zapewnienia wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej stabilnego środowiska wychowawczego

W latach 2013–2015 w powiatach objętych kontrolą rodziny zastępcze opuściło łącznie 3.404 dzieci (średniorocznie 1.135 z ok. 8.100, tj. ok. 14,0%). Największa grupa to dzieci, które po osiągnięciu pełnoletności podjęły usamodzielnienie (1.201 osób, tj. 35%). Do rodzin biologicznych powróciło 855 dzieci (25%), adoptowanych zostało 639 dzieci (18,8%), a do placówki opiekuńczo-wychowawczej zostało przeniesionych 471 dzieci (13,8%).

Wykres nr 6

Skontrolowane powiaty: wychowankowie, którzy w okresie objętym kontrolą opuścili rodzinną pieczę zastępczą (liczba; udział procentowy)



Źródło: Dane NIK.

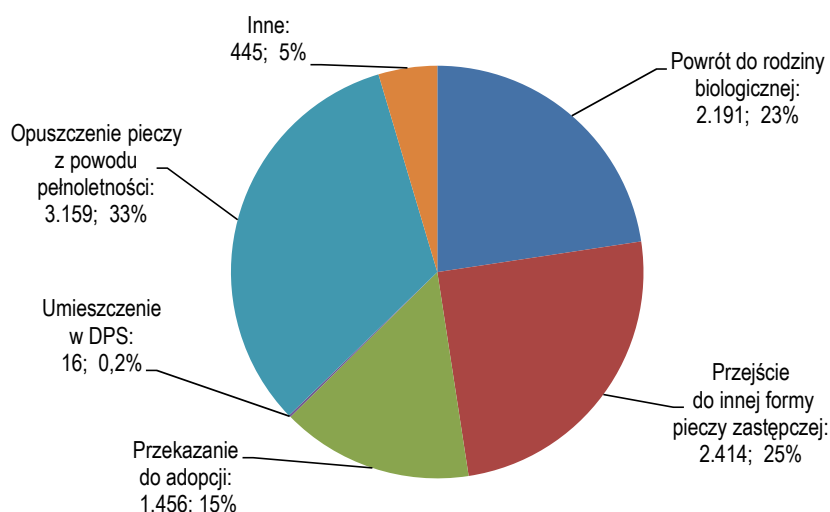
Z danych GUS dla całego kraju wynika, że w 2015 r. rodziny zastępcze opuściło 9.681 dzieci lub pełnoletnich wychowanków, z 56.766 przebywających w rodzinnych formach pieczy zastępczej (17%). Największą grupę również stanowili pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej – 3.159 osób (33%). Druga, co do wielkości, grupa to wychowankowie, którzy zostali przemieszczeni w ramach systemu pieczy zastępczej, tj. przeszli do innej rodziny zastępczej, do rodzinnego domu dziecka,



lub do placówki opiekuńczo-wychowawczej – 2.414 dzieci (25%). Do rodzin biologicznych powróciło 2.191 (23%). Do adopcji zostało przekazanych 1.456 dzieci (15%). Podobne wielkości zostały odnotowane dla instytucjonalnej pieczy zastępczej. Tam również największą grupę opuszczającą placówki stanowią wychowankowie, którzy osiągnęli pełnoletność (31%), do innej jednostki w ramach systemu pieczy zastępczej zostało przeniesionych prawie 29% wychowanków, a do rodzin biologicznych powróciło 27%.

Wykres nr 7

Polska: wychowankowie, którzy w 2015 r. opuścili rodzinną pieczę zastępczą



Źródło: GUS, 2015 r.

Dla porównania w Stanach Zjednoczonych w ciągu roku ponad połowa wychowanków opuszcza pieczę zastępczą (ok. 57%), z tego największa część wraca do rodzin biologicznych (51%), do adopcji trafia 21%, a 9% usamodzielnia się w związku z osiągnięciem pełnoletności<sup>98</sup>.

**Stabilne środowisko wychowawcze jest czynnikiem warunkującym prawidłowy rozwój emocjonalny i psychiczny dziecka. Tymczasem analiza przedstawionych powyżej danych wskazuje, że system pieczy zastępczej nie zapewnia dzieciom w zadowalającym stopniu zakładanego w ustawie stabilnego środowiska wychowawczego, a przyjęta w ustawie hierarchia celów: powrót do rodziny biologicznej – adopcja – opieka i wychowanie w środowisku zastępczym – nie jest osiągnięta.**

Wbrew intencji ustawodawcy, dotyczącej tymczasowego charakteru pieczy zastępczej, niewielki odsetek dzieci, które trafiły do pieczy zastępczej ma możliwość trwałego wyjścia z systemu przed osiągnięciem pełnoletności (powrót do rodziny biologicznej, adopcja) – w skali kraju rocznie jest to tylko ok. 6% w grupie dzieci przebywających w rodzinnych formach pieczy zastępczej (4,4% dla całej pieczy zastępczej).

Z ustaleń kontroli wynika, że jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest niewystarczająca praca prowadzona z rodziną biologiczną dziecka. W ponad 80% przypadków przyczynami umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej jest uzależnienie rodziców (alkohol, narkotyki) oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Stan ten wskazuje na konieczność objęcia takich rodzin

<sup>98</sup> Child Welfare Information Gateway. (2016). Foster care statistics 2014. Washington, DC. U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.

zdecydowanie większym wsparciem na wielu płaszczyznach, a w szczególności poprzez współpracę asystentów rodziny i pracowników socjalnych z rodzinami dysfunkcyjnymi. Jednak wsparcie przez te podmioty, jakkolwiek bardzo istotne, nie w każdym przypadku może być zastosowane z uwagi na to, że to rodzina musi wyrazić zgodę na objęcie jej wsparciem i gotowość do współpracy. W celu podniesienia możliwości powrotu dzieci do rodzin biologicznych w trakcie kontroli powiatowe centra pomocy rodzinie często postulowały wprowadzenie bezwzględnego obowiązku pracy z asystentem rodziny rodziców biologicznych, których dzieci umieszczone są w pieczy zastępczej. Argumentowano to tym, że rodzina biologiczna dziecka powinna być objęta opieką asystenta w celu prowadzenia pracy z rodziną w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną oraz w celu powrotu dziecka do rodziny biologicznej. Zwracano jednocześnie uwagę na brak narzędzi dla asystenta rodziny, a także brak chęci współpracy rodziców biologicznych z asystentami w gminach na rzecz powrotu dzieci pod ich opiekę. Obecnie wymaga się od asystentów „uzdrowienia rodziny” tzw. wieloproblemowej. Stwierdzono też przypadki gmin, które kładą zbyt mały nacisk na pracę z rodzicami biologicznymi, a co za tym idzie trudno określić jest cel w planie pracy z dzieckiem przebywającym w pieczy. W konsekwencji dzieci, które potencjalnie mogłyby wrócić do rodziców biologicznych przebywają długoterminowo w pieczy zastępczej.

- **MOPS w Elblągu:** w 2015 r. z powodu problemów w prawidłowym sprawowaniu funkcji rodzicielskich i zagrożeniu bezpieczeństwa dzieci, objęto 92 rodziny wsparciem asystenta rodziny. W rodzinach tych przebywało łącznie 356 osób, w tym 213 dzieci. W 2016 r. do 31 maja wsparciem asystenta objęto 42 rodziny, w których przebywa 165 osób, w tym 97 dzieci. Asystent rodziny prowadzi pracę z rodziną w miejscu jej zamieszkania lub w miejscu wskazanym przez rodzinę. Do kluczowych osiągnięć asystentury należy zaliczyć, m.in.: poprawę jakości funkcjonowania rodzin, wzmocnienie ich kompetencji wychowawczych, nabycie umiejętności gospodarowania budżetem domowym, sporządzania pism urzędowych, poprawa przez dzieci jakości nauki szkolnej. W 2015 r. spośród wszystkich rodzin objętych wsparciem asystenta w 45 przypadkach zakończono pracę ze względu na : a) osiągnięcie założonych celów – 19 rodzin; b) brak efektów – siedem rodzin; c) zaprzestanie współpracy przez rodzinę – 15 rodzin; d) zmiana adresu zamieszkania – cztery rodziny.

Na problem niewystarczającej pracy z rodzinami biologicznymi wskazywali również ankietowani rodzice zastępczy.

#### Rodzice zastępczy o niewystarczającej pracy z rodzinami biologicznymi:

- *uwagam, że regulacje prawne mogłyby bardziej dotyczyć poprawy losu dzieci, a nie jak dotychczas skupiają się na „dawaniu” szansy rodzicom biologicznym. Czasami dzieci są w „zawieszeniu” latami, a rodzice biologiczni w tym czasie nie wykazują żadnej chęci zmiany. (Elbląg);*
- *rodziny zastępcze powinny mieć możliwość do obrony z urzędu, pracę nad powrotem dziecka do rodziny biologicznej powinni zajmować się asystenci rodzin biologicznych. Rodziny zastępcze powinny zajmować się tylko dziećmi. To jest i tak trudne zadanie. (Opole);*
- *większa współpraca rodziców biologicznych z ośrodkami pomocy społecznej, w celu poprawy ich sytuacji. (Opole);*
- *jeśli z założenia dziecko ma wrócić do rodziny biologicznej, musi być prowadzona efektywna praca z rodziną biologiczną. (Łódź);*
- *za dużo przywilejów i zdecydowanie za mało wymagań w stosunku do rodzin biologicznych. (Białogard);*
- *brak efektów pracy z rodziną biologiczną, które często zakłóca funkcjonowanie dziecka w rodzinie zastępczej, bądź stawia przeciwko rodzinie zastępczej. (Kętrzyn);*
- *w moim przypadku problemem są rodziny biologiczne, ale tylko te, które tak naprawdę nie chcą zabrać dzieci do domu,, tylko je buntują. (Łódź);*
- *nie zawsze dobro dziecka jest tożsame z dobrem rodziców biologicznych, szczególnie, kiedy krzywdzą. (Krapkowice).*

**Aż 33% wychowanków opuszczających pieczę zastępczą to dzieci, które osiągnęły w pieczy zastępczej pełnoletność.** Wskazuje to na fakt, że w ich przypadku nie było możliwe doprowadzenie ani do powrotu do rodziny biologicznej, ani do adopcji. O problemach związanych z usamodzielnianiem pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej NIK pisała już wcześniej w kontroli „Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej”<sup>99</sup>. Kontrola ta wykazała, że rozwiązania wprowadzone ustawą o pieczy zastępczej w zakresie pomocy w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej sprowadzają się głównie do doraźnej pomocy finansowej utrzymywanej na minimalnym poziomie, która młodym osobom u progu dorosłego życia, nie zapewnia bezpiecznych warunków rozwoju. NIK postulowała wprowadzenie w tym zakresie odpowiednich kompleksowych rozwiązań, jednak problem ten pozostaje w dalszym ciągu nierozwiązany. Wskazywała na to również część ankietowanych przez NIK rodzin zastępczych.

#### Rodziny zastępcze o usamodzielnianiu wychowanków pieczy zastępczej:

- *dzieci w większości nie powinny wracać do domów rodzinnych po ukończeniu 18 lat. Nasza włożona ciężka praca i praca dzieci idzie na marne. Dzieci z domów dysfunkcyjnych alkoholowych powinny otrzymywać „Kawalerki” do remontu. (Opole);*
- *usprawnić proces usamodzielniania tak, by wychowanek po ukończeniu nauki nie wracał do środowiska rodzinnego i żył z zasiłku, lecz by miał i wykorzystał lepszy start w życie. (Nakło nad Notecią);*
- *większość dzieci pełnoletnich wraca do swoich patologicznych rodzin biologicznych. Pełnoletni wychowankowie rodzin zastępczych powinni mieć zapewnione mieszkania socjalne, aby mogli samodzielnie rozpocząć dorosłe życie. Większe uprawnienia rodzin zastępczych w stosunku do dzieci, których rodzice mają ograniczone prawa rodzicielskie. Często rodziców biologicznych dzieci nie można znaleźć, aby podpisali jakąś decyzję (lub nie chcą). (Kętrzyn);*
- *żeby dzieci, które się usamodzielniają mogły dostać mieszkanie socjalne byłyby bezpiecznie i spokojniejsze o swoją przyszłość. Należy tylko wprowadzić w całości ustawę o pieczy zastępczej. (Puławy);*
- *większa pomoc dla dzieci usamodzielniających się – w tej chwili poza 1000 zł, które otrzymujemy dla dzieci kontynuujących naukę – studiujących, wszystko musi zapewnić rodzina zastępcza. Jak nie pomoże rodzina zastępcza, to zostają zostawienie sami sobie. (Legionowo);*
- *zbyt małe zabezpieczenie w tym finansowe usamodzielnianych wychowanków rodzin zastępczych. (Kętrzyn).*

**Zdaniem NIK, w kontekście potrzeby zapewnienia dzieciom stabilnego środowiska wychowawczego, niepokojący jest fakt, że aż 25% wychowanków opuszczających podmioty rodzinnej pieczy zastępczej, to dzieci przenoszone z rodzin zastępczych do innych form rodzinnej pieczy zastępczej (14%) lub do placówek opiekuńczo wychowawczych (11%).**

- **PCPR w Białogardzie:** jednocześnie należy zwrócić uwagę na bardzo niepokojące zjawisko, obserwowane w skali całego kraju to jest powrót dzieci z rodzin zastępczych do placówek opiekuńczo-wychowawczych. Ta sytuacja miała między innymi wpływ na wzrost liczby dzieci umieszczanych w pieczy instytucjonalnej w powiecie białogardzkim. W 2015 roku takich przypadków było aż 5. Do placówek powrócili nastolatki w wieku od 14 do 17 lat, którzy sprawiali problemy opiekuńczo-wychowawcze w rodzinach zastępczych. Niestety, mimo szerokiego wsparcia specjalistycznego udzielanego przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, nie udało się utrzymać dziecka w rodzinie zastępczej. Często to sami wychowankowie wyrażali chęć powrotu do placówki opiekuńczo-wychowawczej.

