



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.03.2016
P/16/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/038 – „Dobór osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Jacek Rupert, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KPS/11/2016 z dnia 10 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi, 90-012 Łódź, ul. Kilińskiego 102/102a ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Wagner, p.o. Dyrektora MOPS. (dowód: akta kontroli str.5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK², Ośrodek na ogół prawidłowo realizował zadania wynikające z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ polegające na umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej i doborze osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Opieką koordynatora objęto wszystkie rodziny, które złożyły wniosek, a rodziny tego wymagające mogły korzystać ze specjalistycznego poradnictwa pedagogicznego, prawnego i psychologicznego. Uwagę zwraca jednak zmniejszająca się liczba jednostek specjalistycznego poradnictwa. W latach 2013-2014 funkcjonowało takich 8 jednostek, a w 2015 r. już tylko 3 jednostki.

NIK zwraca uwagę na trudności w pozyskiwaniu nowych rodzin zastępczych, niewystarczającą ilość miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej, ogólnikowość części planów pomocy dziecku, a także znaczne zmniejszenie w latach 2013-2015 wypłaconych świadczeń fakultatywnych oraz liczby osób biorących udział w szkoleniach. I tak:

- Podjęmowane działania dotyczące pozyskiwania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej nie przynosiły spodziewanych efektów. Świadczyć o tym może zmniejszająca się liczba kandydatów, z 256 w 2013 r. do 175 w 2015 r., tj. o 31,6%. Nie osiągnięto także zaplanowanego na lata 2014-2015 limitu 12 rodzin zastępczych zawodowych: w 2014 r. utworzono 6 rodzin, a w 2015 r. zaledwie dwie. Konsekwencją braku wystarczającej liczby rodzin zastępczych była znaczna liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, przekraczająca liczbę dostępnych miejsc. W 2013 r. w placówkach przebywało 622 dzieci, a liczba miejsc wynosiła 566. W latach 2014-2015 wielkości te wynosiły odpowiednio: 639 i 572 oraz 612 i 566. Za szczególnie niepokojący w tym kontekście należy uznać fakt zwiększającej się liczby dzieci do lat 7 przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W latach objętych kontrolą ich liczba wzrosła ze 141 do 159.
- MOPS, jako organizator pieczy zastępczej nie zapewniał wystarczającej liczby miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. 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.

¹ Do czerwca 2015 r. 90-440 Łódź ul. Piotrkowska 149.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³ Dz. U z 2016 r., poz. 575.

- c) 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 4 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.
- d) Przygotowywane we współpracy z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej 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.
- e) W 2013 r. w celu podniesienia kwalifikacji i umiejętności wychowawczych rodzinnych form pieczy zastępczej zorganizowane zostały dwa szkolenia, które ukończyły 62 osoby, a w latach 2014 - 2015 r. przeprowadzono tylko po jednym szkoleniu, które ukończyło odpowiednio 26 i 19 osób.

Niezależnie od powyższego stwierdzono, iż zatrudniono jednego z 39 koordynatorów, który nie spełniał wymagań określonych w art. 78 ust. 1 pkt 1 b ustawy o pieczy zastępczej, a także zawarto dwie umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej (spośród 12 badanych) na okres krótszy o 12 i 21 dni niż 4-letni, wymagany w art. 54 ust. 5 ww. ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Rozeznanie powiatu, co do aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie rodzin zastępczych

Opis stanu
faktycznego

1. Rada Miasta w Łodzi uchwałą nr VI/84/90 z dnia 12 grudnia 1990 r. powołała Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi (MOPS lub Ośrodek), który z dniem 8 grudnia 2011 r. został wyznaczony na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej⁴. Zadania związane z instytucjonalną pieczą zastępczą zostały powierzone Wydziałowi Pomocy Rodzinie i Dziecku, natomiast Wydział Wspierania Rodzinnej Pieczy Zastępczej⁵ (WWRPZ) realizuje zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej poprzez Zespół do spraw Pieczy Zastępczej⁶. Łącznie w WWRPZ w okresie przeprowadzania kontroli było zatrudnionych 86 pracowników, w tym 39 koordynatorów pieczy zastępczej, 12 pracowników socjalnych oraz siedmiu psychologów zatrudnionych na 6,5 etatu i dwóch pedagogów zatrudnionych na 1,5 etatu. Szczegółowo zadania Wydziału oraz pracowników na poszczególnych stanowiskach zawierał w okresie objętym kontrolą *Regulamin organizacyjny Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi*⁷. W celu realizacji zadań dotyczących pieczy zastępczej opracowano i wprowadzono w życie wewnętrzne procedury.⁸

⁴ Zarządzenie nr 1574/VI/11 Prezydenta Miasta z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie wyznaczenia w Mieście Łodzi organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

⁵ Na podstawie §2 ust. 4 zarządzenia nr 2/2012 Dyrektora MOPS w Łodzi z dnia 19 stycznia 2012 r. Kierownik Wydziału Wspierania Rodzinnej Pieczy Zastępczej działa z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi i Dyrektora MOPS.

⁶ Zarządzenie Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury organizacyjnej Wydziału Wspierania Rodzinnej Pieczy Zastępczej MOPS przy ul. Lipowej 28.

⁷ Zgodnie z § 20 Regulaminu organizacyjnego MOPS do zadań WWRPZ należy m.in.: prowadzenie naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej; przygotowywanie oraz realizacja umów z rodzinami zastępczymi; prowadzenie rejestru rodzin i kandydatów zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej; przygotowanie we współpracy z rodziną zastępczą i asystentem rodziny planów pomocy dziecku oraz ich modyfikowanie; dokonywanie okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej; dokonywanie okresowej oceny rodziny zastępczej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka.

⁸ W badanym okresie obowiązywały następujące zarządzenia Dyrektora MOPS: Zarządzenie nr 37/2015 Dyrektora MOPS w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia w MOPS w Łodzi zasad kwalifikowania oraz organizowania szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka oraz dyrektora placówki

2. W okresie objętym kontrolą Kierownik WWRPZ sześciokrotnie⁹ zwracał się do Dyrektora MOPS w Łodzi o zwiększenie liczby etatów w związku z realizacją zadań związanych z ustawą o pieczy zastępczej. W piśmie z 3 września 2014 r.¹⁰ Kierownik WWRPZ wystąpił o dodatkowe zatrudnienie, m.in. w związku z nowelizacją ustawy o pieczy zastępczej: 22 koordynatorów, dwóch pracowników socjalnych, ośmiu psychologów i czterech pedagogów. W pięciu wnioskach z 2015 r. Kierownik WWRPZ występował o zatrudnienie łącznie m.in. czterech psychologów i dwóch pracowników socjalnych. W wyniku tych pism zatrudniono m.in. na umowy świadczenia usług 15 koordynatorów, a na umowy o pracę: dwóch pracowników socjalnych, III zastępcę kierownika Zespołu ds. Pieczy Zastępczej i czterech psychologów. Zatrudnienie 15 dodatkowych koordynatorów było związane ze zmianą przepisów ustawy o pieczy zastępczej, zmniejszającą liczbę rodzin objętych opieką koordynatora z 30 do 15 rodzin (art. 77 ust. 4). Zatrudniono też czterech psychologów i dwóch pracowników socjalnych, co również wynikało z nowelizacji ustawy. Zmianą tą (art. 42 ust. 1 pkt 5) zobowiązano organizatora rodzinnej pieczy zastępczej do opiniowania przez psychologa - pod kątem predyspozycji i motywacji – wszystkich kandydatów na rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka.

3. W okresie kontrolowanym w MOPS w Łodzi wg stanu na dzień 31 grudnia zatrudniano następujące liczby koordynatorów pieczy zastępczej:

- w 2013 r. - 24 koordynatorów w ramach umowy o pracę, którzy objęli opieką łącznie 681 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka;
- w 2014 r. - 24 koordynatorów w ramach umowy o pracę, którzy objęli opieką łącznie 717 rodzin zastępczych¹¹ i rodzinnych domów dziecka;
- w 2015 r. - 24 koordynatorów w ramach umowy o pracę oraz dodatkowo od marca zatrudnionych zostało 15 koordynatorów, którzy objęli opieką łącznie nad 575 rodzinami zastępczymi i rodzinnymi domami dziecka.

Kontrola wykazała, że „Sprawozdanie z efektów pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej za rok 2014” sporządzono z oczywistą omyłką - na stronie 4 w rozdziale „Obejmowanie opieką rodzinną form pieczy zastępczej” na dzień 31 grudnia 2014 r. wykazano 771 rodzin objętych opieką koordynatora, tj. o 7,5 % więcej niż faktycznie. Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2013-2015 objęli opieką wszystkie rodziny zastępcze zawodowe, w tym zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowe specjalistyczne oraz wszystkie rodzinne domy dziecka, a także wszystkie te rodziny zastępcze, które złożyły wniosek o objęcie opieką koordynatora.

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, poza jednym, posiadali wykształcenie wyższe zgodne z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej¹², a także spełniali wymogi ustawowe 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). Organizację, sposób realizacji i dokumentowania zadań przez koordynatorów zostały określone w przywołanych zarządzeniach Dyrektora MOPS oraz wytycznych Kierownika WWRPZ. W dokumentach tych określono m.in. zadania koordynatorów, sposób sporządzania planów pomocy dziecku, sposób dokumentowania pracy koordynatorów, częstotliwość kontaktów z rodzinami zastępczymi oraz zakres zagadnień do omówienia podczas spotkań z rodzinami, tj. bieżące problemy rodziny i dzieci, sytuację opiekuńczo-wychowawczą, sytuację szkolno-wychowawczą, sytuację zdrowotną, relacje z rodzicami dziecka oraz realizację planu pomocy dziecku. Żaden z koordynatorów nie łączył pracy koordynatora z obowiązkami pracownika socjalnego, ani nie prowadził postępowań

opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego; Zarządzenie nr 4/2015 Dyrektora MOPS z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia w MOPS w Łodzi zasad pozyskiwania i funkcjonowania rodzin pomocowych.

⁹ Pismo z 3 września 2014 r., wnioski z 2015 r.: z 3 i 5 lutego, z 4 marca, z 9 kwietnia i 13 kwietnia 2015 r. Kierownik WWRPZ przedstawił również 3 wnioski z 2016 r.

¹⁰ We wrześniu 2014 r. w WWRPZ zatrudnionych było m.in. 24 koordynatorów podzielonych na 2 zespoły, którzy obejmowali opieką 684 środowiska (11 rodzinnych domów dziecka i 673 rodziny zastępcze) i 10 pracowników socjalnych, którzy obejmowali swoją pracą 606 środowisk (356 rodzin zastępczych i 250 usamodzielniających się wychowanków).

¹¹ Narastająco od początku 2014 roku 833 rodziny, z którymi pracowali lub pracują koordynatorzy. Wg. omyłkowych danych w „Sprawozdaniu z efektów pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej za rok 2014” na stronie 4 w rozdziale „Obejmowanie opieką rodzinną form pieczy zastępczej” na dzień 31 grudnia 2014 r. podano 771 zamiast 717 rodzin objętych opieką koordynatora.

¹² Odpowiednio na kierunkach pedagogika, pedagogika specjalna, psychologia, socjologia i praca socjalna.

z zakresu świadczeń realizowanych przez MOPS w Łodzi. Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, koordynatorzy składali corocznie sprawozdanie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Do Wydziału nie wpłynęły pisemne skargi od rodzin objętych opieką koordynatorów na ich pracę lub brak kontaktu.

Źródło finansowania zatrudnionych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej stanowiły środki Miasta Łodzi oraz dotacje z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej¹³. Ośrodek corocznie zapewniał koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej szkolenia mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Tematyka szkoleń była dostosowywana do zgłaszanych potrzeb. Wszystkie podmioty prowadzące szkolenia, na zlecenie Miasta, wyłonione zostały w drodze przetargu nieograniczonego. W latach 2013 – 2015, na zlecenie Miasta Łodzi, zorganizowano i przeprowadzono dla osób współpracujących z rodzinnymi formami pieczy zastępczej, w szczególności dla koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej po jednym szkoleniu i jednej superwizji rocznie.

4. W MOPS w Łodzi zatrudniano: w 2013 r. 371 pracowników socjalnych na 379 etatach¹⁴ i 22 asystentów rodziny na 20 etatach; w 2014 r. 369 pracowników socjalnych na 367 etatach¹⁵ i 30 asystentów rodziny na 27 etatach; w 2015 r. 371 pracowników socjalnych na 369 etatach¹⁶ i 25 asystentów rodziny na 23 etatach.

W badanym okresie w Łodzi liczba pracowników socjalnych (w przeliczeniu na etaty) była niższa niż wskaźnik zatrudnienia pracowników socjalnych wynikający z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz.163, ze zm.)¹⁷: w 2013 r. pracownicy socjalni zatrudnieni byli na 346 (etatach), co stanowiło 97,2% wskaźnika zatrudnienia, który wynosił 356 przy 711.332 mieszkańcach, w 2014 r. pracownicy socjalni zatrudnieni byli na 343 etatach, co stanowiło 97,2% wskaźnika zatrudnienia, który wynosił 353 przy 706.004 mieszkańcach, w 2015 r. pracownicy socjalni zatrudnieni byli na 343 etatach, co stanowiło 98,0 % wskaźnika zatrudnienia, który wynosił 350, przy 699.093 mieszkańcach. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Wg wyjaśnień Dyrektora MOPS w Łodzi do liczb pracowników socjalnych należy dodać również ich kierownictwo (6 osób) i wtedy wymagania ustawowe będą spełnione. Zdaniem NIK uwzględniać należy pracowników socjalnych, którzy świadczą usługi socjalne a nie ich kierowników, którzy większość czasu pracy poświęcają na działania administracyjno-organizacyjne.

W badanym okresie liczba asystentów rodziny była wystarczająca w stosunku do unormowań zawartych w ustawie o pieczy zastępczej¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 15-26, 29-30, 97, 102-172, 410-677, 1798-1806, 1998-2015)

5. Dzieciom pozbawionym częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej, Miasto Łódź, organizowało opiekę i wychowanie zarówno w rodzinnej jak i instytucjonalnej pieczy zastępczej. W roku 2013 funkcjonowało 1.129 rodzinnych form pieczy zastępczej zapewniających opiekę i wychowanie 1.536 dzieciom. W latach 2014-2015 wielkości te wynosiły odpowiednio: 1.102 i 1.513 oraz 1.072 i 1.479. W roku 2013 powstało 90 rodzin zastępczych, w tym 27 niezawodowych. W latach 2014-2015 odpowiednio: 84 i 23 oraz 102 i 31. Liczba nowo powoływanych rodzin zastępczych była jednak niewystarczająca¹⁹, co

¹³ Na wynagrodzenia dla koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej a badanym okresie wydatkowano: 1.065.527 zł w 2013 r., 1.118.675 zł w 2014 r. i 1.402.565 zł w 2015 r.

¹⁴ W tym 23 osoby/etaty w ramach zadań realizowanych przez powiat (PCPR) i 348 osób/ 346 etatów w ramach zadań gminy (OPS).

¹⁵ W tym 24 osoby/etaty w ramach zadań realizowanych przez powiat (PCPR) i 345 osób/343 etaty w ramach zadań gminy (OPS).

¹⁶ W tym 26 osób/etatów w ramach zadań realizowanych przez powiat (PCPR) i 345 osób/343 etaty w ramach zadań gminy (OPS).

¹⁷ Zgodnie z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej "ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących".

¹⁸ Liczby asystentów zmieniały się następująco: 22 osoby w 2013 r. na 20 etatach przy średniej liczbie rodzin objętych pomocą asystenta rodziny 16 (narastająco rocznie 22 rodziny). W latach 2014-2015 liczby te wynosiły odpowiednio: 30, 27, 13 i 18 oraz 25, 23, 15 i 20.

¹⁹ Wg Dyrektora MOPS na tak dużą liczbę małych dzieci wymagających opieki zastępczej wpływa fakt, iż Łódź jest miastem, w którym działa największa, na terenie województwa, liczba szpitali i oddziałów położniczych. Znaczna część matek, pragnących po urodzeniu pozostawić swoje

wymuszało potrzebę współpracy z innymi powiatami. 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. Dodać przy tym należy, że w każdym kolejnym roku objętym kontrolą dochodziło do sytuacji, w których rozwiązywano umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej.²⁰ Przyczyny rozwiązanych umów, ich skala nie wskazują na istotne nieprawidłowości w procesie kwalifikacji kandydatów, szkolenia rodzin i pomocy udzielanej rodzinom zastępczym przez przedstawicieli MOPS w 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 poszczególnych latach funkcjonowały na terenie Łodzi następujące liczby placówek opiekuńczo- wychowawczych (publicznych i niepublicznych)²¹:

- 20 placówek w 2013 r. z 566 miejscami, w których przebywało 622 dzieci, w tym 141 dzieci do lat 7;
- 28 placówek w 2014 r. z 572 miejscami, w których przebywało 639 dzieci, w tym 157 dzieci do lat 7;
- 28 placówek w 2015 r. z 566 miejscami, w których przebywało 612 dzieci, w tym 159 dzieci do lat 7.

Wydawanie skierowania do placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego odbywało się po uzyskaniu opinii dyrektora placówki i po uzyskaniu zgody Wojewody Łódzkiego. Na terenie Łodzi, jeszcze przed 19 września 2014 r. (wejście w życie art. 95 ust. 3a ustawy o pieczy zastępczej) obowiązywała zasada przyjmowania małoletnich, pomimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w placówce, na miejsce dzieci umieszczonych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

Na terenie Miasta Łodzi funkcjonują jednostki specjalistycznego poradnictwa rodzinnego zapewniające poradnictwo prawne, psychologiczne, rodzinne i terapię rodzinną. Jednostki te działają na zlecenie Miasta Łodzi po wybraniu prowadzącego w wyniku otwartego konkursu ofert. W latach 2013-2014 funkcjonowało 8 jednostek specjalistycznego poradnictwa, które prowadziło 8 podmiotów, a w 2015 r. – 3 jednostki specjalistycznego poradnictwa prowadzone przez 2 podmioty, które kontynuowały działalność z lat 2013-2014 oraz jeden nowy podmiot.

Sądy Rodzinne w Łodzi, przekazały do realizacji następujące liczby postanowień w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej: w roku 2013 – 416, w roku 2014 – 404, w roku

dziecko w szpitalu, decyduje się na wybór Łodzi, z uwagi na dostępność placówek medycznych, a także, dlatego, iż duża aglomeracja stwarza większą szansę na anonimowość. Jednocześnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w przypadku dzieci pozostawionych po urodzeniu w jednym z łódzkich szpitali, pieczę zastępczą do czasu zakończenia procedury adopcyjnej, zobowiązane jest zapewnić Miasto Łódź.