Jest również grupa dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, która – choć niewielka – wymaga szczególnej uwagi. Są to dzieci o takim stopniu niepełnosprawności, który powoduje, że nie mają szansy, ani na powrót do rodziny biologicznej, ani na adopcję, ani na samodzielne życie.

<sup>99</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK Nr P/14/045, grudzień 2014 r.

Ich los jest szczególnie trudny, ponieważ w przypadku braku możliwości zapewnienia im opieki w ramach systemu pieczy zastępczej, dzieci te są umieszczane w domach pomocy społecznej. W 2015 r. do domów pomocy społecznej trafiło 70 dzieci, w tym 56 z pieczy instytucjonalnej i 16 z pieczy rodzinnej. **Zdaniem NIK, w przypadku tych dzieci w systemie pieczy zastępczej powinny być zapewnione specjalne rozwiązania, które zapewnią rodzinom zastępczym, które zechcą się nimi zaopiekować uzyskanie takich uprawnień, jak w przypadku opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.**

#### Rodzice zastępczy o dzieciach niepełnosprawnych wymagających stałej opieki:

- *Ja mam dziecko niepełnosprawne, które nigdy się nie usamodzielni. Na pewno po osiągnięciu pełnoletności zostanie z nami a my chcielibyśmy, żeby nadal było objęte pieczą zastępczą, bo i tak będzie potrzebował naszej opieki, a bez nas trafiłby do DPS-u. (Toruń)*
- *Nasze dziecko wymaga 24 godzinnej intensywnej opieki. Opiekujemy się Karolinką od 19 lat i nie czujemy się wypaleni, jako rodzice zastępczy oraz jako zawodowa rodzina zastępcza, a wręcz z każdym dniem kochamy ją coraz bardziej i chcielibyśmy ją wychowywać jak najdłużej. (Radom)*



#### 3.2.4. Finansowanie świadczeń

W latach 2013–2015 wydatki powiatów objętych kontrolą na świadczenia dla rodzin zastępczych lub osób prowadzących rodzinne domy dziecka wzrosły ogółem z 82.834,2 tys. zł do 86.760,9 tys. zł, tj. o 4,7%. Wydatki na wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wzrosły w tym okresie z 9.098,7 tys. zł do 10.775,5 tys. zł, tj. o 18%. Szczegółowe dane dotyczące wydatków powiatów objętych kontrolą na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przedstawiono w tabeli poniżej.



Tabela nr 3

Wydatki powiatów objętych kontrolą na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w latach 2013–2015

| Lp. | Wyszczególnienie                                                                                             | rok          |              |              |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
|     |                                                                                                              | 2013         | 2014         | 2015         |
| 1.  | Wydatki powiatu ogółem (w tys. zł)                                                                           | 10 185 131,0 | 10 390 939,9 | 10 343 339,8 |
| 2.  | Wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej ogółem (w tys. zł)               | 279 357,4    | 290 349,9    | 303 077,3    |
| 3.  | Wydatki na świadczenia dla rodzin zastępczych lub osób prowadzących rodzinne domy dziecka ogółem (w tys. zł) | 82 834,2     | 83 253,1     | 86 760,9     |
|     | – rodziny zastępcze spokrewnione                                                                             | 44 105,0     | 43 189,3     | 43 724,5     |
|     | – rodziny zastępcze niezawodowe                                                                              | 24 917,8     | 23 773,8     | 24 241,4     |
|     | – rodziny zastępcze zawodowe                                                                                 | 10 041,6     | 11 217,2     | 12 601,3     |
|     | – rodziny zastępcze pomocowe                                                                                 | 159,4        | 141,2        | 682,9        |
|     | – rodzinny dom dziecka                                                                                       | 3 610,7      | 4 968,9      | 6 012,0      |
| 4.  | Wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych                                                              | 9 098,7      | 9 967,0      | 10 775,5     |

Źródło: Dane NIK zebrane w trakcie kontroli.

### Świadczenia obligatoryjne

Rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, na każde umieszczone dziecko przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania nie niższe niż kwota: 660 zł miesięcznie w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej i 1.000 zł miesięcznie w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka. W rodzinie zastępczej lub prowadzącym rodzinny dom dziecka, na dziecko niepełnosprawne przysługuje dodatek w wysokości 200 zł miesięcznie na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania dziecka. Rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącym rodzinny dom dziecka przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2.000 zł miesięcznie, a rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługuje wynagrodzenie miesięczne nie niższe niż kwota 2.600 zł<sup>100</sup>. Wysokość tych świadczeń od czasu wejścia w życie ustawy, tj. od 2012 r. nie była rewaloryzowana. Przykładowo, w 2011 r. wysokość wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej była prawie o 45% wyższa od obowiązującego minimalnego wynagrodzenia (1.386 zł), w 2016 r. – o 8% (1.850 zł), a po 1 stycznia 2017 r. będzie równa minimalnemu wynagrodzeniu (2.000 zł).

**Objęte kontrolą powiaty praktycznie nie korzystały z uprawnienia wynikającego z art. 91 ustawy o pieczy zastępczej, który stanowi, że rada powiatu w drodze uchwały może podwyższyć minimalną wysokość świadczeń pieniężnych określonej w ustawie.** Powiat może np. uchwalić wyższe stawki wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych, biorąc pod uwagę w szczególności kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny zawodowej. Z możliwości takiej skorzystały, w różnym zakresie, zaledwie cztery powiaty objęte kontrolą. Dobre praktyki w tym zakresie stwierdzono w niżej wymienionych powiatach.

<sup>100</sup> Art. 80–81 oraz 85 ust. 1–2 ustawy.

- Uchwałą Nr VIII/61/2015 **Rady Powiatu w Ostródzie** ustalona została wysokość wynagrodzenia dla rodzin niezawodowych lub osób pełniących funkcję rodziny pomocowej, którą uzależniono od liczby przyjętych dzieci pod opiekę. Miesięczne świadczenie określono na poziomie 85% kwoty 2.000 zł w przypadku umieszczenia w danej rodzinie do trojga podopiecznych, natomiast zwiększenie wynagrodzenia następowało o każde 5% za kolejnego podopiecznego, aż do 100% powyżej pięciorga podopiecznych.
- **Zarząd powiatu pruszkowskiego** ustalił wysokość świadczeń powyżej minimum określonego w ustawie, w tym dla rodzin zawodowych w wysokości wynagrodzenia brutto od 2 tys. do 2,6 tys. zł (w zależności od ilości dzieci objętych opieką), dla rodzin zawodowych specjalistycznych od 2,2 tys. do 2,8 tys. zł, natomiast dla rodzinnych domów dziecka w wysokości wynagrodzenia brutto (w zależności od ilości dzieci objętych opieką) od 2,0 do 3,3 tys. zł.
- **Rada Powiatu Nakielskiego** nie podwyższała minimalnej wysokości świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w RZ lub RDD<sup>101</sup>. Jednakże na umotywowany wniosek RZ lub prowadzącego RDD i wskutek indywidualnej oceny Dyrektora wysokość świadczenia mogła ulec podwyższeniu. Przy ocenie brane były pod uwagę m.in. ukończone szkolenia, uzyskane oceny, liczba dzieci będących pod opieką RZ lub prowadzącego RDD. W związku z tym część rodzin uzyskiwała wyższe wynagrodzenia niż określone w ustawie.
- **Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie**: rodzinom zawodowym zapewniono wynagrodzenie na poziomie wyższym niż określony w ustawie o pieczy zastępczej. W przypadku rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego – 2.965 zł, specjalistycznych – 2.635 zł i rodzin zawodowych o krótkim stażu – 2.306 zł. Zapewniono również środki finansowe dla sześciu rodzin pomocowych, a także pomoc dla rodzin zastępczych w ramach grup wsparcia.

W jednym przypadku stwierdzono, że mimo iż rada miasta podniosła wynagrodzenia rodzin zastępczych, to uchwała ta nie została zrealizowana i w konsekwencji rodziny zastępcze otrzymywały dotychczasowe wynagrodzenie.

- **MOPS w Radomiu**: w przypadku siedmiu z 12 zbadanych przez NIK umów zawartych z rodzinami zastępczymi zawodowymi nie uwzględniono zapisów uchwały Nr 322/2012 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 19 kwietnia 2012 r. określającej wynagrodzenie dla wszystkich rodzin zastępczych od 1 kwietnia 2012 r. na poziomie 2.700 zł. W konsekwencji rodziny te otrzymywały dotychczasowe wynagrodzenia. Dyrektor MOPS w okresie objętym kontrolą zastosował się tylko w pięciu z 12 zbadanych przypadków do uchwały Nr 322/2012 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 19 kwietnia 2012 r., określającej podniesienie wynagrodzenia wszystkim rodzinom zastępczym od 1 kwietnia 2012 r. do kwoty 2.700 zł. Pozostałe siedem rodzin zastępczych nie otrzymało podwyżki wynikającej z uchwały Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 19 kwietnia 2012 r., które wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta Radomia i Dyrektorowi MOPS w Radomiu.

Ankietowane przez NIK rodziny zastępcze wskazywały, że wysokość środków przeznaczanych na utrzymanie dzieci powinna być uzależniona od wieku dziecka, zwracając uwagę, że im większe dziecko, tym większe potrzeby. Rozwiązanie takie jest stosowane np. w Holandii.

#### Holandia: wysokość świadczeń na utrzymanie uzależniona od wieku dziecka

Kwota świadczeń jest ustalana corocznie przez Rząd. Dane na 2016 r.:

| Wiek dziecka    | Kwota/mc | Kwota/dzień |
|-----------------|----------|-------------|
| Od 0 do 8 lat   | 543 euro | 17,84 euro  |
| Od 9 do 11 lat  | 549 euro | 18,04 euro  |
| Od 12 do 15 lat | 598 euro | 19,65 euro  |
| Od 16 do 17 lat | 660 euro | 21,69 euro  |
| 18 i więcej lat | 667 euro | 21,92 euro  |

W niektórych przypadkach np. na dziecko w sytuacji kryzysowej, dziecko niepełnosprawne, lub gdy rodzina zastępcza opiekuje się trójką lub więcej dzieci przysługuje dodatkowe świadczenie. W tym ostatnim przypadku dodatkowa płatność przysługuje od trzeciego dziecka i wynosiła w 2016 r. 3,55 euro na dzień (w 2015 r. było to 3,51 euro).

<sup>101</sup> Zgodnie z art. 80 ust. 1, art. 81 i 85 ustawy.

**W opinii większości ankietowanych przez NIK rodziców zastępczych wysokość świadczeń na utrzymanie dzieci, z uwzględnieniem 500+, wystarcza na pokrycie podstawowych potrzeb. Problem pojawia się, gdy dziecko potrzebuje specjalistycznej pomocy.** W takiej sytuacji, z uwagi na problemy z dostępnością świadczeń opieki zdrowotnej, pomocy dla dziecka muszą szukać w placówkach prywatnych, z czym wiąże się konieczność ponoszenia opłat, które w żaden sposób nie są refundowane. Dodać należy, że świadczenie dodatkowe na dziecko niepełnosprawne to tylko 200 zł!

#### Rodzice zastępczy o wysokości świadczeń:

- moim zdaniem świadczenia są zbyt niskie, ponieważ większość dzieci potrzebuje stałej opieki medycznej. Niestety wszystkie wizyty prywatne są kosztowne, a na bezpłatne trzeba długo czekać, co w naszym przypadku jest niemożliwe. (Żagań);
- świadczenia nie są wystarczające w przypadku długotrwałej choroby i korzystania z prywatnych usług medycznych. W takiej sytuacji braki finansowe wynoszą ok. 40%. (Sosnowiec);
- od 16 lat stawka na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka jest taka sama, a koszty utrzymania dziecka są duże. Głównie, jeżeli chodzi o leczenie, w dużej mierze prywatne, bo czas oczekiwania na specjalistów jest bardzo długi. Podrożały też środki higieny, mleko i odżywki. Utrzymanie domu: prąd, woda, węgiel, śmieci itp. (Opole);
- świadczenie na utrzymanie dziecka z orzeczeniem o niepełnosprawności jest niewystarczające. Powodem są terapie i zajęcia, w ogromnej większości prywatne i kosztowne. (Puławy);
- jeżeli dziecko jest w miarę zdrowe, nie interesuje się niczym szczególnym, to pieniędzy wystarcza. Ale jeżeli jest przewlekłe chore, bierze leki i ciągle jeździ się z nim po lekarzach, to nie. Również, gdy ma jakieś pasje, zdolności, trzeba go dowozić, opłacać dodatkowe zajęcia, wyposażać to też nie. (Puławy);
- dla dzieci zdrowych – wystarczające. Przy dzieciach obciążonych często niewystarczające. Koszty wizyt lekarskich są wysokie, a trudno czekać miesiącami na wizytę, kiedy zaniedbania w leczeniu już są duże. (Legionowo);
- brak zwrotu kosztów odpłatnych terapii, które muszą być podejmowane w sytuacji, gdy brak jest takich terapii bezpłatnie lub gdy czas oczekiwania na bezpłatną terapię jest bardzo długi (np. ponad 2 lata). (Warszawa);
- świadczenie (obecnie 1500 zł) nie jest niskie. Jednak, gdy podliczyć wszystkich specjalistów: lekarzy, psychologów, reedukatorów, itp., nie zawsze wystarczające. Dzieci w rodzinach zastępczych potrzebują ogromnej pomocy na wielu płaszczyznach, od edukacji, zdrowia do emocji. (Warszawa);
- świadczenia na utrzymanie dziecka są wystarczające, gdy dzieci są zdrowe, kiedy dzieci są chore powinno być dodatkowe dofinansowanie w postaci zwrotów kosztów leczenia, rehabilitacji, w dużej mierze chodzi o dzieci chore przewlekłe. Dla noworodków powinny być dodatkowe szczepienia, które nie są refundowane, a zapewniłyby dzieciom lepszy start. (Radom);
- przy dziecku niepełnosprawnym – nie wystarcza. Brak na leki, rehabilitację, sprzęt specjalistyczny, remonty. (Radom);
- mój wychowanek choruje na porażenie mózgowe i kwota obecna to za mało, samo leczenie i rozjazdy po lekarzach, bardzo daleko, bo nie ma na miejscu. Zajmuje mi to bardzo dużo czasu i pieniędzy, o zdrowiu swoim nie wspomnę. Wykryto ostatnio guz w głowie i ile teraz się umęczymy? Takie dzieci powinny mieć specjalne karty leczenia i bez kolejek za telefonem dzień wcześniej. Wiem, że chorych jest dużo, ale może trzeba coś zrobić z lekarzami, żeby ich było więcej. Rodziny i rodzice też powinny być przyjmowane u takich lekarzy, bo bardzo dużo tracą zdrowia, siły, miłość ich tylko trzyma. Ja sama choruję od dziecka, a wychowuję trójkę chorych dzieci. (Białogard);
- po latach opiekowanie się dzieckiem stwierdzam, że środki finansowe, jakie otrzymujemy na utrzymanie i zaspokojenie potrzeb dziecka nie są wystarczające. Nasze dziecko powinno być zupełnie inaczej potraktowane w przepisach. Szpital średnio co 5 lat wymienia sprzęt medyczny na nowy, a ja nie mogę z braku środków po 17 latach. Największym problemem było po ułożeniu dziecka w naszej rodzinie zorganizowanie sprzętu anestezjologicznego tj. respiratora, pulsoksymetru, koncentratora tlenu, ssaka, osprzętu. Następnym problemem było zorganizowanie kwalifikowanych opiekunów do dziecka na czas wyjścia mojego i męża do pracy, zdobycie funduszy na zaspokojenie wszystkich potrzeb. Kolejnym problemem było zapewnienie stałego dopływu prądu oraz uzgodnienie z dostawcą przerw w jego dostawie. (Radom).