²⁰ W kolejnych latach wyglądało to następująco:

- W 2013 r. rozwiązano pięć umów: trzy z zawodowymi rodzinami zastępczymi pełniącymi funkcje pogotowia rodzinnego, jedną z zawodową rodziną zastępczą specjalistyczną i jedną z zawodową rodziną zastępczą tzw. „zwykłą”. We wszystkich trzech przypadkach dotyczących rodzin prowadzących pogotowie rodzinne do rozwiązania umowy doszło w trybie natychmiastowym ze względu na zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze. W przypadku jednego pogotowia rodzinnego dokonano drugiej negatywnej oceny rodziny pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych funkcji oraz jakości wykonywanej pracy, a w konsekwencji konieczne stało się wystąpienie do sądu opiekuńczego o uchylenie postanowienia o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej. W przypadku rodziny zastępczej zawodowej przyczyną rozwiązania umowy było wyprowadzenie się rodziny poza teren Miasta Łodzi, a w przypadku rodziny specjalistycznej rodzic zastępczy zaadoptował dziecko pozostające pod jego opieką w rodzinie zastępczej.
- W roku 2014 rozwiązano trzy umowy: dwie z zawodowymi rodzinami zastępczymi pełniącymi funkcje pogotowia rodzinnego i jedną z zawodową rodziną zastępczą specjalistyczną. We wszystkich trzech przypadkach do rozwiązania umowy doszło ze względu na rezygnację rodziców zastępczych.
- W roku 2015 rozwiązano cztery umowy: jedną z zawodową rodziną zastępczą, jedną z zawodową specjalistyczną i dwie z rodzinami zawodowymi pełniącymi funkcje pogotowia rodzinnego. W przypadku rodziny zastępczej zawodowej przyczyną rozwiązania umowy było wyprowadzenie się rodziny poza teren Miasta. W przypadku rodziny zastępczej specjalistycznej do rozwiązania umowy doszło w trybie natychmiastowym ze względu na zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze ze strony rodziców zastępczych. W przypadku jednej rodziny pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego rodzice zastępczy osiągnęli wiek emerytalny i zrezygnowali z pełnienia tej funkcji, a przypadku drugiej rodziny powodem rozwiązania umowy było pogorszenie się stanu zdrowia osoby sprawującej opiekę nad dziećmi.

²¹ W roku 2014 utworzonych zostało 7 placówek typu socjalizacyjnego z przekształceń mieszkań usamodzielnienia i jedna placówka typu specjalistyczno-terapeutycznego, prowadzona na zlecenie Miasta przez podmiot niepubliczny ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa)). W roku 2015 jedna placówka niepubliczna zmniejszyła liczbę miejsc z 20 na 14.

2015 – 391. Na przestrzeni lat 2013 – 2015 tylko jeden raz w 2014 r. doszło do sytuacji, w której nie było możliwości zrealizowania postanowienia sądowego w sprawie umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. Natomiast liczby 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, natomiast były 4 wolne miejsca w zawodowych rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego.

Prezydent Miasta Łodzi podał, że dla zapewnienia dzieciom opieki w formach rodzinnych, w przypadku małoletnich, którzy umieszczeni zostali w instytucjonalnej pieczy zastępczej w trybie zarządzenia tymczasowego należałoby powołać 43 zawodowe rodziny zastępcze pełniące funkcję pogotowia ratunkowego. Dla pozostałych dzieci, przy założeniu, iż każda rodzina zastępcza przyjęłaby pod opiekę maksymalną liczbę dzieci, czyli 3, a każdy rodzinny dom dziecka 8 dzieci, to należałoby powołać 171 rodzin zastępczych lub utworzyć 64 rodzinne domy dziecka.

Zgodnie z przepisami ustawowymi rodzina zastępcza oraz rodzinny dom dziecka zapewniają dziecku całodobową opiekę i wychowanie, a w szczególności m. in. umożliwiają kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi. Zdecydowana większość rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka kontakty z rodzicami zabezpiecza w swoim miejscu zamieszkania. Jednak w tych przypadkach, kiedy z różnych względów nie było to możliwe, w WWRPZ zorganizowano pokój, w którym istnieje możliwość spotkań dzieci pozostających w pieczy zastępczej z ich rodzicami i osobami dla nich bliskimi. Dodatkowo w roku 2015 MOPS zawarł porozumienie z Fundacją ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) o współpracy partnerskiej. W efekcie ustalono zasady funkcjonowania Punktu Spotkań Rodzinnych, który umożliwił rodzicom biologicznym spotkania z dziećmi umieszczonymi w pieczy zastępczej, poza godzinami pracy WWRPZ, tj. od godziny 16⁰⁰ do 19⁰⁰. W 2015 r. w zajęciach organizowanych w Punkcie Spotkań Rodzinnych wzięło udział łącznie 95 osób, w tym: w spotkaniach rodzin biologicznych z podopiecznymi pieczy zastępczej 50 osób (60 spotkań), w spotkaniach rodzin biologicznych będących w kryzysie 10 osób, a w zajęciach ze specjalistami 5 osób.

(dowód: akta kontroli str.26-28, 30-33, 97, 102-173, 681-693, 1001-1053, 1641-1654, 1829-1830)

6. Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, Rada Miejska w Łodzi w dniu 5 grudnia 2012 r. przyjęła *Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2012 – 2014*. Program opracowany został przez MOPS. Wyznaczono w nim trzy kierunki działań, którym odpowiadały poszczególne cele strategiczne: rozwój i wsparcie rodzinnej pieczy zastępczej, doskonalenie instytucjonalnego systemu pieczy zastępczej oraz wsparcie wychowanków pieczy zastępczej w procesie usamodzielnienia. Każdemu z nich przypisane zostały działania, które zostały ujęte w „Harmonogramie działań na lata 2012 – 2014”. W ramach poszczególnych celów zostały wyodrębnione zadania, w których wydzielono działania, realizatorów, partnerów oraz planowany budżet Programu, z podziałem na szacunkowe koszty realizacji zadań, bez struktury (źródeł) finansowania działań. Do wskaźników badanych w procesie ewaluacji zaliczono m.in. liczbę rodzin objętych wsparciem psychologiczno-pedagogicznym, liczbę odbytych konsultacji, liczbę rodzin objętych pomocą koordynatora, liczbę rodzin przeszkolonych, liczbę rodzin zakwalifikowanych do pełnienia różnych form pieczy zastępczej, liczbę godzin szkoleń, liczbę rodzin pomocowych, z którymi zawarto umowy, liczbę umów zawartych w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych. Wskaźniki badane przez MOPS w procesie ewaluacji Programu nie zawierały liczbowych ani procentowych wartości docelowych. Zdaniem NIK, brak zwymiarowanych wskaźników nie pozwala na dokonywanie pełnych i jednoznacznych ocen realizacji Programu i wskazuje na częściowo formalny charakter tego dokumentu.

Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, Program określał coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych. Limit został określony na podstawie szacunkowych danych oraz

rozeznania potrzeb. I tak, na 2012 r. limit wynosił 15 rodzin i 12 rodzin na lata 2013-2014. W 2013 r. osiągnięto zaplanowany limit, a w 2014 r. zawarto umowy tylko z 6 rodzinami.

Z realizacji Programu za lata 2013-2014 były przekazywane do Urzędu Miasta sprawozdania z realizacji, w których przedstawiono m.in. osiągnięte efekty oraz informowano o realizacji zakładanych celów.

W dniu 30 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Łodzi przyjęła „Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2015-2017”. Określono w nim 4 kierunki działań, którym odpowiadały poszczególne cele strategiczne: doskonalenie systemu pieczy zastępczej, rozwój i wsparcie rodzinnej pieczy zastępczej, funkcjonalizacja instytucjonalnej pieczy zastępczej, wsparcie wychowanków pieczy zastępczej w procesie usamodzielnienia. Każdemu z nich przypisane zostały działania, które zostały ujęte w „Harmonogramie działań na lata 2015 – 2017”. W Programie określono także, zakładane rezultaty Programu i jego finansowanie z podaniem źródła finansowania, koordynatora Programu (MOPS) i monitoring. W ramach poszczególnych celów zostały wyodrębnione kierunki działań i sposoby ich realizacji, partnerzy, koszty z podziałem na poszczególne lata, wskaźniki dotyczące realizowanych zadań (wartość bazowa, wartość docelowa z określeniem terminu, i opis wskaźnika). Wskaźniki badane w procesie ewaluacji zawierały liczbowe i procentowe wartości docelowe. Do wskaźników badanych w procesie ewaluacji zaliczono m.in. liczbę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, liczbę rodzin zgłaszających potrzebę skorzystania z pomocy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w stosunku do liczby rodzin objętych tym wsparciem, liczbę dzieci zgłoszonych do umieszczenia w rodzinnej pieczy zastępczej w stosunku do liczby dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej, liczbę osób zgłaszających potrzebę skorzystania z pomocy psychologicznej w stosunku do liczby osób korzystających z tej pomocy.

Program określał coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych, który wynosił 12 na lata 2015-2017. W 2015 r. zawarto umowy tylko z dwoma rodzinami zawodowymi.