### Pomoc państwa w wychowaniu dzieci (Program 500+)

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci<sup>102</sup> określa warunki nabywania prawa do świadczenia wychowawczego oraz zasady przyznawania i wypłacania tego świadczenia. Świadczenie wychowawcze przysługuje osobom określonym w art. 4 ust. 2 (matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka) w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie. Zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej, rodzinie zastępczej, prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego (art. 80 ust. 1a i 115 ust. 2a) przysługuje na każde dziecko w wieku do ukończenia 18. roku życia dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego określonego w przepisach o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (obecnie 500 zł).

Z analizy informacji przekazanych przez powiatowe centra pomocy rodzinie wynika, że istnieje sporadyczne zainteresowanie rodziców biologicznych chęcią przejęcia opieki nad dziećmi celem pozyskania środków finansowych, w tym m.in. skorzystania z Programu 500+. W ocenie pracowników powiatowych centrów pomocy rodzinie zainteresowanie Programem 500+ może mieć tendencje wzrostowe. Są to jednak przesłanki finansowe, gdyż w kwestiach opiekuńczo-wychowawczych istnieje nadal niewydolność rodziny i pomimo wsparcia środowiskowego, tj. pomocy w formie asystenta rodziny lub usług opiekuńczych, rodzina nie będzie w stanie zapewnić dzieciom właściwej opieki i wychowania. Dodać przy tym należy, że w niektórych powiatach sygnalizowano sytuację odwrotną.

- **Starosta kołobrzeski:** od momentu wprowadzenia w życie Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, czyli od dnia 01 kwietnia 2016 r., PCPR w Kołobrzegu, na chwilę obecną nie zauważyło zwiększonego zainteresowania rodzin biologicznych dziećmi przebywającymi w pieczy zastępczej. (...) Ponadto, od momentu wypłaty świadczeń 500+ przez gminy, w pieczy zastępczej nastąpił znaczny wzrost liczby dzieci umieszczonych w wyniku interwencji policji, z powodu nadużywania alkoholu przez rodziców.
- **PCPR w Opolu:** z relacji Dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych z terenu powiatu wynika, że na chwilę obecną nie zaobserwowali wzmożonego zainteresowania rodziców lub krewnych dziećmi przebywającymi w placówkach, który mógłby wskazywać na chęć skorzystania z programu 500+. Natomiast pojawiło się takie zainteresowanie dziećmi umieszczonymi w rodzinach zastępczych. Szczególnie dotyczy to rodzin spokrewnionych. Rodzice biologiczni uświadomili sobie jakie świadczenia na dziecko w sumie otrzymują dziadkowie, w tym 500 zł dodatku wychowawczego na każde umieszczone dziecko w wieku do ukończenia 18 roku życia.

Podobne wnioski, jak przypadku powiatów, wynikają z informacji uzyskanych od wojewodów.

- **Wojewoda warmińsko-mazurski:** z informacji uzyskanych z powiatowych centrów pomocy rodzinie funkcjonujących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego wynika, że w większości powiatów (18) nie odnotowano wzmożonego zainteresowania rodziców biologicznych oraz krewnych powrotem dzieci z pieczy zastępczej, w celu uzyskania świadczeń z programu 500+. Pozostałe trzy powiaty podały następujące informacje: **PCPR w Kętrzynie** – w ostatnim czasie odnotowano dwa przypadki zainteresowania odzyskaniem dzieci z pieczy zastępczej: rodzice biologiczni szóstki dzieci oraz matka jednego dziecka; **PCPR w Mrągowie** – pięć rodzin podjęło starania o odzyskanie piątki dzieci; **PCPR w Olsztynie** – jedna rodzina i ojciec poczynili starania o odzyskanie dzieci.
- Od czasu wejścia w życie Programu Rodzina 500+ do chwili obecnej **w województwie wielkopolskim** zaobserwowano zwiększone zainteresowanie ze strony rodziców i innych osób bliskich dziecku, powrotem dziecka do rodziny naturalnej celem skorzystania z ww. świadczenia wychowawczego. Informacje takie wpłynęły do Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia z pięciu placówek, w tym z placówki typu interwencyjnego oraz z powiatowego centrum pomocy rodzinie w sprawie dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej.

<sup>102</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 195, ze zm. Weszła w życie 1 kwietnia 2016 r.



## Świadczenia fakultatywne

Na dzieci umieszczone w rodzinnych formach pieczy zastępczej ustawa o pieczy zastępczej przewiduje następujące świadczenia fakultatywne<sup>103</sup>:

- świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka i pełnoletniego wychowanka pozostającego w rodzinnej pieczy zastępczej po uzyskaniu pełnoletności;
- dodatek na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania dziecka/pełnoletniego wychowanka z tytułu jego niepełnosprawności w minimalnych wysokościach przewidzianych ustawą;
- świadczenie na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka;
- pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki na zdarzenie;
- środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego/domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina niezawodowa i zawodowa wychowująca przynajmniej czworo dzieci, lub w którym prowadzony jest rodzinny dom dziecka;
- świadczenie na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu/ domu jednorodzinnego lub ze zmianą lokalu w przypadku rodzinnych domów dziecka;
- rodziny niezawodowe i zawodowe sprawujące opiekę nad co najmniej czworgiem dzieci oraz rodzinne domy dziecka otrzymują wsparcie w postaci zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich.

W zakresie finansowania świadczeń o charakterze fakultatywnym (nieobowiązkowym) w jednostkach objętych kontrolą podstawę do ich przyznania, oprócz należycie udokumentowanej oraz przedstawionej potrzeby rodziny ubiegającej się o pomoc, może również stanowić – i stanowiła – ilość środków finansowych, jakimi dysponuje powiat. Środki finansowe otrzymane na realizację zadań własnych powiatu są ograniczone, co w zestawieniu z koniecznością zabezpieczenia środków na inne formy pomocy o charakterze obowiązkowym powoduje, że pomoc pieniężna była kierowana przede wszystkim na realizację świadczeń o charakterze obligatoryjnym.

**Świadczenia fakultatywne w zdecydowanej większości przypadków albo nie były przez powiaty wypłacane, albo wypłacane w wysokości minimalnej.**

- **MOPS w Łodzi:** świadczenia fakultatywne dla rodzin zastępczych były systematycznie obniżane. W 2013 r. wynosiły 557.119 zł, a w 2015 r. już tylko 157.596 zł, tj. o 71,7% mniej. Dofinansowanie do wypoczynku dzieci poza miejscem zamieszkania wypłacano tylko w 2013 r. Jednorazowe świadczenia na pokrycie wydatków związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki w badanym okresie wypłacano tylko kilku rodzinom rocznie przy ich średniej liczbie wynoszącej ok. 1.000. Z kolei świadczenia na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego były corocznie obniżane, z 840 zł w 2013 r. do 600 zł w 2015 r., a rocznie korzystały z nich zaledwie cztery rodziny zawodowe. Podobnie w przypadku jednorazowych świadczeń na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, których maksymalna wysokość uległa zmniejszeniu z 1.550 zł w 2013 r. do 1.100 zł w 2015 r.
- **MOPS w Elblągu:** w 2013 r. wypłacono łącznie 96 świadczeń fakultatywnych, w tym m.in.: 40 świadczeń jednorazowych na pokrycie kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, 20 świadczeń na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego i cztery świadczenia na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego. W 2014 r. łącznie udzielono 140 świadczeń, w tym m.in. ww. rodzajów odpowiednio: 49, 55 i trzy, natomiast w 2015 r. łącznie 179 świadczeń, w tym m.in. odpowiednio: 41, 82 i trzy świadczenia ww. rodzajów.

<sup>103</sup> Art. 83 ust. 1, 2 i 4 ustawy.

Problem ten był podnoszony również przez jednostki, w których NIK zasięgała informacji w związku z przeprowadzaną kontrolą.

- Wydział Polityki Społecznej **Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego** w Katowicach: ... do tut. Wydziału wpływały zgłoszenia o niewystarczających środkach finansowych przekazywanych zawodowym rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka. Ze zgłoszeń wynika, że ww. najczęściej otrzymują jedynie środki obligatoryjne określone w ustawie, a dodatkowych (fakultatywnych) już nie.

**Na problem ten zwracały uwagę również ankietowane przez NIK rodziny zastępcze wskazując, że niewystarczające jest otrzymywane wsparcie dodatkowe dla pokrycia potrzeb dzieci objętych ich opieką, z uwagi na ich szczególne potrzeby. Dotyczy to np. wyposażenia nowoprzyjmuwanego dziecka, zakup podręczników i opłaty szkolne, dodatkowej pomocy w nauce, wyjazdów na wakacje, czy odtworzenia zniszczonego przez wychowanków wyposażenia.**

#### Rodzice zastępczy o potrzebie dodatkowych świadczeń:

- świadczenia nie są wystarczające. Z braku środków finansowych wychowankowie nasi czasami „odstają” od rówieśników. Otrzymywane świadczenia wystarczają jedynie na podstawowe potrzeby, wyżywienie, opłatę mediów, częściowo odzież, potrzeby szkole, ew. leczenie. Problemy dotyczą np. opłacenia wycieczki szkolnej, zaopatrzenia w sprzęt związany z rozwijaniem zainteresowań, komputer. Świadczenia powinny być zróżnicowane, starsze dzieci powyżej 12 lat wymagają wyższych świadczeń. (Gryfice);
- świadczenia, które otrzymujemy nie są wystarczające na pokrycie kosztów utrzymania wychowanka, tym bardziej, że dzieci większe mają po prostu większe wymagania, co do ubioru, wyglądu, wypoczynku, umeblovania pokoju. Dzieci potrzebują kieszonkowego, chcą po prostu wyglądać i żyć, jak dzieci z normalnych rodzin. (Żary);
- jeśli chodzi o utrzymanie dziecka to tak, ale jeśli chodzi o dane potrzeby dziecka: wyjazdy na kolonie i obozy, kupno komputera, wyposażenie dziecka do szkoły, rower, komunia, to już jest bardzo kosztowne, u nas oboje pracujemy i wszystko idzie na dzieci, nasz wychowanek nie odczuwa, że jest dzieckiem zastępczym, ale to tylko nasza ciężka praca i nasze pieniądze. (Krapkowice);
- świadczenia nie są wystarczające, zwłaszcza, gdy przyjmujemy nowe dziecko i trzeba natychmiast wszystko kupić, a środki na utrzymanie dziecka otrzymujemy po miesiącu lub dłużej. (Lublin);
- najgorszy moment jest wtedy, gdy przychodzi nowe dziecko, które jest tylko w jednym ubraniu, czyli zakupy od A do Z. Wyprawka szkolna, wyjazd dzieci, lub dodatkowe zajęcia. Ale ogólnie staramy się, żeby tym dzieciom niczego nie zabrakło. (Łódź);
- świadczenie na utrzymanie dziecka starczy tylko na wyżywienie i trochę na ubiór. Brakuje na edukację, kulturę, na zapłacenie wakacji. Często ze swoich środków płacimy za prywatnego dentystę czy kolonie. (Nakło nad Notecią);
- świadczenie na dziecko wystarcza na wyżywienie i podstawowe potrzeby. Ale kwota przyznawana na początek, na zagospodarowanie dziecka, jest zdecydowanie za mała. Dzieci, które do nas trafiają nie mają nic. Trzeba zakupić im całą odzież, kosmetyki, zabawki, przybory, książki, leki, meble i wyposażać pokój pod dziecko. Powinna to być kwota 5.000 zł. PCPR często przyznaje kwotę niższą, niż 1.500 zł. (Opole);
- świadczenia na utrzymanie dzieci nie są wystarczające. Szczególnie dla dzieci pełnoletnich, których nauka, pomoce dydaktyczne, dojazdy, podręczniki, pochłaniają bardzo dużo pieniędzy. (Legionowo);
- dzieci w rodzinach zastępczych wymagają często dużego nakładu finansowego na edukację, żeby nadrobić zaległości. W naszym przypadku liczne korepetycje, które pochłaniają prawie wszystkie świadczenia. W Naszym przypadku wystarczająca kwota to ok. 2000 zł. (Poznań);
- zdecydowanie przydałby się fundusz remontowy. (Poznań);
- na wyjazd dzieci do sanatorium, na kolonie czy na wczasy powinny być dodatkowe pieniądze, bo dopłata 400 zł do wyjazdu nie ułatwia sprawy. Wyjeżdżałam zawsze z dziećmi nad morze, bo mam emeryturę i mąż emeryturę i wypłata na umowę, ale kilka lat temu tak nie było. (Krapkowice);
- dzieci miały dotację jednorazową 1 x w roku na wypoczynek, ale im ją zabrano. (Łódź).

### Średni koszt utrzymania dziecka

**Z analizy danych wynika, że najniższy jest koszt utrzymania dziecka w rodzinach zastępczych spokrewnionych. W dalszej kolejności to rodziny niezawodowe, zawodowe, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze.**

W jednostkach objętych kontrolą średnie roczne koszty utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej wyniosły: 11.379 zł w 2013 r., 11.475 zł w 2014 r. i 12.106 zł w 2015 r. Najtańszą formą opieki był pobyt dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej, którego średni roczny koszt wniósł w tym okresie odpowiednio: 7.757 zł, 7.981 zł i 8.424 zł. W niezawodowej średni roczny koszt w okresie objętym kontrolą wynosił odpowiednio: 11.041 zł, 11.143 zł i 11 628 zł. Najbardziej kosztowną formą opieki był pobyt w rodzinie zastępczej zawodowej (odpowiednio: 17.006 zł, 17.162 zł i 17.664 zł). Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka wyniosły w tym okresie: 14.148 zł, 17.410 zł i 18.569 zł, a średnie roczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wyniosły 41.208 zł, 40.162 zł i 43.315 zł.

- **PCPR w Ostródzie:** średnie wydatki na jedną osobę umieszczoną w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynosiły w badanych latach 2013–2015: 32,2 tys. zł, 32 tys. zł i 33,4 tys. zł. Koszty utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka kształtowały się na poziomie, odpowiednio: 8,7 tys. zł, 16,1 tys. zł, 17,9 tys. zł. Natomiast takie same koszty w rodzinach zastępczych wynosiły odpowiednio: 6,9 tys. zł, 7,1 tys. zł, 9 tys. zł, w rodzinie spokrewnionej: 10,3 tys. zł, 10,8 tys. zł, 12,1 tys. zł, w rodzinie niezawodowej oraz: 22 tys. zł, 20 tys. zł, 23 tys. zł w rodzinie zawodowej.
- **PCPR w Nysie:** średnie wydatki roczne na jedną osobę umieszczoną w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynosiły w latach 2013–2015 odpowiednio: 34.126 zł, 34.123 zł i 36.821 zł. Natomiast średnioroczne koszty utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej w latach 2013–2015 wynosiły odpowiednio: 9.356 zł, 9.137 zł i 9.612 zł; przy czym w rodzinie spokrewnionej w poszczególnych latach wynosiły: 6.803 zł, 7.120 zł i 7.344 zł; w rodzinie niezawodowej: 10.971 zł; 9.454 zł, 9.795 zł; a w rodzinie zawodowej: 15.992 zł, 14.819 zł i 14.457 zł.

Objęte kontrolą jednostki na ogół nie posiadały wiedzy, na co rodziny zastępcze wydatkują środki uzasadniając, iż przepisy prawa nie przewidują formy kontroli wydatkowania tych świadczeń.

- **PCPR w Kętrzynie:** podczas przeprowadzanych kontroli PCPR weryfikował, na co rodzina zastępcza wydatkowała środki finansowania na pokrycie kosztów utrzymania dzieci w rodzinie zastępczej – potwierdzał zgodność z planem pomocy dziecku. We wszystkich badanych rodzinach poniesione wydatki ze środków na finansowanie pobytu dzieci w rodzinie zastępczej pozostawały w związku z planem pomocy dziecku.
- **PCPR w Policach:** PCPR nie posiadało wiedzy, na co rodziny zastępcze wydatkują środki otrzymane zgodnie z art. 80 (...) art. 81 ww. ustawy (...). Wymienione powyżej przepisy prawa nie przewidują formy kontroli wydatkowania tych świadczeń. Jeśli PCPR w Policach posiadałby wiedzę o marnotrawieniu przyznawanych rodzinie zastępczej świadczeń, mógłby zgodnie z art. 88 ust. 6 ustawy o pieczy zastępczej zmienić lub uchylić decyzję przyznającą te świadczenia. Stopień zaspokojenia potrzeb dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych był każdorazowo weryfikowany podczas oceny sytuacji dziecka nie tylko z rodzinami zastępczymi, ale także z pracownikami szkół, do których uczęszczają dzieci (czy dziecko ma odpowiednie przybory szkolne, drugie śniadanie, odpowiednią odzież, czy jeździ na wycieczki szkolne itp.). Natomiast przepisy nie umożliwiają w żaden sposób łączenia wydatkowania ww. środków z planem pomocy dziecku.

Na problem ten wskazywały również jednostki, w których NIK zasięgała informacji.

- **PCPR w Strzelcach Opolskich:** obowiązujące uregulowania prawne nie są wystarczające do skutecznego działania w zakresie: monitorowania wydatków, na które przeznaczane są świadczenia otrzymywane przez rodzinę zastępczą świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, dodatek wychowawczy, alimenty (zdarzają się sytuacje, kiedy dzieci nie posiadają odpowiedniej ilości odzieży i obuwia oraz przyborów szkolnych).

### Alimenty/odpłatność rodziny biologicznej

Zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej, rada powiatu zobligowana jest do ustalenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty rodziców biologicznych za pobyt dzieci

w pieczy zastępczej<sup>104</sup>. Kierownicy jednostek objętych kontrolą wywiązywali się z obowiązku dochodzenia świadczeń alimentacyjnych w przypadku, gdy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok<sup>105</sup>. W przypadku rodzin zastępczych, PCPR występuje z wnioskiem do sądu o ustalenie alimentów. Jednak często zdarza się, że sąd odstępuje od zasądzenia alimentów ze względu na trudną sytuację osobistą, finansową rodziców biologicznych.

Odpłatność rodziców biologicznych za pobyt dzieci w rodzinach zastępczych w jednostkach objętych kontrolą wynosiła: 5.035 tys. zł w 2013 r., 13.372 tys. zł w 2014 r. i 7.106 tys. zł w 2015 r. Zaległości w opłatach w tym okresie wyniosły odpowiednio: 9.987 tys. zł, 22.903 tys. zł i 26.702 tys. zł.

- **Wojewoda lubelski:** w obecnie obowiązujących przepisach zasadne byłoby zwrócenie szczególnej uwagi na art. 193 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, tj. ponoszenie opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, za którą rodzice biologiczni dziecka w świetle przepisu odpowiadają solidarnie. Prowadząc postępowanie z zakresu ustalania opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej pojawiają się trudności w związku z tym, że rodzice biologiczni w większości przypadków nie prowadzą wspólnych gospodarstw domowych. Ich dochody są bardzo zróżnicowane, a solidarna odpowiedzialność uniemożliwia podejmowanie decyzji indywidualnych wobec każdego z rodziców. Wobec powyższego zasadne byłoby ponoszenie opłaty za pobyt dzieci w pieczy zastępczej przez rodziców biologicznych, ale z wyłączeniem ich solidarności. Zmiana przepisu pozwoliłaby na naliczanie opłaty za pobyt dzieci w pieczy zastępczej jedynie tym rodzicom, których sytuacja materialna na to pozwala, a nie spełniają warunków określonych w uchwale uzasadniających odstąpienie od tej opłaty.
- **Starostwo Powiatowe w Sochaczewie:** należałoby również rozważyć kwestię odpłatności rodziców biologicznych za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. W 90% przypadku ze względu na dochody rodziców biologicznych i osób najbliższych dziecku, zostaje wydana decyzja o odstąpieniu od naliczenia odpłatności za pobyt dziecka. Czy matka jest w stanie ponieść koszty pobytu pięciorga dzieci w placówce, gdy miesięczny koszt wynosi 4.050 zł, daje to sumę 20.250 zł miesięcznie. Ogólnie koszty dochodzenia tych należności znacznie przekraczają korzyści finansowe z nich wynikające i przede wszystkim nie spełniają swojej roli, gdyż nie są środkiem ani prewencyjnym ani represyjnym.



<sup>104</sup> Art. 194 ust. 2 ustawy.

<sup>105</sup> Art. 38 ust. 2 ustawy.



### 3.2.5. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru nad rodzinną pieczę zastępczą

#### 3.2.5.1. Nadzór starostów i zarządów powiatów

W dniu 19 września 2014 r. weszła w życie zmiana ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z którą zarząd powiatu (lub upoważniony przez niego podmiot lub osoba) sprawuje kontrolę m.in. nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej i rodzinami zastępczymi (art. 38 b). W ramach przeprowadzanego postępowania kontrolnego zarząd powiatu oraz zarząd województwa ma prawo m.in. do wstępu w ciągu doby, w tym w porze nocnej – w przypadku zagrożenia zdrowia lub życia dziecka, do obiektów i pomieszczeń kontrolowanej jednostki, rodziny zastępczej lub osób prowadzących rodzinny dom dziecka, w których wykonywane są ich zadania; obserwacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej; przeprowadzania indywidualnych rozmów z dziećmi umieszczonymi w pieczy zastępczej, w tym zasięgania opinii dzieci, z uwzględnieniem ich wieku, możliwości intelektualnych oraz stopnia dojrzałości poznawczej. Ustawa zastrzegła jednocześnie, iż osobami upoważnionymi do kontroli nie mogą być pracownicy kontrolowanych jednostek, jak też czynności kontrolnych nie może dokonywać koordynator. W ustawie nie określono wymogów kwalifikacyjnych dla osób, które miałyby realizować to zadanie. W jednostkach objętych kontrolą zarządy powiatów praktycznie nie przeprowadzały kontroli organizatorów pieczy zastępczej oraz rodzin zastępczych. Kontrole takie nie były przeprowadzane w 18 z 24 skontrolowanych jednostek.

- W okresie objętym kontrolą **Zarząd powiatu w Nysie**, ani żaden inny podmiot działający z jego upoważnienia, nie prowadził kontroli w PCPR w zakresie określonym w art. 38b ustawy o *pieczy zastępczej*.
- **Zarząd powiatu opolskiego** nie skorzystał z ww. możliwości wynikającej z art. 38b ust. 2 ww. ustawy i nie wydał upoważnienia w tym zakresie.

#### **Przy przeprowadzaniu postępowania kontrolnego podmiot kontrolujący może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z zakresu przedmiotu kontroli.**

Zarządy Powiatów często powierzają zadania kontroli w rodzinnej pieczy zastępczej członkom zarządów powiatów lub audytorom wewnętrznym, tj. osobom nieposiadającym właściwego przygotowania merytorycznego do rozmów i obserwacji dzieci, jak również do merytorycznej oceny rodziny zastępczej (np. woj. lubuskie). Wynikało to w większości przypadków z braku odpowiedniej liczby osób upoważnionych do kontroli w tym osób posiadających specjalistyczną wiedzę (np. psychologów). Tylko w ośmiu z 24 skontrolowanych jednostek pracownicy organizatora przeprowadzali kontrole w rodzinach zastępczych.