Projekty założeń trzyletnich programów rozwoju pieczy zastępczej oraz same programy podlegały w Łodzi konsultacjom społecznym, które miały na celu zebranie od mieszkańców Miasta Łodzi propozycji, uwag i opinii do projektów. Nie wszystkie zadania zostały zrealizowane.²² Trzyletnie programy rozwoju pieczy zastępczej realizowane były w oparciu o środki własne Miasta Łodzi (zapisane w budżecie) oraz inne dostępne źródła finansowania np. fundusze Unii Europejskiej, dotacje celowe pozyskiwane w ramach rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, wkłady własne organizacji pozarządowych, środki otrzymywane w ramach sponsoringu. W obu Programach nie przewidziano działań, które zmierzałyby do wygaszania placówek opiekuńczo - wychowawczych. Zgodnie z zapisami Programów ich celem jest doskonalenie instytucjonalnej pieczy zastępczej m.in. poprzez dostosowanie instytucjonalnego systemu pieczy zastępczej do obowiązujących przepisów prawa²³ oraz tworzenie placówek opiekuńczo – wychowawczych typu rodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 34-46, 176, 183, 704-786, 953-1000)

7. Dyrektor Ośrodka - zgodnie z art. 182 ust. 5 i art. 76 ust. 4 pkt 15 ustawy o pieczy zastępczej – przedkładała Prezydentowi Miasta Łodzi i Radzie Miejskiej w Łodzi roczne Sprawozdania z działalności MOPS, w których przedstawiono m.in. realizację zadań w zakresie systemu pieczy zastępczej, osiągnięte efekty oraz potrzeby na najbliższe lata²⁴, do których zaliczono m.in. pozyskiwanie nowych kandydatów na rodziny zastępcze,

²² Poniżej przedstawiono, zadania Programu, które nie zostały zrealizowane wraz ze wskazaniem przyczyn. Zadania dotyczą m.in.:

- udostępnienia lokali z zasobów mieszkaniowych Miasta rekomendowanym przez organizatora pieczy zastępczej kandydatom do prowadzenia rodzinnego domu dziecka na czas sprawowania przez nich opieki – brak osób zainteresowanych. Zgłaszający się kandydaci zamieszkiwali we własnych lokalach, których powierzchnia odpowiadała liczbie przyjmowanych dzieci;
- utworzenia placówek opiekuńczo – wychowawczych typu rodzinnego - pomimo wielu podejmowanych działań, nie udało się pozyskać odpowiednich nieruchomości do utworzenia placówek opiekuńczo – wychowawczych typu rodzinnego. Zadanie to zostało wpisane do „Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2015 -2017”;
- udostępnienia miejsc noclegowych w wyodrębnionej w Pogotowiu Opiekuńczym Nr 1 w Łodzi części organizacyjnej dysponującej bazą noclegową – w związku z koniecznością uzyskania opinii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej m.in. w zakresie ustalenia zasad dotyczących prawidłowości zapewnienia opieki małoletnim. Baza noclegowa miała zostać uruchomiona w 2015 r. Jednakże działanie to nie zostało podjęte w związku z koniecznością rozpoczęcia procesu standaryzacji placówek opiekuńczo – wychowawczych.

²³ Dot. art. 95 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁴ Sprawozdanie składane jest w lipcu roku następnego i potrzeby zawarte w tym sprawozdaniu mogą dotyczyć lat jeszcze późniejszych.

tworzenie nowych rodzin zastępczych zawodowych oraz podjęcie działań w kierunku uruchomienia nowych form opieki nad dziećmi.

Półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za lata 2013-2015, w tym zadań dotyczących rodzin zastępczych, zgodnie z § 3 rozporządzenia 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 były terminowo przekazywane do Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, tj. do końca lipca danego roku oraz stycznia roku następnego.

(dowód: akta kontroli str.46-47, 787-952)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Jeden z koordynatorów posiadał jedynie wykształcenie wyższe na kierunku politologia i nauki społeczne bez uzupełnienia studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki, nauk o rodzinie, resocjalizacji lub kursu kwalifikacyjnego z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej, tj. nie spełniał wymagań art. 78 ust. 1 pkt 1 b ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
2. W badanym okresie w Łodzi liczba pracowników socjalnych była niższa niż wskaźnik zatrudnienia pracowników socjalnych wynikający z ustawy o pomocy społecznej. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 110 ust. 11 tej ustawy.

Uwagi

NIK zwraca uwagę na fakt, że przy realizacji Programów Rozwoju Pieczy Zastępczej nie osiągnięto zaplanowanych limitów rodzin zastępczych zawodowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Działania na rzecz pozyskiwania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych oraz ich przygotowania gwarantującego odpowiedni standard

Opis stanu
faktycznego

1. MOPS w Łodzi prowadził różnorodne działania promujące rodzinne formy rodzicielstwa zastępczego. Pozyskiwanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz do prowadzenia rodzinnego domu dziecka odbywało się poprzez coroczne akcje mające na celu promocję rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym wybierano realizatora zadań dot. promowania rodzinnej pieczy zastępczej, wykorzystywano spoty reklamowe, nagrywano audycje radiowe i telewizyjne, wykorzystywano inne programy do promowania pieczy zastępczej w Łodzi, wykorzystywano internet i materiały reklamowe.

Informacje dotyczące wymagań stawianych osobom, chcącym pełnić funkcje rodziny zastępczej bądź prowadzić rodzinny dom dziecka, zamieszczone były na tablicach ogłoszeń w siedzibie Wydziału Wspierania Rodzinnej Pieczy MOPS oraz na stronie internetowej Ośrodka. Znajdowały się tam dane teleadresowe Ośrodka, podstawowe informacje dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej i organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz rodzajów świadczeń, jakie przysługują osobom pełniącym funkcje rodziny zastępczej bądź prowadzącym rodzinne domy dziecka, w tym wysokości wynagrodzenia przysługującego zawodowym rodzicom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka.

W 2015 r. w celu usprawnienia obsługi osób zainteresowanych pełnieniem funkcji rodzinnej pieczy zastępczej zostały opracowane i wdrożone w życie²⁵ zasady kwalifikowania oraz organizowania szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka oraz dyrektora placówki opiekuńczo – wychowawczej typu rodzinnego. Przed wejściem w życie tych zasad kwestie dotyczące weryfikacji kandydatów na rodziców zastępczych określały Wytoczne Kierownika WWRP MOPS w Łodzi.

²⁵ Zarządzeniem Nr 37/2015 Dyrektora MOPS w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2015 r.

Mimo podejmowanych działań na rzecz promocji rodzicielstwa zastępczego, liczba kandydatów na rodziny zastępcze w okresie objętym kontrolą zmalała z 256 kandydatów w 2013 r. do 175 w 2015 r., tj. o 31,6%. Spadek ten wynikał ze zmniejszenia liczby kandydatów na rodziny zastępcze: spokrewnione z 159 do 112, niezawodowe z 77 do 47 oraz kandydatów na rodziny zastępcze zawodowe z 20 do 16. Zmniejszały się również liczby funkcjonujących rodzin zastępczych: z 1.044 rodzin w 2013 r. i 978 rodzin w 2014 r. do 973 rodzin w 2015 r.²⁶.

NIK pozytywnie ocenia zapewnienie Dyrektora MOPS, że w najbliższych latach planowane jest podjęcie wzmożonej pracy nad kampaniami promocyjnymi, zdywersyfikowanie źródeł przekazu reklamy oraz dotarcie do większej liczby mieszkańców Miasta, ponieważ liczba zgłaszających się kandydatów jest mniejsza od oczekiwanej.

(dowód: akta kontroli str. 49-53, 1054-1086)

2. MOPS w Łodzi, jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej, poprzez udział w posiedzeniach zespołów do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka rozpoznaje potrzeby odnośnie liczby rodzin zastępczych i liczby dzieci wymagających pomocy w formie rodzinnej, a przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Posiedzenia zespołów są protokolowane, a protokoły znajdują się w poszczególnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Po zakwalifikowaniu dziecka do poszukiwana rodzinnej pieczy zastępczej placówki kierują stosowne pismo do WWRPZ. Ponadto placówki opiekuńczo-wychowawcze informują Wydział o przyjęciu każdego dziecka do lat 10. Liczba zespołów w latach objętych kontrolą, w których uczestniczyli przedstawiciele organizatora rodzinnej pieczy zastępczej była znaczna i malała: od 1.273 posiedzeń w 2013 r. do 1.069 posiedzeń w 2015 r.

Kwalifikowanie dzieci do placówek odpowiedniego typu, kompletowanie wymaganych dokumentów i sporządzanie na ich podstawie skierowań oraz prowadzenie ewidencji dzieci przebywających w całodobowych placówkach opiekuńczo – wychowawczych przypisane²⁷ zostało Pogotowiu Opiekuńczemu nr 1 w Łodzi. Pogotowie, przekazuje, co miesiąc do MOPS w Łodzi m.in. sprawozdanie dotyczące stanu wykorzystania miejsc w łódzkich placówkach oraz imienny wykaz wychowanków oczekujących na umieszczenie w placówce²⁸. MOPS w Łodzi gromadzi natomiast informacje w zakresie instytucjonalnej pieczy zastępczej, w tym dotyczące liczby wydanych przez sąd postanowień i liczby dzieci oczekujących na miejsce w placówce opiekuńczo - wychowawczej.