- **PCPR w Kętrzynie:** w ramach sprawowania nadzoru nad rodzinami zastępczymi pracownicy Zespołu do spraw pieczy zastępczej przeprowadzali kontrole w wytypowanych rodzinach zastępczych. Realizowane były one na podstawie rocznego planu kontroli, zatwierdzonego przez Dyrektora PCPR. W 2013 r. przeprowadzono 10 kontroli rodzin zastępczych (zastrzeżenia do jednej rodziny w związku z brakiem realizacji zaleceń lekarskich. W 2014 r. przeprowadzono kontrole 11 rodzin, z których w czterech przypadkach stwierdzono zastrzeżenia w ich funkcjonowaniu (np. dotyczące zapewnienia odpowiedniego standardu leczenia). W 2015 r. przeprowadzono 152 kontrole w rodzinach zastępczych. W ich wyniku w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu. M.in. w jednym przypadku stwierdzono, że jedno z rodziców zastępczych zostało skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z winy umyślnej i tym samym nie dawało rękojmi należytego wykonywania zadań rodziny zastępczej, wniesiono do sądu o uchylenie postanowienia w tym zakresie. Sąd zapoznał się z całokształtem procesu wychowawczego w rodzinie i ze względu na silną więź emocjonalną między dzieckiem, a rodziną zastępczą, tę funkcję powierzył tylko jednemu z dotychczasowych opiekunów.
- **MOPS w Elblągu:** w ramach sprawowania nadzoru nad rodzinami zastępczymi pracownicy Działu Wspierania Rodziny i Pieczy Zastępczej przeprowadzali kontrole w wytypowanych rodzinach zastępczych. Kontrole te realizowane były na podstawie rocznego planu kontroli, zatwierdzonego przez Dyrektora MOPS. W 2013 i 2014 r. plan uwzględniał zagadnienie funkcjonowania rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych, natomiast w planie na 2015 r. kontrola rodzin zastępczych miała być przeprowadzona

pod kątem posiadania predyspozycji do pełnienia powierzonych funkcji. W 2013 r. przeprowadzono 16 kontroli rodzin zastępczych, z których w dwóch przypadkach stwierdzono wątpliwości/zastrzeżenia w funkcjonowaniu rodziny (w jednym przypadku zalecono poprawę w relacjach z koordynatorem pod kątem wzajemnej komunikacji, w drugim przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą-pouczającą w stosunku do rodzica zastępczego nt. niedopuszczalności stosowania kar cielesnych). W 2014 r. przeprowadzono kontrole 17 rodzin, z których w dwóch przypadkach stwierdzono zastrzeżenia w funkcjonowaniu rodziny. W jednym przypadku zalecono dalszą obserwację rodziny pod kątem relacji opiekunowie–dzieci. W drugim natomiast niepokojące sygnały w funkcjonowaniu rodziny spowodowały, iż zasugerowano, aby sytuacja rodziny została dogłębnie przeanalizowana pod kątem zasadności funkcjonowania rodziny oraz pod kątem podjęcia przez jednego z rodziców działań korekcyjnych. W sprawie tej wnioskowano o: wystąpienie do poradni psychologiczno-pedagogicznej o opinię w sprawie jednego z wychowanków, wystąpienie do koordynatora o opinię nt. funkcjonowania rodziny zastępczej oraz wystąpienie do Policji o opinię nt. funkcjonowania rodziny w środowisku lokalnym (w ramach tej kontroli pracownicy MOPS odbyli również rozmowy z psychologiem i pedagogiem w szkole, do której uczęszczali wychowankowie rodziny). W 2015 r. przeprowadzono kontrole w 10 rodzinach zastępczych w zakresie oceny rodziny zastępczej pod kątem predyspozycji do pełnienia powierzonych funkcji. Stwierdzono posiadanie predyspozycji do pełnienia powierzonych funkcji przez skontrolowane rodziny, a sama kontrola przeprowadzana została na podstawie zgromadzonych akt osobowych, rozmów z koordynatorami oraz wizytacji w rodzinach.

- **PCPR w Pruszkowie:** dyrektor PCPR powołała trzyosobowy zespół ds. kontroli<sup>106</sup>. Jeden z jego członków (st. pracownik socjalny zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej) w okresie od 16 czerwca 2011 r. do 21 września 2014 r. wykonywał obowiązki koordynatora jednej z rodzin zawodowych objętych kontrolą (5–6 października 2015 r.). Ponadto zakresem kontroli objęto m.in. jakość współpracy z PCPR i koordynatorem. Tymczasem zgodnie z art. 38b ust. 9 ustawy, czynności kontrolnych nie może dokonywać koordynator. Dyrektor PCPR wyjaśniła: Zespół do spraw kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi został powołany przez Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie Zarządzeniem nr 29/2015 z dnia 14 września 2015 r. Na dzień przeprowadzania kontroli osoba, która wcześniej zatrudniona była jako koordynator, pełniła funkcję starszego pracownika socjalnego. W tej sytuacji dyspozycja art. 38b ust. 9 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie dotyczyła osoby podejmującej czynności kontrolne w strukturach powołanego zespołu.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej w przypadku, gdy rodzina zastępcza nie wypełnia swoich funkcji lub wypełnia je niewłaściwie, starosta zawiadamia właściwy sąd. Sytuację taką stwierdzono w przypadku 13 powiatów objętych kontrolą. Najczęstsze przyczyny stanowiące podstawę do wystąpienia do sądu to: problemy wychowawcze z dzieckiem, zły stan zdrowia rodziców zastępczych, zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze, konflikty z rodziną pochodzenia czy też niechęć małoletniego do dalszego pobytu w rodzinie zastępczej. W większości przypadków sądy reagowały na informacje o niewłaściwym wypełnianiu funkcji rodziny zastępczej wydając stosowne postanowienia m.in. rozwiązując rodzinę zastępczą i umieszczając dziecko w placówce opiekuńczo-wychowawczej, przydzielając rodzinie do pomocy kuratora sądowego lub asystenta rodziny.

- **PCPR w Krapkowicach:** w latach 2013–2015 wystąpił jeden przypadek przewidziany przepisem art. 71 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. W 2014 r. ze względu na nieprawidłowe funkcjonowanie jednej z rodzin pełniących funkcję rodzinnej pieczy zastępczej, Starosta Krapkowicki wystąpił do właściwego sądu o zmianę zarządzeń opiekuńczych względem czwórki dzieci, które przebywały w tej rodzinie. W wyniku podjętych działań Sąd umieścił te dzieci w innych rodzinach zastępczych, natomiast Starosta rozwiązał umowę z osobami prowadzącymi rodzinny dom dziecka.
- **PCPR w Poznaniu:** w badanym okresie PCPR wystąpił do właściwego Sądu Rejonowego – Wydział Rodzinny i Nieletnich o rozwiązanie 14 rodzin zastępczych. W 2013 r. i 2014 r. wnioski odnosiły się do pięciu rodzin (sześcioro dzieci), a w 2015 r. – czterech rodzin (sześcioro dzieci). W 2013 r. w czterech przypadkach Sąd wydał postanowienie o rozwiązaniu rodziny zastępczej, a w jednym wychowanek osiągnął pełnoletność i przestał podlegać procedurom określonym w ustawie o pieczy zastępczej. W 2014 r. w dwóch przypadkach Sąd wydał postanowienie o rozwiązaniu rodziny zastępczej, a w trzech pozostałych stwierdził brak wystarczających przesłanek. W 2015 r. Sąd rozwiązał we wszystkich zgłoszonych czterech przypadkach rodziny zastępcze.

<sup>106</sup> Zarządzeniem nr 29/2015 z 14 września 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi.

- **Starosta policki:** uprawnienia starosty wynikające z art. 71 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej realizował Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Policach. (...) W latach 2013–2015 miały miejsce dwa przypadki, w których Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Policach zawiadomił sąd o niewypełnianiu lub niewłaściwym wypełnianiu swoich zadań przez rodzinę zastępczą.
- **PCPR w Legionowie:** w latach 2013–2015 Starosta korzystał z uprawnień wynikających z art. 71 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, tj. w przypadku, gdy rodzina zastępcza nie wypełniała swoich funkcji lub wypełniała je niewłaściwie, Starosta zawiadamiał właściwy sąd. Zawiadomienia dotyczyły siedmiu rodzin zastępczych, w których występowały problemy dotyczące głównie spraw opiekuńczo-wychowawczych. W konsekwencji, dziewięć dzieci przebywających w tych rodzinach zostało przeniesione do innych rodzin zastępczych.

Ponadto, w sytuacji zaistnienia podejrzenia o niewłaściwym sprawowaniu funkcji rodziny zastępczej, jednostki objęte kontrolą kierowały do właściwego sądu pisemny wniosek o wgląd w sytuację dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej lub wniosek o wgląd w sytuację rodziny zastępczej.

- **PCPR w Żarach:** w latach 2013–2015 przeciwko jednej osobie pełniącej funkcję rodziny zastępczej wszczęto postępowanie karne o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Osoba ta była podejrzana o znęcanie się psychiczne i fizyczne nad małoletnimi, dla których pełniła funkcję rodziny zastępczej. Prokuratura Rejonowa w Żarach została zawiadomiona o podejrzeniu popełnienia przestępstwa po tym, jak w dniu 22 marca 2013 r. jedna z wychowanek zgłosiła się do kuratora i poinformowała, że osoba sprawująca funkcję rodziny zastępczej stosuje wobec wychowanków przemoc fizyczną. Śledztwo zostało umorzone (w dniu 31 marca 2014 r.) wobec braku znamion przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego i stwierdzenia czynów ściganych z oskarżenia prywatnego oraz braku interesu społecznego w objęciu ściganiem z urzędu. Z powodu zaistniałego podejrzenia małoletni zostali umieszczeni w domach dziecka w dniu 22 marca 2013 r. Na mocy postanowienia Sadu Rejonowego w Żarach z dnia 23 grudnia 2014 r. dzieci zostały ponownie umieszczone w rodzinie zastępczej.
- **PCPR w Nakle:** w okresie objętym kontrolą w procesie wychowawczym prowadzonym przez rodziny zastępcze odnotowano następujące zjawiska patologiczne: Centrum trzykrotnie powiadamiało Prokuraturę Rejonową w Nakle nad Notecią o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 207 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>107</sup> przez RZ i trzykrotnie Prokuratura wydała postanowienia o umorzeniu dochodzenia w sprawie. W latach 2014–2015 w RZ spokrewnionych miało miejsce 17 interwencji Policji, dwóch wychowanków zostało umieszczonych w MOW, a jeden w MOS, sześć dzieci uciekało z domów.

### W pozostałych powiatach nadzór nad rodzinami zastępczymi sprowadzał się do analizy sprawozdań.

- **Starosta policki:** od 19 września 2014 r., tj. od dnia wejścia w życie przepisu art. 38b ustawy o pieczy zastępczej, do końca 2015 r. Zarząd Powiatu w Policach nie sprawował kontroli nad organizatorem oraz nad rodzinami zastępczymi w zakresie i na zasadach uregulowanych ww. przepisem prawa. W okresie 2013–2015 sprawowano nadzór nad Centrum na zasadach i w formach ogólnie obowiązujących w przepisach prawa mających zastosowanie w tym przypadku. Nadzór ten polegał na bieżącej weryfikacji sprawozdań finansowych jednostki oraz zapoznawaniu się i akceptowaniu (gdy przepisy prawa wskazywały na taką okoliczność formalną) sprawozdań z działalności merytorycznej jednostki, np. sprawozdanie za dany rok z działalności PCPR w Policach wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej, sprawozdanie z wykonania w danym roku harmonogramu realizacji zadań określonych w Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Polickim w latach 2008–2015, czy zajęcie w danym roku stanowiska w sprawie dokumentu pn. ocena zasobów pomocy społecznej w Powiecie Polickim. W odniesieniu do rodzin zastępczych, w latach 2013–2015 nadzór był sprawowany przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Policach w ramach bieżącej działalności tej jednostki, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z powołanej ustawy. (...).
- Stosownie do art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, **Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie** każdego roku składało władzom Miasta Gorzowa Wlkp. sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wraz z potrzebami związanymi z realizacją zadań. W ww. sprawozdaniach szczegółowo informowano o formach i zakresie wsparcia udzielanego rodzinom, przebiegu działań podejmowanych przez Zespół ds. pieczy zastępczej, wraz z danymi dotyczącymi rodzin zastępczych, dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, ilości i rodzaju świadczonej pomocy, przebiegu kwalifikowania osób kandydujących do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W sprawozdaniach zawarto również dane dotyczące funkcjonowania i działań podejmowanych przez instytucjonalną pieczę zastępczą.

<sup>107</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1137.

Sformułowane w ww. sprawozdaniach potrzeby w zakresie funkcjonowania pieczy zastępczej dotyczyły m.in. zwiększenia liczby kandydatów do pełnienia funkcji zawodowych rodzin zastępczych (w szczególności w relacji do dzieci w wieku do dziesiątego roku życia oraz dzieci niepełnosprawnych), skrócenia czasu pobytu dzieci w pogotowiach rodzinnych (wyznaczanie krótszych terminów spraw przez sądy oraz badań wykonywanych w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym w Gorzowie Wlkp.), umożliwienia korzystania w większym zakresie przez rodziny zastępcze ze świadczeń fakultatywnych (np. dofinansowanie do wypoczynku dzieci poza miejscem zamieszkania), zwiększenia liczby rodzin pomocowych (co umożliwiłoby zawodowym rodzinom zastępczym korzystanie z urlopów wypoczynkowych), ułatwienia dostępu do przedszkoli dla dzieci z zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych, różnicowania i podwyższenia wynagrodzeń dla zawodowych rodzin zastępczych, rozszerzenia oferty szkoleń podnoszących kompetencje wychowawcze rodzin zastępczych oraz zwiększenia liczby koordynatorów. Ponadto, w sprawozdaniu za 2014 r. zasygnalizowano potrzebę utworzenia „na potrzeby województwa lubuskiego regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej dla dzieci niepełnosprawnych, finansowanej ze środków samorządu województwa lubuskiego”.

Dodać należy, że wystąpiły dwa przypadki niesporządzania sprawozdań, tj. niedopełnienie obowiązku przez kierownika PCPR wynikającego z art. 182 ust. 5 ustawy, w zakresie złożenia zarządowi powiatu corocznego sprawozdania z działalności PCPR oraz przedstawienia zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

- **Legionowo: PCPR w Pruszkowie:** art. 182 ust. 5 ustawy stanowi, że kierownik PCPR składa zarządowi powiatu coroczne sprawozdanie z działalności PCPR oraz przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Stwierdzono, że zestawienia, o którym jest mowa, nie sporządzono na 2015 r.

### 3.2.5.2. Nadzór wojewodów

Do zadań Wojewody (do dnia 19 września 2014 r.), na podstawie obowiązujących przepisów należało *monitorowanie realizacji zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa*. W związku z powyższym zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, nie były kontrolowane, a jedynie monitorowane. Kontrolą objęte były wyłącznie placówki opiekuńczo-wychowawcze. Ustawą z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, obowiązującej od 19 września 2014 r. wprowadzono zmiany do art. 186 ustawy. Zadanie dotyczące monitorowania zastąpiono zadaniem kontrolnym nad realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Rodzinną pieczę zastępczą na bieżąco wspierają i kontrolują powiaty poprzez działania organizatora i koordynatora, natomiast wojewoda kontroluje realizację zadań powiatu w zakresie pieczy zastępczej.

**Od czasu obowiązywania ww. uregulowania, zadanie to realizowane było w znikomym zakresie.** Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie przeprowadzania kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzania kontroli, kontrolę w trybie zwykłym w danej jednostce przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata. W związku z nowelizacją przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zwiększyła się liczba jednostek przewidzianych do objęcia kontrolą.

- **Wojewoda warmińsko-mazurski:** na skutek nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która rozszerzyła kontrolę wojewody na zadania z tego zakresu realizowane na wszystkich szczeblach samorządu, liczba jednostek podlegających kontroli wojewody wzrosła z 62 do 278. Aktualnie zadania te wykonuje pięć osób. W najbliższym czasie liczba pracowników do realizacji zadań z tego zakresu zwiększy się o cztery, na zatrudnienie których budżet wojewody został zwiększony o dodatkowe środki z rezerwy celowej. Po zatrudnieniu czterech kolejnych osób brakować będzie jeszcze dwóch etatów,



w celu osiągnięcia wskaźnika: jeden inspektor ds. nadzoru na 25 jednostek. W chwili obecnej na jednego inspektora przypada 55,5 jednostki do kontroli, po zatrudnieniu czterech osób na jednego inspektora przypadać będzie 31 jednostek.

- **Łódzki Urząd Wojewódzki:** w związku z nowelizacją przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zwiększyła się liczba jednostek organizacyjnych systemu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej z 66 placówek opiekuńczo-wychowawczych do około 581 jednostek organizacyjnych tego systemu (liczba tych jednostek jest zmienna w czasie, wynika to m.in. ze zlecania zadania organizacjom pożytku publicznego), wskazanych w art. 2 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Przyjmując, że na jednego pracownika przypada około 25 jednostek podlegających kontroli, Urząd w 2015 roku wystąpił do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o zwiększenie liczby etatów o 19. Ostatecznie, w 2016 roku zwiększony został budżet Wojewody Łódzkiego na utworzenie dziewięciu nowych etatów.
- W **Śląskim Urzędzie Wojewódzkim** w Oddziale do Spraw Nadzoru nad Placówkami Pomocy Społecznej i Pieczy Zastępczej obecnie sześć osób realizuje zadania z zakresu pieczy zastępczej, a nadzorowi i kontroli podlegają 532 jednostki. Wydział Polityki Społecznej przesłał do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zapotrzebowanie na przyznanie 10 etatów do pieczy zastępczej. Pismem z 10 marca 2016 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyznała środki finansowe na osiem etatów do kontroli zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Jednak przyznane środki finansowe na osiem etatów w warunkach ŚUW pozwolą na zatrudnienie osób na sześciu etatach. Zatem liczba pracowników posiadających kwalifikacje do przeprowadzania kontroli nie będzie wystarczająca przy konieczności przeprowadzania kontroli nie rzadziej niż raz na trzy lata. Zwrócić należy uwagę na fakt, że prowadzenie kontroli jest jednym z wielu obowiązków powierzonych tym pracownikom. Zatem nadal będą występowały braki kadrowe, co najmniej o cztery osoby, biorąc pod uwagę, że pracownicy zajmują się nie tylko kontrolą pieczy zastępczej, lecz również szeregiem zadań wynikających z ustawy m.in. realizacją resortowych i rządowych programów, procedurami wydawania zezwoleń, szeroką sprawozdawczością.

Kontrole przeprowadzane przez wojewodów nie dotyczyły bezpośrednio rodzin zastępczych, a realizacji zadań przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

- W okresie 2014–2015 służby Wojewody Lubelskiego przeprowadziły cztery kontrole dot. rodzinnej pieczy zastępczej. W 2013 r. służby wojewody nie prowadziły takich kontroli z uwagi na brak do tego uprawnień. Przeprowadzone kontrole dotyczyły: prawidłowości wydatkowania środków finansowych na zatrudnienie koordynatorów w ramach Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz oceny zgodności zatrudnienia koordynatorów z wymaganymi kwalifikacjami; oceny realizacji zadań organizatora i zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami.



#### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Podstawą dla dokonania ocen wynikających z celów kontroli były badania kontrolne przeprowadzone w 24 powiatowych centrach pomocy rodzinie lub miejskich ośrodkach pomocy społecznej w miastach na prawach powiatu. Dobór jednostek objętych kontrolą został dokonany metodą celową, natomiast dobór jednostek w których zasięgnięto informacji – losowo. Wybrano województwa charakteryzujące się m.in. najwyższym wskaźnikiem dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Ponadto do kontroli w województwach wybrano powiaty, w których funkcjonowała, co najmniej jedna placówka opiekuńczo-wychowawcza oraz wszystkie typy rodzin zastępczych (spokrewnione, niezawodowe, zawodowe).

#### 4.2 Postępowanie kontrolne

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 24 wystąpienia pokontrolne<sup>108</sup>, zawierające łącznie 76 wniosków pokontrolnych. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych dwie jednostki złożyły zastrzeżenia (w sumie złożono siedem zastrzeżeń, z czego pięć zostało oddalonych, a dwa uwzględniono). Wnioski pokontrolne dotyczyły, w szczególności, następujących zagadnień:

- Gromadzenie i przekazywanie rodzinom zastępczym informacji i dokumentacji dotyczącej dzieci, w zakresie i trybie przewidzianym w ustawie o pieczy zastępczej.
- Podejmowanie działań w celu zapewnienia powierzania funkcji rodziny zastępczej osobom spełniającym wszystkie wymogi formalne, w tym posiadającym świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej lub prowadzonego przez ośrodek adopcyjny.
- Wprowadzanie do rejestru danych o osobach pełniących funkcję rodziny zastępczej zawodowej lub niezawodowej na bieżąco i zgodnych ze stanem faktycznym.
- Podjęcie działań na rzecz dostosowania liczby koordynatorów pieczy zastępczej do limitów określonych w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.
- Uwzględnianie w umowach o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej wszystkich elementów określonych w art. 54 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej.
- Sporządzanie ocen sytuacji dzieci, planów pomocy dziecku oraz ocen funkcjonowania rodzin zastępczych w trybie i terminach określonych w ustawie o pieczy zastępczej.
- Sporządzanie indywidualnych planów pomocy dziecku z udziałem podmiotów określonych w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej.
- Zgłaszanie do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną w celu poszukania dla nich rodzin przyspasabiających.

Z odpowiedzi udzielonych przez kierowników jednostek kontrolowanych wynika, że zostały podjęte działania w celu zapewnienia realizacji wniosków: 38 z nich zostało już zrealizowanych, a 25 znajdowało się na etapie ich realizacji. Niezrealizowanych zostało 13 wniosków.

Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników kontrolowanych jednostek można znaleźć na stronie internetowej BIP NIK: <https://bip.nik.gov.pl/>.

<sup>108</sup> Art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

## Analiza stanu prawnego

Jednym z ważniejszych ogniw systemu opieki nad dzieckiem i rodziną w Polsce jest rodzina zastępcza, która zapewnia tymczasową lub stałą opiekę i wychowanie dziecka pozbawionego całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej. Rodzina taka pełni funkcję rodziców zastępczych bez zrywania więzi z rodziną biologiczną. Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej powinno nastąpić po wyczerpaniu wszystkich form pomocy rodzicom dziecka, chyba, że dobro dziecka wymaga zapewnienia mu niezwłocznie pieczy zastępczej. Kwestie związane z pieczą zastępczą regulują w szczególności przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej oraz ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 2082, ze zm.).

Rodzina zastępcza podejmuje swe obowiązki z dniem umieszczenia dziecka w tej rodzinie na podstawie orzeczenia sądu rodzinnego. Obowiązki te ustają z mocy prawa z dniem osiągnięcia przez dziecko pełnoletności lub gdy ustaną przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej (art. 49 ustawy). Piecza zastępcza zapewnia w pierwszej kolejności pracę z rodziną naturalną dziecka, umożliwiającą dziecku powrót do rodziny lub gdy jest to niemożliwe dążenie do przysposobienia dziecka, a w przypadku braku możliwości przysposobienia, opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym (art. 33 pkt 1 ustawy).

Zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej – organizowanie opieki w rodzinach zastępczych należy do zadań własnych powiatu, a kierownik PCPR współpracuje z sądem w sprawach dotyczących opieki i wychowania dzieci, których rodzice zostali pozbawieni lub ograniczeni we władzy rodzicielskiej (art. 180 pkt 2 i 4 ustawy). Do zadań powiatu należy m.in. opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających m.in. coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych (art. 180 pkt 1 ustawy). Kierownik PCPR przedstawia corocznie zarządowi powiatu – poza składanymi sprawozdaniami z działalności PCPR – zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej (art. 182 ust. 5 ustawy). Zadania pomocy społecznej w powiatach starosta wykonuje za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej (art. 182 ust.1 ww. ustawy). Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190 ustawy, a w przypadku, gdy jej organizatorem jest PCPR, w centrum tym tworzy się zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej (art. 76 ust. 1 i 2 ustawy). Kontrolę m.in. nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi sprawuje zarząd powiatu (art. 38b dodany po nowelizacji ustawy, która weszła w życie 19 września 2014 r.). W przepisie tym określono warunki, zasady przeprowadzania kontroli oraz prawa i obowiązki osób kontrolujących. Osobami upoważnionym przez zarząd powiatu do przeprowadzenia kontroli nie mogą być pracownicy kontrolowanych jednostek jak też czynności kontrolnych nie może dokonywać koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, natomiast nie wskazano, w jakich ewentualnie odstępach czasu kontrole takie mogą lub powinny być przeprowadzane. Kontrola nad realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, należy również do zadań wojewody (art. 186 pkt 3 w brzmieniu znówelizowanej od 19 września 2014 r. ustawy – poprzednio do zadań wojewody należało m.in. monitorowanie ww. zadań).

Pieczą zastępczą jest sprawowana w formie rodzinnej i instytucjonalnej (art. 34 ustawy). W myśl art. 39 ust. 1 ustawy, formami rodzinnej pieczy zastępczej są m.in. rodziny zastępcze:

- **spokrewnione.** Rodzinę zastępczą spokrewnioną mogą tworzyć małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim będąca wstępny dla dziecka lub jego rodzeństwem. Linie krewnych obok rodzeństwa tworzą w tym wypadku dziadkowie ewentualnie pradiadkowie;
- **niezawodowe.** Status rodziny zastępczej niezawodowej przysługuje małżonkom lub osobom niepozostającym w związku małżeńskim, którzy nie stanowią dla dziecka wstępnych oraz nie są jego rodzeństwem;
- **zawodowe, w tym zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowe specjalistyczne.** Rodzinę zastępczą zawodową tworzą małżonkowie lub osoby niepozostającym w związku małżeńskim, które nie stanowią dla dziecka wstępnych oraz nie są jego rodzeństwem. Są to rodziny, które z tytułu wykonywanej pracy otrzymują wynagrodzenie. W rodzinie zastępczej zawodowej **specjalistycznej** umieszcza się dzieci niedostosowane społecznie albo dzieci z różnymi dysfunkcjami, problemami zdrowotnymi wymagającymi szczególnej opieki i pielęgnacji (art. 59 ustawy). W rodzinie zastępczej zawodowej o charakterze **pogotowia rodzinnego** umieszcza się dzieci na pobyt okresowy, do czasu unormowania sytuacji dziecka, nie dłużej niż na okres czterech miesięcy, w szczególnych sytuacjach pobyt może być przedłużony do ośmiu miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej – art. 58 ustawy. Rodziny zastępcze, na ich wniosek mogą być wspierane przez rodziny pomocowe na zasadach określonych w art. 73–75 ustawy.

W rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej niż troje dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. W razie konieczności umieszczenia w takiej rodzinie rodzeństwa, za zgodą rodziny zastępczej oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, dopuszczalne jest umieszczanie w tym samym czasie większej liczby dzieci (art. 53 ustawy). Rodzina zastępcza ma zapewnić dziecku całodobową opiekę i wychowanie (szczegółowy ich zakres określony został w art. 40 ustawy). Rodziny zastępcze na ich wniosek obejmuje się opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (w brzmieniu art. 77 ust. 1 ustawy obowiązującym od dnia 1 stycznia 2015 r., poprzednio objęcie rodzin opieką koordynatora było obowiązkowe). Zadania koordynatora wykonuje organizator pieczy zastępczej w przypadku rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora. Koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wyznacza organizator pieczy zastępczej po zasięgnięciu opinii rodziny zastępczej (art. 77 ust. 1–2 ustawy). Otwarty katalog zadań nałożonych na koordynatora pieczy zastępczej określony został w art. 77 ust. 3 ustawy. Koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka (art. 77 ust. 4 ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r., poprzednio koordynator mógł mieć pod opieką nawet 30 rodzin). Warunki, jakie musi spełnić osoba, aby zostać koordynatorem pieczy zastępczej zostały ujęte w art. 78 ustawy, natomiast warunki zatrudnienia koordynatora określone zostały w art. 79 ustawy. Do organizatora pieczy zastępczej należy zapewnienie koordynatorom pieczy zastępczej szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji (po nowelizacji ustawy z dniem 19 września 2014 r. w art. 76 ust. 4 dodano pkt 14 a). Plan pomocy dziecku przygotowuje koordynator rodzinnej pieczy zastępczej we współpracy z rodziną zastępczą oraz asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka



nie został przydzielony asystent rodziny – we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną (art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2014 r.). Ustawa o pieczy zastępczej nie określa jakie elementy powinny zostać ujęte w planie pomocy dziecku. W tej sytuacji można się posłużyć rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292 poz. 1720), w którym w par. 15 określono, jakie elementy powinien zawierać plan pomocy dziecku i warunki jego przygotowania.