(dowód: akta kontroli str. 53-58, 97, 209-251, 1087-1092, 1095-1097)

3. Z badania 17 dokumentacji kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej z lat 2013 -2015 wynika, że spełniali oni wymagania formalne określone w art. 42 ustawy pieczy zastępczej²⁹, w tym dawali rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej, nie byli pozbawieni władzy rodzicielskiej, nie byli objęci prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo oraz nie byli ograniczeni w zdolności do czynności prawnych, a także byli zdolni do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem (posiadali zaświadczenia lekarskie o stanie zdrowia i od 5 października 2014 r. opinię o posiadaniu predyspozycji i motywacji do opieki nad dzieckiem). Osoby te były w stanie zapewnić dzieciom odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe.

Organizator pieczy zastępczej przeprowadził analizę sytuacji osobistej rodzinnej i majątkowej kandydatów. Czternaście rodzin odbyło szkolenie organizowane przez organizatora pieczy. Trzy rodziny nie odbyły szkolenia gdyż nie otrzymały wstępnej akceptacji (nie zostały potwierdzone predyspozycje i właściwa motywacja w badaniu psychologicznym). W organizacji praktyk uczestniczyły rodziny, które sprawowały pieczę. W trakcie praktyk kandydaci dowiadawali się o organizacji pieczy zastępczej w Łodzi, oraz otrzymywali porady, które mogli wdrożyć podczas sprawowania przez siebie rodzinnej

²⁶ W 2013 r. - 705 rodziny zastępcze spokrewnione, 286 niezawodowe i 53 zawodowe; w 2014 r. - 685 rodziny zastępcze spokrewnione, 237 niezawodowe i 56 zawodowe; w 2015 r. - 683 rodziny zastępcze spokrewnione, 237 niezawodowe i 53 zawodowe.

²⁷ Zgodnie z Zarządzeniem nr 1722/VI/12 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie kierowania dzieci do placówek opiekuńczo – wychowawczych prowadzonych przez Miasto Łódź lub na zlecenie Miasta Łodzi.

²⁸ Zadanie realizowane zgodnie z Zarządzeniem Nr 18/2014 Dyrektora MOPS w Łodzi z dnia 23 czerwca 2014 r.

²⁹ Od wejścia w życie zarządzenia Nr 37/2015 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2015 r. precyzyjnie uregulowano problem wniosków niespełniających warunków formalnych. Kandydat jest pisemnie informowany o tym, że nie spełnia wymogów formalnych, w terminie 7 dni roboczych licząc od dnia upływu terminu dostarczenia dokumentów.

pieczy zastępczej. W latach 2013-2015 realizatora szkoleń wylaniano w wyniku przetargów nieograniczonych. Zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. szkolenia obejmowały 10 godzin praktyk.³⁰

Kwalifikowanie i dobór kandydatów dokonywane były w oparciu o procedury określone w ustawie wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej a także obowiązujące w MOPS wytyczne Kierownika WWRPZ z sierpnia 2012 r.³¹ i zarządzenie nr 37/2015 Dyrektora MOPS z dnia 24 sierpnia 2015 w sprawie wprowadzenia w MOPS w Łodzi zasad kwalifikowania oraz organizowania szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji pełnienia rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka oraz dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego. Programy szkoleniowe były przygotowane i realizowane na podstawie rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla osób zainteresowanych prowadzeniem rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka lub placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego³². Zakres programowy szkoleń był zgodny z § 2 ust. 1 rozporządzenia. Program spełniał dodatkowe wymogi dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, w tym dla kandydatów, którzy będą sprawować opiekę i wychowanie nad dziećmi niepełnosprawnymi, a także kandydatów do pełnienia funkcji pogotowia rodzinnego.

Wyróżniono 4 etapy procedury kwalifikacji osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, które były dłuższe niż zawarte w zarządzeniu nr 37/2015 Dyrektora MOPS z dnia 24 sierpnia 2015 r.: zbieranie dokumentów, które trwało ok. 30 dni (poza dwoma przypadkami z winy zainteresowanych rodzin), ocena warunków mieszkaniowych, która trwała ok. 2 tygodni od daty skompletowania dokumentów, ocena predyspozycji i motywacji, która trwała do trzech miesięcy oraz szkolenie, które wraz z czasem oczekiwania trwało od 3 do 6 miesięcy (decydował termin wyboru organizatora szkoleń). Aby formalnie unormować i skrócić proces weryfikacji kandydatów wprowadzono rozporządzenie nr 37/2015 Dyrektora MOPS w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2015 r. wg, którego cała procedura powinna trwać od 4 do 6 miesięcy.

Czternaście rodzin kandydackich otrzymało świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez wybranego organizatora szkolenia. Organizator rodzinnej pieczy zastępczej na wniosek kandydatów wydał zaświadczenie kwalifikacyjne zawierające potwierdzenie szkolenia i spełnienia warunków wymienionych w art. 42 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej dla 13 kandydatów (jedna rodzina nie wystąpiła o wydanie zaświadczenia kwalifikacyjnego). Składane przez kandydatów wnioski spełniały warunki pod względem formalnym. W pięciu przypadkach sąd rodzinny wydał decyzję w formie postanowienia o ustanowieniu rodziny zastępczej.

Po ukończeniu szkolenia organizator dokonał kwalifikacji przeszkolonych 13 osób a starosta umieścił ich w prowadzonym przez siebie rejestrze. Rejestr zawierał dane określone w art. 46 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Po nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w dniu 19 września 2014 r. kandydaci przedstawiali dane niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem – zaświadczenie lekarskie oraz opinię o posiadanych predyspozycjach i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

4. W okresie objętym kontrolą tylko w roku 2013 dwóch kandydatów nie ukończyło szkolenia. W jednym przypadku kandydatka sprawowała opiekę nad małoletnim dzieckiem i nie była w stanie zabezpieczyć tej opieki w trakcie trwania szkoleń, a w drugim przypadku

³⁰ W 2013 r. szkolenia dla kandydatów zorganizowało i prowadziło, na zlecenie Miasta Łodzi, Centrum ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) z siedzibą w Łodzi. Szkolenie prowadzone według programu „Dziecko czeka...” z elementami programu „Rodzina” ukończyło 81 osób. Praktyki były zorganizowane bezpośrednio przez wykonawcę szkolenia. W 2014 r. przetarg nieograniczony wygrało ponownie Centrum ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) z siedzibą w Łodzi. Szkolenie prowadzone według programu „Rodzina” ukończyło 59 osób. Od 2014 r. praktyki w ramach szkoleń organizowane były przez wykonawcę szkolenia przy współudziale organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, który wskazywał miejsce ich odbycia. W 2015 r. zorganizowano szkolenie dla 14 kandydatów. Miasto Łódź, po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, zleciło realizację szkolenia Oddziałowi Terenowemu Towarzystwa ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) z siedzibą w Łodzi. Szkolenie prowadzone było według programu „Pride”, a kandydaci odbyli praktyki w rodzinach zastępczych wskazanych przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

³¹ Przekazane do stosowania na spotkaniu z pracownikami Wydziału.

³² Dz. U. Nr 274, poz. 1620.

kandydatka wskazywała na niedogodności szkolenia polegające na tym, że szkolenie było realizowane w godzinach jej pracy zawodowej. W obu przypadkach dotyczyło to kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe, wobec których ustawodawca zawarł obowiązek posiadania szkolenia. O zaistniałej sytuacji został powiadomiony sąd opiekuńczy. Rodziny nadal funkcjonują. Kierownik WWRPZ stwierdził, że nie zna przypadku, aby sąd rozwiązał rodzinę zastępczą z powodu braku szkolenia.

Poza tym zdarzały się sytuacje, kiedy mimo wystąpienia z wnioskiem kandydat nie uzyskiwał zaświadczenia kwalifikacyjnego, gdyż zespół kwalifikacyjny nie wydał kwalifikacji dla kandydata na żadną z form rodzinnej pieczy zastępczej.³³

(dowód: akta kontroli str. 58-61, 1098-1108, 1638-684, 1750-1797, 1810-1824, 1989-1990)

5. W 2014 r. i 2015 r. limity rodzin zastępczych zawodowych³⁴ nie zostały osiągnięte z uwagi na brak osób zainteresowanych podjęciem się pełnienia funkcji rodzinnej pieczy zastępczej. W kontrolowanym okresie w ramach limitu 12 rodzin zastępczych zawodowych Dyrektor MOPS w Łodzi podpisał:

- w 2013 r. 12 umów, w tym 3 z rodzinami zastępczymi niezawodowymi i 9 z kandydatami na rodziny zastępcze zawodowe,
- w 2014 r. 6 umów, w tym 2 z rodzinami zastępczymi niezawodowymi i 4 z kandydatami na rodziny zastępcze zawodowe,
- w 2015 r. 2 umowy z kandydatami na rodziny zastępcze zawodowe.

W związku z powyższym, w 2016 r. promocja rodzinnej pieczy zastępczej została skupiona na pozyskiwaniu kandydatów do pełnienia właśnie tej funkcji w ramach kampanii „Rodzice zastępczy – zawód stworzony do miłości”.

Zbadano 3 umowy zawarte na podstawie art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej rodzin przekształconych niezawodowych w zawodowe. Zawierały one wszystkie elementy wymienione w art. 54 ust. 3-8 ustawy. Nie zawierano umów w trybie art. 35 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 1789-1797, 1820-1824, 1989-1990)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie zwracając jednak uwagę, że podejmowane działania mające na celu pozyskanie kandydatów na rodziny zastępcze nie przynosiły oczekiwanych efektów.