**Wymagania wobec kandydatów do sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej** określone zostały w art. 42 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. O funkcję rodzica zastępczego mogą starać się osoby, które m.in. dają rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej, zapewnią odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe, umożliwią dziecku zaspokojenie jego indywidualnych potrzeb, są zdolne do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, co zostało potwierdzone zaświadczeniem o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, wystawionymi przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, opinię o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka wystawioną przez psychologa, który posiada co najmniej wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku psychologia oraz 2-letnie doświadczenie w poradnictwie rodzinnym, a zapewnienie badań psychologicznych kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej należy do zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (pkt 3a dodano w ust. 4 art. 76 znowelizowaną ustawą obowiązującą od 19 września 2014 r.).

Pełnienie funkcji rodziny zastępczej niezawodowej i zawodowej oraz rodzinnego domu dziecka nie może być powierzone osobom, które były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 42 ust. 2 ustawy). Okoliczności, o których mowa w art. 42 ust. 1–3 ustawy, ustala się na podstawie przeprowadzonej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej. Warunkiem rozpoczęcia procesu kwalifikowania kandydatów zgłaszających gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka jest pisemny wniosek kandydatów złożony do PCPR. Kandydaci do pełnienia tej funkcji są obowiązani posiadać świadectwo ukończenia szkolenia (art. 44 ustawy o pieczy zastępczej). Liczbę godzin i zakres programowy szkoleń dla kandydatów do pełnienia m.in. funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r., w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej. Organizator pieczy zastępczej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania kandydata wydaje zaświadczenie kwalifikacyjne zawierające potwierdzenie ukończenia tego szkolenia oraz spełnienia warunków, o których mowa w art. 42 ustawy (art. 45 ustawy). Minister Pracy i Polityki Społecznej rozporządzeniem z dnia 9 grudnia 2011 r. określił wzór zaświadczenia kwalifikacyjnego (Dz. U. Nr 272, poz. 1609). W skład komisji kwalifikacyjnej wchodzi przedstawiciel PCPR, psycholog, pedagog lub inne osoby stosownie do sytuacji. Rodzina zastępcza zawodowa jest obowiązana do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji, w szczególności przez udział w szkoleniach (art. 51). Natomiast zadaniem organizatora pieczy zastępczej jest zapewnienie rodzinom zastępczym szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji biorąc pod uwagę ich potrzeby (art. 76 ust. 4 pkt 5 ustawy). Wynika stąd, że gdy takie szkolenia są organizowane osoby tworzące rodzinną pieczę zastępczą obowiązane są w nich uczestniczyć. Dane kandydatów zakwalifikowanych do pełnienia funkcji

rodziny zastępczej zawodowej, niezawodowej pełniących te funkcje zamieszcza się w rejestrze prowadzonym przez starostę. Zakres tych danych określony został w art. 46 ust. 2 ustawy. Dane z rejestru starosta przekazuje do właściwego sądu. Starosta może upoważnić kierownika PCPR do prowadzenia ww. rejestru. Zgodnie ze zmianą ww. przepisu obowiązującą z dniem 19 września 2014 r. rejestr ma zawierać dodatkowo dane niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikającą z zaświadczenia lekarskiego oraz opinii, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy. Zakres zadań organizatora pieczy zastępczej dotyczący przygotowania rodzin zastępczych do przyjęcia dziecka, a także współpracy z sądem szczegółowo określony został w art. 47 ustawy.

**Rodzina zastępcza ustanawiana jest przez sąd rodzinny właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka** (po wcześniejszym złożeniu wniosku o ustanowienie rodziny zastępczej dla konkretnego dziecka/dzieci wraz z wymaganą dokumentacją). Stosownie do art. 35 ustawy umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, co do zasady, następuje na podstawie postanowienia sądu rodzinnego i opiekuńczego i tylko na podstawie postanowienia sądu piecza ta może zostać rodzinie zastępczej odebrana. Ustawa nałożyła na powiat szereg obowiązków i kompetencji związanych z czuwaniem nad prawidłowym sprawowaniem pieczy nad dzieckiem przez rodziny zastępcze. Przede wszystkim wskazać należy, że w każdej sytuacji, gdy rodzina zastępcza nie wypełnia swoich funkcji lub wypełnia je niewłaściwie, starosta zawiadamia właściwy sąd (art. 71 ust. 1 ustawy). Wówczas sąd podejmuje decyzję o tym, czy rodzina zastępcza powinna dalej sprawować pieczę nad dzieckiem.

Dziecko umieszcza się w pieczy zastępczej do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej. Sąd umieszcza dziecko w instytucjonalnej pieczy zastępczej, jeżeli brak jest możliwości umieszczenia w rodzinnej pieczy zastępczej lub z innych względów nie jest to zasadne. Rodzeństwo powinno być umieszczone w tej samej rodzinie zastępczej, chyba że byłoby to sprzeczne z dobrem dziecka (działania Sądu w zakresie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej uregulowane są m.in. w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym w dziale Ia, rozdziale II oddziale 2a piecza zastępcza). Organizator pieczy zastępczej współpracuje z sądem oraz informuje, co najmniej raz na sześć miesięcy, właściwy sąd o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz sytuacji jego rodziny a także o możliwości powrotu dziecka do rodziny (art. 47 ust. 5–7 ustawy).

Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej następuje po uzyskaniu zgody tej rodziny (art. 36 ustawy).

**Umowy zawierane z rodzinami zastępczymi.** Starosta w warunkach określonych w art. 54 ust. 1 lub ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej zawiera lub może zawrzeć, na wniosek rodziny zastępczej niezawodowej spełniającej warunki do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej. W ust. 3 art. 54 ustawy określono szczegółowy zakres zawieranej umowy. Z treści tego art. wynika, iż elementy wskazane w ust. 3 muszą zostać określone w umowie. Z uwagi na to, iż ww. przepis posługuje się katalogiem otwartym elementów (użycie sformułowania w szczególności) umowa może zawierać również inne elementy. Pozostałe warunki dotyczące zawierania umów z rodzinami zastępczymi zawarte zostały w art. 54 ust. 3a–8 ustawy. Umowy, o których wyżej mowa, zawiera się w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych na dany rok kalendarzowy (określonego w 3-letnim powiatowym programie dotyczącym rozwoju pieczy zastępczej). Na warunkach określonych w art. 54 ust. 3–8 ustawy starosta może zawrzeć umowę z kandydatami spełniającymi warunki do pełnienia funkcji

rodziny zastępczej zawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, na ich wniosek, umowy o utworzeniu rodziny zastępczej zawodowej lub rodzinnego domu dziecka. W art. 57 ustawy określone zostały zasady i warunki, na jakich starosta zatrudni lub może zatrudnić w rodzinie zastępczej zawodowej lub niezawodowej, osobę do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich. Starosta może upoważnić kierownika PCPR do zawierania i rozwiązywania umów z osobami wymienionymi w art. 57 ustawy.

**Świadczenia dla rodzin zastępczych.** Rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, na każde umieszczone dziecko przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania nie niższe niż kwota: 660 zł miesięcznie w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej i 1.000 zł miesięcznie w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka. W rodzinie zastępczej lub prowadzącym rodzinny dom dziecka, na dziecko niepełnosprawne przysługuje dodatek w wysokości 200 zł miesięcznie na pokrycie zwiększonych kosztów jego utrzymania (art. 80–81 ustawy). Rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącym rodzinny dom dziecka przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2.000 zł miesięcznie, a rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługuje wynagrodzenie miesięczne nie niższe niż kwota 2.600 zł (art. 85 ust. 1–2 ustawy). Art. 85 ust. 3–8 ustawy określa szczegółowo warunki, na jakich wypłacane jest ww. wynagrodzenie oraz przypadki w jakich wynagrodzenie może zostać zmniejszone. Ustawa w art. 83 określiła także warunki, na jakich rodzinie zastępczej przyznane może być na jej wniosek dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka jak również świadczenie na pokrycie określonych w tym art. kosztów. Przyznanie oraz odmowa przyznania świadczeń, dodatków i dofinansowania do wypoczynku, o których mowa w art. 80, 83 i 84 ustawy, następuje w drodze decyzji (w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23)). Decyzję zmienia się lub uchyla w przypadku marnotrawienia przyznanych świadczeń (art. 88 ust. 4–6 ustawy). Kierownik PCPR powiatu obowiązany do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej może dochodzić na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej świadczeń alimentacyjnych. W przypadku, gdy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok dochodzenie świadczeń alimentacyjnych jest obowiązkowe (art. 38 ustawy). Nienależnie pobrane świadczenia pieniężne podlegają zwrotowi łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, przez osobę, która je pobrała (art. 92 ustawy).

Ponadto zarówno dziecko, jak i rodzina zastępcza, oceniani są przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Ocena sytuacji dziecka powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb, jednak w przypadku dzieci w wieku poniżej trzech lat nie rzadziej, niż co trzy miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej, niż co sześć miesięcy. Po dokonaniu oceny sytuacji dziecka organizator rodzinnej pieczy zastępczej formułuje na piśmie opinię dotyczącą zasadności jego dalszego pobytu w pieczy zastępczej, a następnie przekazuje ją do właściwego sądu (art. 129, 131 ustawy). Oceny sytuacji dziecka organizator pieczy zastępczej dokonuje na posiedzeniu z udziałem: rodziny zastępczej, pedagogiem, psychologiem, asystentem rodziny, przedstawicielem ośrodka adopcyjnego, koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, jego rodzicami, o ile nie są pozbawieni władzy rodzicielskiej. Do udziału w posiedzeniu w zależności od potrzeb mogą zostać zaproszone inne osoby i przedstawiciele innych organów (art. 130 w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2014 r.). Organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonuje również oceny rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka pod względem predyspozycji

do pełnienia powierzonej im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy (art. 132 ustawy) w konsultacji w szczególności z koordynatorem pieczy zastępczej oraz asystentem rodziny pracującym z rodziną dziecka (art. 133 ustawy). Organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonuje pierwszej oceny rodziny zastępczej nie później niż przed upływem roku od umieszczenia pierwszego dziecka w rodzinie zastępczej. Kolejna ocena jest dokonywana po upływie roku od dokonania pierwszej oceny, a następnie nie rzadziej, niż co trzy lata. W przypadku negatywnej oceny rodziny zastępczej kolejna ocena jest dokonywana nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia dokonania tej oceny. W przypadku negatywnej kolejnej oceny organizator rodzinnej pieczy zastępczej kieruje do sądu wnioski o uchyleniu postanowienia o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej. Organizator rodzinnej pieczy zastępczej wyznacza termin oceny rodziny zastępczej, uwzględniając stopień jej przygotowania do wykonywania zadań (art. 134 ustawy). W art. 134 ustawy dodano ust. 2a, 2b, 2c, 2d, które zgodnie z nowelizacją ustawy obowiązują od 19 września 2014 r., i dotyczą one warunków i zasad w zakresie zastrzeżeń do ocen składanych m.in. przez rodziny zastępcze, a dotychczasowy ust. 3 otrzymał nowe brzmienie.

Zgłoszenie do adopcji jest zadaniem zarówno organizatora pieczy zastępczej, jak i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 76 ust. 4 pkt 16 i art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy). Jednak, zgodnie z art. 4a, podmioty realizujące zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej, w szczególności dokonując oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz kwalifikując dziecko do przysposobienia, są obowiązane do wysłuchania dziecka, jeżeli jego wiek i stopień dojrzałości na to pozwalają, oraz stosownie do okoliczności uwzględniają jego zdanie.

Z dniem 9 grudnia 2012 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1371) – uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r. Rozporządzenie określa wzory, sposób sporządzania i terminy przekazywania sprawozdań. Gmina, powiat oraz samorząd województwa składają wojewodzie sprawozdania z wykonywania zadań za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca – w terminie do dnia 31 lipca danego roku oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia – w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego.



## Wykresy i zestawienia tabelaryczne

### Wykresy:

- Wykres nr 1:** Liczba rodzin zastępczych według typów w latach 2013–2015
- Wykres nr 2:** Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w różnych formach pieczy zastępczej w latach 2013–2015
- Wykres nr 3:** Liczba dzieci w pieczy zastępczej w Polsce w latach 2005–2015
- Wykres nr 4:** Formy wsparcia rodzin zastępczych zawodowych
- Wykres nr 5:** Liczba orzeczonych adopcji w zależności od wieku dziecka
- Wykres nr 6:** Dzieci, które w okresie objętym kontrolą opuściły rodzinną pieczę zastępczą
- Wykres nr 7:** Polska: wychowankowie, którzy w 2015 r. opuścili rodzinną pieczę zastępczą

### Zestawienia tabelaryczne:

- Tabela nr 1:** Liczba rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w jednostkach objętych kontrolą
- Tabela nr 2:** Liczba kandydatów do prowadzenia rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów w latach 2013–2015
- Tabela nr 3:** Wydatki powiatów objętych kontrolą na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w latach 2013–2015

## Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 575, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 2015 r. poz. 2082, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822).
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 274, poz. 1620).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292, poz. 1720).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru zaświadczenia kwalifikacyjnego (Dz. U. Nr. 272, poz. 1609).
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1371), uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzenia kontroli (Dz. U. poz. 1477).