Kierowanie dzieci do rodzin zastępczych, finansowanie ich pobytu oraz sprawowanie bieżącego nadzoru

Opis stanu
faktycznego

1. W budżecie Ośrodka rokrocznie zabezpieczane były środki finansowe na realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o charakterze obligatoryjnym, w tym wypłatę świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka oraz wypłatę wynagrodzeń przysługujących rodzinom zastępczym zawodowym. W badanym okresie wydatki na ww. zadania wzrosły z 60.924 tys. zł w 2013 r. do 64.202 tys. zł w 2015 r., tj. o 5,4%. Wydatki na świadczenia dla rodzin zastępczych lub osób prowadzących rodzinne domy dziecka wzrosły w tym okresie z 12.683 tys. zł do 12.881 tys. zł.

Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej wzrosły od 9.752 zł w 2013 r. do 10.341 zł w 2015 r.³⁵, tj. o 6,0%. Największy wzrost średnich kosztów utrzymania wystąpił w rodzinach zawodowych od 17.659 zł w 2013 r. do 24.847 zł w 2015 r. tj. o 40,7%. Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka w badanym okresie zmieniały się następująco: 21.072 zł w 2013 r., 19.554 zł w 2014 r. i 20.282 zł w 2015 r.

³³ W 2013 r. odbyły się 23 zespoły kwalifikacyjne dla 22 rodzin i wydano 15 zaświadczeń kwalifikacyjnych, w 2014 r. 22 zespoły dla 19 rodzin i 14 zaświadczeń, w 2015 r. 35 zespołów dla 29 rodzin i 22 zaświadczenia kwalifikacyjne.

³⁴ Limity rodzin zastępczych zawodowych na dany rok kalendarzowy ujęte zastały, zgodnie z zapisami art. 180 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w trzyletnich programach rozwoju pieczy zastępczej.

³⁵ Rodziny spokrewnionej 6.711,20 zł, niezawodowej 14.187,93 zł i zawodowej 17.658,80 zł. W 2015 r. odpowiednio: 7.707,38 zł, 11.581,19 zł i 24.846,95 zł.

Natomiast średnie roczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej były ponad dwukrotnie wyższe i kształtowały się następująco: 46.924 zł w 2013 r., 46.498 zł w 2014 r. i 49.809 zł w 2015 r.

Jak wynika z analizy tych kosztów w Łodzi najtańszą formą pieczy zastępczej są rodziny zastępcze spokrewnione i niezawodowe. Ich średni roczny koszt utrzymania jest kilkakrotnie niższy niż średnie roczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Średnie koszty roczne rodzin zastępczych zawodowych od 2014 r. są wyższe od średnich kosztów rocznych utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 63-65, 255-409, 1109-1226)

2. Środki na wypłatę świadczeń fakultatywnych w budżecie Miasta Łódź były systematycznie ograniczane. Świadczenia te wypłacano nielicznym rodzinom zastępczym, a kwoty jednorazowych świadczeń z roku na rok były mniejsze. W 2013 r. 557.119 zł, w 2014 r. 162.658 zł, a w 2015 r. 157.596 zł, co stanowiło spadek o 71,7%. Zasady przyznawania tych świadczeń określono w wytycznych Kierownika WWRPZ. Wnioski o zakup wyposażenia lub innych środków trwałych były realizowane w ramach jednorazowego świadczenia na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego do rodziny dziecka.

Jednorazowe świadczenia na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka do rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka zmniejszyły się w okresie objętym kontrolą o 30% (w 2013 r. wypłacono 216.834 zł, w 2014 r. 157.020 zł i w 2015 r. 151.780 zł)³⁶. Rodzinie zastępczej przysługuje m.in. jednorazowe świadczenie na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami tego dziecka. Ponieważ ustawodawca nie określił, jakiego rodzaju wydatki można sfinansować, to określono je w Wytycznych Kierownika WWRPZ. Ustalono, że rodzinie zastępczej udziela się jednorazowego świadczenia tylko raz, w chwili przyjęcia dziecka do rodziny zastępczej na podstawie prawomocnego postanowienia sądowego lub postanowienia sądowego zawierającego klauzulę natychmiastowej wykonalności. Jednocześnie opracowano wykaz przedmiotów stanowiących niezbędne wyposażenie przyjmowanego dziecka wraz ze wskazaniem maksymalnej kwoty wydatku na zakup tych przedmiotów³⁷. W ramach jednorazowego świadczenia pieniężnego nie przewidywano przyznania środków na zakup ubrania, obuwia, leków lub środków medycznych czy też podręczników.

W przypadku dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka w okresie objętym kontrolą tylko w 2013 r. wypłacono 951 świadczeń³⁸ na kwotę 332.475 zł³⁹ (do 350 zł na dziecko). Wg Dyrektora MOPS brak dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka w latach 2014-2015 wynika z ograniczonych środków Miasta i z konieczności zabezpieczenia środków na inne formy pomocy o charakterze obowiązkowym realizowane w ramach budżetu.

Z kolei jednorazowe lub okresowe świadczenia na pokrycie wydatków związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki w 2013 r. wyniosły 4.450 zł⁴⁰ na pięć świadczeń, a w 2015 r. 3.416 zł⁴¹ na sześć świadczeń. Nie realizowano natomiast tego świadczenia w formule okresowej.

Świadczenia na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym rodziny zastępcze zawodowe sprawują pieczę zastępczą również były ograniczane (w 2013 r. wypłacono

³⁶ W 2013 r.: Rodziny spokrewnione (68 świadczeń) 104.050 zł, niezawodowe (34 świadczenia) 52.234 zł, zawodowe (57 świadczeń) 60.550 zł, maksymalna kwota świadczenia 1.550 zł. W 2014 r.: Rodziny spokrewnione (68 świadczeń) 83.740 zł, niezawodowe (30 świadczeń) 37.620 zł, zawodowe (44 świadczenia) 35.660 zł, maksymalna kwota świadczenia 1.240 zł. W 2015 r.: Rodziny spokrewnione (71 świadczeń) 77.340 zł, niezawodowe (40 świadczeń) 44.140 zł, zawodowe (37 świadczeń) 30.300 zł, maksymalna kwota świadczenia 1.100 zł.

³⁷ Wykaz przedmiotów stanowiących niezbędne wyposażenie przyjmowanego dziecka: materac do łóżka 200 zł, kołdra 100 zł, poduszka 50 zł, pościel 50 zł, tapczan/łóżko 600 zł, biurko (dziecko powyżej 5 lat) 300 zł, krzesło do biurka (dziecko powyżej 5 lat) 200 zł, regał/półki na książki i zabawki 300 zł, szafka/komoda na ubrania 400 zł, szafa 500 zł, wózek dziecięcy (dziecko do lat 3) 500 zł.

³⁸ Rodziny spokrewnione – 720 świadczeń (252.000 zł), rodziny niezawodowe 158 świadczeń (55.025 zł) i zawodowe 73 świadczenia (25.450 zł).

³⁹ Rodziny spokrewnione (720 świadczeń) 252.000 zł, niezawodowe (158) 55.025 zł, zawodowe (73) 25.450 zł, w wieku od 6 do 18 lat, maksymalna kwota świadczenia 350 zł.

⁴⁰ Rodziny spokrewnione (3 świadczenia) 2.650 zł, niezawodowe (1) 800 zł, zawodowe (1) 1.000 zł, jednorazowo od 450 do 1.400 zł.

⁴¹ Rodziny spokrewnione (3 świadczenia) 2.135 zł, niezawodowe (1) 427 zł, zawodowe (2) 854 zł, jednorazowo od 427 zł do 1.000 zł.

3.360 zł, w 2014 r. wypłacono 2.668 zł, w 2015 wypłacono 2.400 zł). Miasto Łódź corocznie obniżało jednorazową kwotę na pokrycie kosztów remontowych. Wypłacano cztery świadczenia rocznie a wielkość kwot jednorazowych zmniejszała się od 840 zł w 2015 r. i 672 zł w 2014 r. do 600 zł w 2015 r. Z powyższych środków korzystały rodziny zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 65-76, 255-409, 694-703, 1227-1364)

3. Realizacja zadań przez rodziny zastępcze przebiegała na zasadach określonych w ustawie o pieczy zastępczej, umowach zawieranych z rodzinami zastępczymi oraz uregulowaniami wprowadzonymi w MOPS. Kontrolę w tym zakresie przeprowadzono na losowo dobranej próbie 12 rodzin zastępczych zawodowych z lat 2013-2015, w tym m.in. czterech rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych i czterech rodzin zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego.