## Wykaz jednostek objętych kontrolą

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK, przeprowadzająca kontrolę | Jednostka kontrolowana                                              |
|-----|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Departament Pracy,<br>Spraw Społecznych i Rodziny      | Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie                                 |
| 2.  |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Poznaniu                        |
| 3.  |                                                        | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi                           |
| 4.  |                                                        | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sosnowcu                        |
| 5.  |                                                        | Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Pruszkowie                        |
| 6.  |                                                        | Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Legionowie                        |
| 7.  |                                                        | Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Radomiu                           |
| 8.  |                                                        | Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie                          |
| 9.  |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Puławach                        |
| 10. |                                                        | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie (kontrola rozpoznawcza) |
| 11. | Delegatura NIK<br>w Bydgoszczy                         | Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu                           |
| 12. |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nakle nad Notecią               |
| 13. |                                                        | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy                      |
| 14. | Delegatura NIK<br>w Olsztynie                          | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu                         |
| 15. |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kętrzynie                       |
| 16. |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ostródzie                       |
| 17. | Delegatura NIK<br>w Opolu                              | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nysie                           |
| 18. |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opolu                           |
| 19. |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Krapkowicach                    |
| 20. | Delegatura NIK<br>w Szczecinie                         | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Policach                        |
| 21. |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Białogardzie                    |
| 22. |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Gryficach                       |
| 23. | Delegatura NIK<br>w Zielonej Górze                     | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Żarach                          |
| 24. |                                                        | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Żaganiu                         |
| 25. |                                                        | Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie                                  |

## Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Rzecznik Praw Dziecka
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
12. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
13. Minister Sprawiedliwości
14. Minister Zdrowia
15. Wojewodowie (w wersji elektronicznej)
16. Starostowie, prezydenci miast na prawach powiatu (w wersji elektronicznej)
17. Prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie (w wersji elektronicznej)





MINISTER  
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 10 marca 2017 r.

BDG.V.0811.3.2017.RL

**Pani**  
**Ewa Polkowska**  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 lutego 2017 r., znak: KPS.410.002.00.2016 dotyczącej wyników kontroli pn. *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych*, zwanej dalej „Informacją”, przekazuję następujące stanowisko:

Informacja jest kolejnym, po analizie asystentury rodzinnej i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, wnikliwym badaniem realizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U z 2016 r., poz. 575 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, przez Najwyższą Izbę Kontroli. Tym razem jej przedmiotem są zadania samorządów w zakresie organizacji rodzinnej pieczy zastępczej. Przedstawiony materiał zawiera szczegółową analizę sposobu realizacji przepisów wymienionej na wstępie ustawy przez samorządy 24 powiatów, a w konkluzji prezentuje wynikające z tej analizy rekomendacje.

Pragnę zauważyć, że wiele z wniosków zaprezentowanych w Informacji jest zgodnych z postulatami zgłaszanymi Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwanemu dalej „MRPiPS” przez różne środowiska zaangażowane w realizację ustawy oraz z wnioskami, które płyną ze sprawozdań rzeczowo - finansowych gromadzonych corocznie oraz ze sprawozdań jednorazowych zleczanych samorządom przez „MRPiPS”, w ramach monitoringu ustawy.

Jednocześnie należy podkreślić, że wobec ogólnego wniosku NIK o pożądanym szybszym tempie zmian w obszarze pieczy zastępczej, z którym oczywiście się zgadzam,

niestety nie mogę w świetle danych statystycznych za 2016 r. potwierdzić, że dane z 24 powiatów objętych kontrolą potwierdzają sytuację, z którą mamy do czynienia w całej Polsce. Według roboczych danych na koniec 2016 r. w pieczy zastępczej umieszczonych było ogółem 74 753 dzieci (spadek w stosunku do roku 2015 - 76 503 dzieci), w większości w rodzinnych formach pieczy zastępczej (56 540 dzieci). W pieczy instytucjonalnej na koniec 2016 r. umieszczonych było 18 213 (w 2015 r. – 19 517) wychowanków. Z tej liczby 1 729 dzieci umieszczonych było w placówkach typu rodzinnego, które w systematyce ustawy stanowią pieczę instytucjonalną. Oznacza to zatem dość wysoki procentowy spadek liczby dzieci umieszczonych na koniec roku w pieczy instytucjonalnej.

Co więcej, dane statystyczne wskazują, że konsekwentnie od 2012 r. obserwujemy niewielki stopniowy spadek liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej ogółem. Rok 2016 potwierdza tę tendencję.

Wyniki omawianej Informacji zostaną przez MRPiPS wykorzystane w kontekście ewentualnego dokonania niezbędnych zmian legislacyjnych służących rozwojowi rodzinnej pieczy zastępczej, zwłaszcza że obecnie trwa przegląd ustawy pod kątem dokonania niezbędnych zmian prawnych.

Odnosząc się do szczegółowych rekomendacji zawartych w części 2.3 Informacji – Uwagi i Wnioski, uprzejmie informuję:

Ad. a) Obligatoryjne wsparcie asystenta rodziny kierowane do rodzin biologicznych, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej, wydaje się być zasadne i godne rozważenia. Do MRPiPS dochodzą także niepokojące informacje, że w sytuacji umieszczenia dziecka w pieczy gmina przerywa pracę z rodziną biologiczną. Art. 10 ust. 4 ustawy wprawdzie wyraźnie wskazuje na obowiązek prowadzenia przez gminę pracy z rodziną także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, ale być może obowiązek ten powinien zostać wzmocniony obligatoryjnym przydzieleniem takiej rodzinie asystenta. Niniejszy postulat idzie w parze ze zmianami wprowadzonymi w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r., poz. 2082 z późn. zm.), które dopuszczają możliwość umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej dopiero po wyczerpaniu wszystkich możliwości pracy z rodziną, w tym przydzielenia rodzinie biologicznej asystenta rodziny. W tej sytuacji praca asystenta byłaby obligatoryjnie kontynuowana na mocy postanowienia sądu rodzinnego i opiekuńczego także po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Propozycja ta zostanie skonsultowana z Ministerstwem Sprawiedliwości.



Warto dodać, że zakres działania i dostępność asystentów rodziny została wzmocniona poprzez przepisy ustawy z 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. poz. 1860). Asystentom rodziny zostały powierzone zadania koordynacji pomocy udzielanej kobiecie w ciąży i jej rodzinie, ze szczególnym uwzględnieniem kobiety w ciąży powikłanej lub rodzącej dziecko, u którego w prenatalnej fazie rozwoju w czasie porodu zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu oraz dzieciom z niepełnosprawnością i ich rodzinom. Ponadto dzięki przyjętemu Uchwałą RM nr 160 w dniu 20 grudnia 2016 roku (M.P. poz.1250) Programowi kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem” pomoc będzie miała jeszcze szerszy, interdyscyplinarny wymiar. Źródłem dofinansowania zadań związanych z zatrudnianiem asystentów rodziny są corocznie ogłaszane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej programy na wsparcie zatrudnienia asystenta rodziny i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (w 2016 roku na ten cel przeznaczono ok. 75 mln zł), natomiast w roku 2017 przeznaczy się na te cele ok. 120 mln złotych. Planuje się ogłoszenie konkursu do połowy marca 2017 roku. Co więcej, w dniach 13-15 marca br. w Warszawie organizowane jest przez resort rodziny szkolenie, w którym uczestniczyć będzie około 600 asystentów rodziny z całej Polski.

Ad. b) Podzielam stanowisko NIK, że być może najlepszym rozwiązaniem byłoby, aby wszystkie rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka zostały objęte wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Jednak w obecnym stanie prawnym rola koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej polega na wsparciu osób pełniących funkcje opiekunów zastępczych i stąd też ma formułę wniosku. MRPiPS corocznie dofinansowuje zatrudnianie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, co skutkuje wzrostem zatrudnienia na tych stanowiskach w powiecie, tak aby zapewnić odpowiednią do potrzeb podaż koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

W kontekście powyższej rekomendacji pozwolę sobie także zwrócić uwagę na niepokojące zjawisko swoistego przerzucania przez powiat funkcji kontrolnej, która została przypisana w ustawie władzom samorządowym, na koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, podczas gdy instytucja ta została powołana jako narzędzie wsparcia dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą. W związku z powyższym, należałoby uświadamiać powiaty, że za organizację rodzinnej pieczy zastępczej odpowiedzialny jest starosta, a funkcję kontrolną w tym zakresie powierzono zarządowi powiatu.

Ad. c) Wprowadzenie centralnego banku danych o wolnych miejscach w rodzinnej pieczy zastępczej i udostępnienie tego rejestru sądom rodzinnym jest obecnie analizowane przez MRPiPS i badane są możliwości techniczne takiego rozwiązania. To dobry kierunek. Korzystając z tego narzędzia należy też pamiętać o podstawowej zasadzie, że dziecko w pieczy zastępczej powinno być umieszczone w takiej odległości od rodziny biologicznej dziecka, aby możliwa była praca nad powrotem tego dziecka do rodziny. Reintegracja rodziny stanowi bowiem podstawowy cel działań różnych służb społecznych w takich sytuacjach.

Ad. d) W odniesieniu do kwestii wprowadzenia obligatoryjnych szkoleń dla rodzin zastępczych spokrewnionych, należy zauważyć że w wielu sytuacjach dzieci w tych rodzinach – co potwierdza Informacja - są umieszczane przez sądy niestety bez uprzedniego zasięgnięcia opinii powiatu. Zatem obligatoryjne szkolenie takich rodzin, w sytuacji przejęcia opieki, potencjalnie rozwiązywałoby ten problem. Jednak szkolenia te powinny raczej wzmacniać kompetencję rodziny spokrewnionej do sprawowania opieki nad dzieckiem aniżeli stanowić warunek zawiazania rodziny zastępczej. W znacznej części rodziny te stanowią dziadkowie lub rodzeństwo dziecka i trudno podważać zasadność takiej decyzji z punktu widzenia dobra dziecka, a tym bardziej warunkować przejęcie opieki ukończeniem stosownego szkolenia.

Ad. e) Odnosząc się do kwestii wprowadzania dla kandydatów na rodziny zastępcze spokrewnione wymogu, polegającego na weryfikacji karalności za umyślne przestępstwo, analogicznie do wymogu stawianego kandydatom do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej i zawodowej oraz prowadzenia rodzinnego domu dziecka informuję, że postulat jest wart dalszej analizy. Natomiast, odnosząc się do drugiego elementu tego wniosku, proponującego wymóg niekaralności dla wszystkich osób pozostających w bliskiej relacji z kandydatem na rodzinę zastępczą spokrewnioną należy zauważyć, że podczas oceny rękojmi sprawowania pieczy zastępczej przez kandydata do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, również spokrewnionej, zawsze brany jest pod uwagę całokształt sytuacji rodziny, z uwzględnieniem sytuacji wszystkich osób wspólnie zamieszkujących. Wydaje się zatem, że tak rozumiana rękojmia stanowi w takich sytuacjach wymóg wystarczający.

Ad f) W odniesieniu do kwestii standaryzacji pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, dookreślenia wzorów ich dokumentacji oraz opracowania katalogu narzędzi, MRPiPS stoi na stanowisku, że szczegółowe dookreślenie tych kwestii może uniemożliwić właściwą realizację zadania własnego, jakim jest kreowanie przez starostę/burmistrza indywidualnych rozwiązań organizacyjnych w powiatach na rzecz rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej. Osoby podejmujące się pracy na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy



zastępczej powinny być już wyposażone, choćby z racji wykształcenia i doświadczenia, w odpowiednie narzędzia, które należy jedynie doskonalić.

Wychodząc naprzeciw wnioskowi NIK z poprzednich kontroli systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej, MRPiPS uruchomiło na stronach internetowych zakładkę dobrych praktyk w realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (<http://www.mrpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/dobre-praktyki-prezentacje>). W zakładce tej znaleźć można przykłady praktycznych rozwiązań. Ponadto MRPiPS publikuje i zamieszcza na swoich stronach materiały metodyczne, które mają służyć realizatorom ustawy.

Ad g) Odnosząc się do kwestii skrócenia okresu 18 miesięcy, dotyczącego zgłaszania dzieci do sądów rodzinnych (art. 47 ust.7 i art. 100 ust. 4a ustawy), należy zauważyć, że brzmienie obecnego przepisu wskazuje, że zgłoszenie dziecka do sądu rodzinnego może nastąpić wcześniej niż przed upływem 18 miesięcy, a dopiero w sytuacji braku zgłoszenia informacji o możliwości powrotu dziecka do rodziny biologicznej przed upływem tego okresu staje się to obowiązkiem odpowiednio organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej. Wydaje się zatem, że nie ma potrzeby zmiany tego przepisu. Trzeba też zauważyć, że skrócenie tego okresu może zakłócić pracę z rodziną biologiczną, by dziecko do niej wróciło.

Ponadto, odnosząc się do kwestii podjętej w Informacji, a dotyczącej braku odpowiedniej współpracy międzyresortowej, zwłaszcza pomiędzy służbami wspierania rodziny i pieczy zastępczej a sądami rodzinnymi, pragnę zauważyć, że Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej planuje w tej sprawie spotkanie z Ministrem Sprawiedliwości w celu podjęcia wspólnych decyzji dotyczących sposobu poprawy jakości współpracy w obszarze pieczy zastępczej.

Należy również zauważyć, że MRPiPS – dostrzegając już wcześniej problemy braku właściwej wymiany informacji pomiędzy sądami rodzinnymi i instytucjami wspierania rodziny i pieczy zastępczej, realizując w ramach *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014 - 2020, Oś priorytetowa II – Efektywne Polityki Publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*, dwa działania: *Stworzenie narzędzia weryfikacji rozwiązań dotyczących deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach* oraz *Podniesienie kompetencji przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i kadr systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej*, zagwarantował możliwość objęcia szkoleniami podnoszącymi wiedzę i umiejętności także służby takie jak: sędziowie, kuratorzy, pedagodzy i psychologowie szkolni, wychowawcy, pielęgniarki środowiskowe oraz lekarze. Powinno

to w przyszłości przełożyć się także na jakość współpracy w obszarze opieki nad dziećmi i skuteczniejszą realizację przepisów prawa.

Cieszę się, że Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, troszczy się o deinstytucjonalizację pieczy zastępczej. Pragniemy zapewnić, że to jest jeden z priorytetów MRPiPS.

Z poważaniem  
  
**MINISTER**  
**z up.**  
**Bartosz Marczuk**  
**PODSEKRETARZ STANU**