- a) W badanych rodzinach spełniono wymagania ustawowe dotyczące liczby jednocześnie przebywających w rodzinie zastępczej dzieci, przy czym w trzech rodzinach liczby dzieci były większe. W dwóch rodzinach (w jednej w czerwcu 2013 r., w drugiej w październiku 2014 r.) było czworo dzieci, ale za zgodą rodziców zastępczych i po wydaniu pozytywnej oceny koordynatora oraz jedna rodzina z czworgiem dzieci funkcjonowała od 2010 r., jako rodzina wielodzietna na podstawie ustawy o pomocy społecznej⁴², a następnie na podstawie art. 34 ustawy o pieczy zastępczej przekształciła się w rodzinę zastępczą zawodową. W badanych rodzinach zastępczych: zawodowych przebywało łącznie od 2 do 4 dzieci przez okres od 2 do 193 miesięcy, w zawodowych specjalistycznych od 1 do 2 dzieci przez okres od 74 do 173 miesięcy i pełniących funkcję pogotowia rodzinnego od 6 do 9 dzieci przez okres od 1 do 46 miesięcy, przy czym 21 dzieci było w pogotowiu, co najmniej 5 miesięcy. Niektóre dzieci trafiły do pogotowia rodzinnego kilka dni po urodzeniu: Bartosz ur. 1 sierpnia 2014 r. trafił do pogotowia rodzinnego 7 sierpnia 2014 r., Anastazja urodzona 13 października 2015 r. trafiła do pogotowia 22 października 2015 r., Igor urodzony 10 listopada 2015 r. trafił do pogotowia 17 listopada 2015 r.
- b) W przypadkach dotyczących rodzin utworzonych w latach poprzednich brak było danych na temat zebrania pełnych informacji i dokumentów dotyczących dziecka, w tym diagnozy psychofizycznej dziecka; czy w celu wywiązania się z tego obowiązku nawiązano kontakty z podmiotami, które mogły mieć wiedzę o sytuacji dziecka; czy rodzinie zastępczej umożliwiono odpowiednie przygotowanie na przyjęcie dziecka.
- c) Wszystkie badane rodziny były objęte opieką koordynatora na wniosek rodziny. W 6 przypadkach nastąpiła zmiana koordynatora z następujących powodów: w związku ze zmianą miejsca zamieszkania rodziny zastępczej, rezygnacji koordynatora z pracy, wygaśnięcia umowy z koordynatorem, urlopu macierzyńskiego koordynatora (2), na prośbę rodziny zastępczej. Koordynatorzy kontaktowali się z rodzinami raz w miesiącu.
- d) W 11 przypadkach rodziny podnosiły swoje kwalifikacje w szczególności przez udział w szkoleniach. W uregulowaniach wewnętrznych MOPS nie określono częstotliwości szkoleń. Przeprowadzono analizy potrzeb rodzin w zakresie szkoleń poprzez konsultacje z rodzinami. Potrzeby rodzin zostały uwzględnione w programach szkoleń. Nie było szkoleń wyjazdowych. Zapewniono rodzicom udział w superwizji. Dwa razy w roku organizowano spotkania z rodzicami, a od 2015 r. sporządzano harmonogramy spotkań z rodzicami, na których rodzice byli informowani o zmianach przepisów prawa.
- e) Rodziny w ograniczonym zakresie korzystały z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Trzy rodziny korzystały z pomocy rodziny pomocowej i trzy rodziny wykorzystały możliwość zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi. Jedna rodzina korzystała z pomocy wolontariusza. Była również możliwość uzyskania porad prawnych, udzielanych są na dyżurach. W przypadku czterech rodzin uzyskano porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej i uzyskano opinie lub orzeczenia. Nie stosowano form wsparcia adresowanych do dzieci biologicznych rodziców zastępczych, gdyż nie było takich potrzeb. Dwukrotnie korzystano z urlopu i sześciokrotnie skorzystano z superwizji.

⁴² Art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

f) W 7 rodzinach zastępczych były kontrole wykonania zadań pracowników WWRPZ. Z kontroli sporządzano notatki. Stwierdzono, że przyznane środki były wydatkowane zgodnie z celem, na który je przyznano. Rodziny realizowały opiekę zgodnie z zawartymi umowami. Realizacja zadań nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w badanym okresie. Po dostarczeniu przez rodziny zastępcze rachunku do WWRPZ były przeprowadzone rozmowy odnośnie wydatkowanych świadczeń. Z rozmów nie sporządzano notatek. WWRPZ zapewniał możliwość kontaktu dzieci z rodzinami biologicznymi. Spotkania odbywały się na terenie WWRPZ, czasami w rodzinie zastępczej. W jednym przypadku od listopada 2015 r. był sądowy zakaz kontaktów ojca w związku z podejrzeniem przemocy i nadużyć seksualnych.

g) Organizator pieczy dokonywał regularnych ocen pod względem predyspozycji do pełnienia funkcji oraz jakości wykonywanej pracy. Oceny sporządzane były w konsultacji z koordynatorem i psychologiem lub pedagogiem. Oceny były pozytywne, poza jednym przypadkiem gdzie po ocenie pozytywnej była negatywna a następnie pozytywna.

4. Działanie polegające na organizowaniu szkoleń dla rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka zostało wpisane do programów rozwoju pieczy zastępczej⁴³, w których określono częstotliwość prowadzenia szkoleń (co najmniej raz w roku), a także środki finansowe zabezpieczone na ich realizację z podziałem na poszczególne lata. W 2013 r. zorganizowane zostały dwa szkolenia, które ukończyły łącznie 62 osoby. W 2014 r. przeprowadzono jedno szkolenie dla rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka pt. „Opieka nad dzieckiem ze specyficznymi potrzebami”. Ukończyło je łącznie 26 osób pełniących różne formy rodzinnej pieczy zastępczej. W 2015 r. przeprowadzono jedno szkolenie dla rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka pt. „Dzieci doświadczające przemoc i molestowanie seksualnym”. Ukończyło je łącznie 19 osób prowadzących różne formy rodzinnej pieczy zastępczej. Superwizja dla przedstawicieli rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka została przeprowadzona po raz pierwszy w 2014 r.⁴⁴

W WWRPZ organizowane były spotkania dla zawodowych form rodzinnej pieczy zastępczej. Począwszy od roku 2015 jest sporządzany harmonogram spotkań z rodzinami zastępczymi. Przyjętą praktyką - ustaloną na spotkaniach z rodzinami – jest przekazywanie do rodzin informacji o zmianach przepisów prawa ich dotyczących poprzez pocztę elektroniczną. Większość rodzin zastępczych udostępniła adresy e-mail. Tą drogą są również przekazywane informacje dotyczące innych zagadnień.

(dowód: akta kontroli str.76-80, 94, 1365-1395, 1689-1734, 1991-1993)

5. Z badania losowo dobranej próby 12 rodzin zastępczych spokrewnionych i niezawodowych z lat 2013-2015 wynika, że realizacja zadań przez rodziny zastępcze spokrewnione i niezawodowe przebiegała na zasadach określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz uregulowaniami wewnętrznymi MOPS w Łodzi.

a) Do rodzin kierowano od jednego do trójki dzieci. Okres przebywania dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych wynosił od 24 miesięcy do 159 miesięcy, a w rodzinach zastępczych niezawodowych od 13 do 56 miesięcy licząc do 31 grudnia 2015 r. Rodziny spokrewnione posiadały informacje i dokumenty dot. dziecka jeszcze przed umieszczeniem dziecka (4) lub uzyskały je od placówek opiekuńczo wychowawczych (2). Rodziny niezawodowe posiadały informacje i dokumenty dot. dziecka jeszcze przed umieszczeniem dziecka (2), uzyskały je od placówek opiekuńczo wychowawczych (2) lub uzyskały w ciągu 2 miesięcy w przypadku umieszczenia dziecka interwencyjnie⁴⁵ (1).

b) Rodzinom zastępczym umożliwiono odpowiednie przygotowanie na przyjęcie dziecka. Wszystkie badane rodziny były objęte opieką koordynatora na ich wniosek. Koordynatorzy odwiedzali rodziny zastępcze raz na 2 miesiące do grudnia 2015 r., a od stycznia 2016 r. raz na miesiąc. W 10 przypadkach (7 rodzinach) nastąpiły zmiany koordynatora z następujących powodów: ze względów organizacyjnych (6), urlopu

⁴³ „Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2012 – 2014” oraz „Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2015 – 2017”.

⁴⁴ W ramach działania pt. „Organizowanie szkoleń podwyższających umiejętności i kompetencje osób prowadzących rodzinną pieczę zastępczą”, ujętego w „Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2012 – 2014”.

⁴⁵ Art. 47 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

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.

- c) Pięć spośród sześciu badanych rodzin zastępczych niezawodowych posiadało ukończone wymagane ustawowo szkolenie (art. 44 ustawy o pieczy zastępczej). Natomiast szósta rodzina zastępcza niezawodowa została ustanowiona w roku 2011, jeszcze przed wejściem w życie zapisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zobowiązujących rodziny zastępcze niezawodowe do odbycia szkoleń. Rodziny zastępcze spokrewnione nie miały ukończonych szkoleń. Szkolenia dla rodzin zastępczych spokrewnionych nie są szkoleniami wymaganymi poprzez zapisy ustawowe (art. 44 ust. 5 ustawy), mają one charakter fakultatywny. Pięć rodzin, które ukończyły szkolenie, uzyskało świadectwa ukończenia. Przy organizowaniu superwizji preferowano rodziny zastępcze zawodowe i rodzinne domy dziecka. Rodziny zastępcze informowano o zmianach prawa w zakresie ich dotyczącym poprzez koordynatorów. Rodziny zastępcze nie korzystały z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, poza uzyskaniem w 5 przypadkach z opinii w poradni psychologiczno-pedagogicznej.
- d) Nie przeprowadzano kontroli w rodzinach zastępczych spokrewnionych i niezawodowych i nie było audytu. Rodzice albo nie żyli, albo mieli ograniczoną władzę rodzicielską. Kontakty z rodziną zapewniały rodziny zastępcze, a w jednym przypadku WWRPZ. Ocena rodzin zastępczych była rzetelna. Wszystkie oceny były pozytywne sporządzone przez organizatora w konsultacji z koordynatorem.

(dowód: akta kontroli str. 1735-1749, 1994)

6. Wychowanie dzieci w rodzinach zastępczych.

- a) Dzieci były umieszczane w rodzinach zastępczych zawodowych zgodnie z postanowieniem sądu. Z badania dokumentów dzieci umieszczonych w 12 rodzinach zawodowych (w tym m.in. 4 specjalistycznych i 4 rodzinach zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego), w których przebywało 48 dzieci wynika, że 22 dzieci bez oczekiwania było umieszczonych w rodzinie zastępczej. Dla pozostałych 26 dzieci oczekiwania na umieszczenie w rodzinie zastępczej wynosił od do 1 do 26 dni. Najdłuższe okresy oczekiwania wynosiły 7, 8 i 26 dni. Okres 26 dniowy oczekiwania wynikał z choroby dziecka. W żadnym przypadku nie rozdzielono rodzeństwa. Liczby jednocześnie przebywających w rodzinach dzieci były zgodne ustawą o pieczy zastępczej: w 9 rodzinach do 3 dzieci zgodnie z art. 53 ustawy i w 3 rodzinach czworo dzieci (w dwóch było 4 dzieci, ale były zgody rodzin zastępczych i pozytywne opinie koordynatora a w trzeciej usankcjonowano czwórkę dzieci na podstawie art. 34 ustawy).
- b) We wszystkich zbadanych rodzinach dokonywano oceny sytuacji dziecka, przy czym do 18 września 2014 r. w konsultacji z osobami wymienionymi w art. 130 ust. 1 pkt. 1-7 ustawy o pieczy zastępczej, a od 19 września 2014 r. na posiedzeniach z udziałem wymienionych w przepisie osób. Opinie były wyczerpujące i sądy nie wnosiły o ich uzupełnienie. W okresie objętym kontrolą oceny były dokonywane nie rzadziej, niż co trzy miesiące do 3 roku życia dziecka i dla starszych nie rzadziej, niż co 6 miesięcy. Pierwsze oceny dla dziecka do 3 roku życia były wykonywane w ciągu 2 miesięcy od umieszczenia w rodzinie zastępczej, a dla starszych dzieci w ciągu 4 miesięcy od umieszczenia dziecka zgodnie z Wytycznymi Kierownika WWRPZ.
- c) Dla 19 dzieci sporządzono plany pomocy dziecku, które ogólnikowo odnosiły się do planowanych działań, przy czym były określone cele, terminy realizacji, natomiast nie wskazywano oczekiwanych efektów i osób odpowiedzialnych za realizację. Plany te były schematyczne i powtarzalne. Nie było uregulowań wewnętrznych MOPS dot. sporządzania i zawartości planów pomocy dziecku. Dla 29 dzieci sporządzono szczegółowe plany, które odnosiły się do planowanych działań, określały cele, i terminy ich realizacji oraz oczekiwane efekty, wskazywały osoby odpowiedzialne za realizację działań. Plany były zindywidualizowane i spełniały swoją rolę. Według Kierownika WWRPZ ustawodawca nie zapisał wzoru planu pomocy dziecku. Pracownicy Wydziału uczyli się konstruować ten dokument. Po wizytacji przedstawicieli Wydziału Pomocy Rodzinie i Dziecku w listopadzie 2015 r. opracowano wzór planu pomocy dziecku. Wzór ten nie został wprowadzony zarządzeniem.

We wszystkich badanych przypadkach plany były zawsze modyfikowane, a osobą odpowiedzialną za realizację był koordynator, który raz w miesiącu kontaktował się z rodzinami zastępczymi. Organizator rodzinnej pieczy zastępczej zapewniał wsparcie i opiekę koordynatora, a także w miarę potrzeb pomoc psychologiczną i pedagogiczną.

- d) Organizator pieczy zastępczej w przypadku 10 dzieci informował sąd o możliwości powrotu dziecka do jego rodziny. Siedmioro z nich powróciło pod opiekę matki, a trójka (3 braci) nadal przebywa w pogotowiu rodzinnym (podjęto informację o podejrzeniu stosowania przez ojca dzieci przemocy i nadużyć seksualnych wobec dzieci). W pozostałych przypadkach rodzice byli niewydolni wychowawczo i w ocenie organizatora nie było możliwości przejęcia opieki nad dziećmi przez rodziców biologicznych.
- e) Z 32 badanych dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych prowadzących pogotowia rodzinne 14 dzieci przebywało w nich (do 31 grudnia 2015 r.) od 12 do 46 miesięcy. Najczęstszym powodem długotrwałego pobytu dziecka w pogotowiu rodzinnym był brak uregulowania prawnej sytuacji dziecka i przewlekłość postępowania sądowego⁴⁶. Powodami umieszczenia dzieci w pogotowiu rodzinnym były najczęściej zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze, pobyt rodziców w zakładzie karnym, uzależnienie od alkoholu lub narkotyków. Sądy były co 6 miesięcy regularnie informowane o długotrwałych pobytach dzieci w pogotowiu rodzinnym.
- f) Jedenaście zbadanych rodzin oceniono pozytywnie pod względem predyspozycji do pełnienia funkcji oraz jakości wykonywanej pracy (art. 132 ustawy). Nie było dwóch kolejnych negatywnych ocen. W jednym przypadku była natomiast jedna negatywna ocena poprzedzona pozytywną, po których następowała ocena pozytywna. W przypadku 8 dzieci opieka prawna ustanowiona została w terminie od 1 do 11 miesięcy, w związku z przewlekłością postępowań sądowych. Dla 22 dzieci nie ustanowiono opieki prawnej, rodziców nie pozbawiono władzy rodzicielskiej. Dla dwójki dzieci brak było dokumentów, aby określić jak długo ustanawiano im opiekę prawną. Sąd określał w treści postanowień lub pismach przewodnich terminy składania sprawozdań dot. sytuacji rodziny i udzielanej jej pomocy. W każdym przypadku sąd przekazał do MOPS postanowienia o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej. W przypadku 5 dzieci występował brak reakcji sądu na wnioski wynikające z okresowej oceny sytuacji dziecka. Po upływie 2-3 miesięcy WWRPZ kierował indywidualne wnioski do sądu. Piętnaścioro dzieci przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej przebywało decyzją sądu w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Natomiast umieszczenie pozostałych 7 dzieci w pogotowiu rodzinnym na podstawie postanowień sądowych zostało przez sądy poprzedzone zapytaniem organizatora pieczy zastępczej czy są wolne miejsca.
- g) Na ankietę wysłaną do 24 rodzin zastępczych: zawodowych (12), spokrewnionych (6) i niezawodowych (6) odpowiedzi udzieliło 8 rodzin. Cztery rodziny nie miały problemów na etapie starania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej. Jedna rodzina uznała za uciążliwe i przeciągające się badania psychologiczno-pedagogiczne, po których zainteresowani nie dostali opinii. Siedem rodzin korzystało z pomocy koordynatora, sześć rodzin z poradni psychologiczno-pedagogicznej, trzy z porady w innej poradni

⁴⁶ Anastazja i Kamil (37 miesięcy) – brak reakcji sądu na wniosek o pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej, przewlekłość postępowania sądowego,

Ewa – (22 miesiące) – przewlekłość postępowania sądowego,

Jan, Lucyna (25 miesięcy) – dwóch ojców, przewlekłość postępowania sądowego, dla Jana sąd nie uwzględniał informacji i wniosków organizatora pieczy zastępczej o pozbawienie ojca władzy rodzicielskiej. Wbrew wnioskowi organizatora pieczy sąd zmienił formę ograniczenia władzy rodzicielskiej przez nadzór kuratora sądowego zwalniając dziecko z pogotowia rodzinnego pod opiekę ojca. Przed uprawnieniem się postanowienia sądowego ojciec pojawił się na posiedzeniu w sprawie oceny dziecka w stanie upojenia alkoholowego. Po interwencji Policji skierowano wniosek do sądu o pozostawienie dziecka w pogotowiu rodzinnym. Sąd przychylił się do wniosku.

Ksawery (24 miesiące) – przewlekłość postępowania sądowego.

Bruno i Mariola (27 miesięcy) – sąd nie uwzględnił informacji i wniosków organizatora pieczy o pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej (wysyłano co 6 miesięcy ocenę sytuacji dziecka, a po kilku miesiącach wnioski braku reakcji),

Przemysław (12 miesięcy) - przewlekłość postępowania sądowego oraz sąd nie uwzględnił informacji i wniosków organizatora pieczy o pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej, babcia przyszła po odbiór dziecka w stanie upojenia alkoholowego. Dziecko miało przejść z rodziny zastępczej zawodowej do spokrewnionej.

Tomasz (46 miesięcy) – przewlekłość postępowania sądowego, rozprawy odwoływane z powodu nieobecności matki.

Amelia (22 miesiące) – przewlekłość postępowania sądowego, odległe terminy rozpraw.

Krystian, Dominik, Błażej (14 miesięcy) - przewlekłość postępowania sądowego wynika z połączenia sprawy rozwodowej ze sprawą opiekuńczą wobec dzieci. Pojawiło się podejrzenie przemocy i nadużyć seksualnych wobec dzieci ze strony ojca.

specjalistycznej, dwie rodziny mogły zatrudniać osoby do pomocy w sprawowaniu opieki nad dziećmi i dwie odpowiedziały, że nie było takiej potrzeby.

Sześć rodzin potwierdziło, że współpraca z MOPS w Łodzi układa się bez problemów. Jedna rodzina zwróciła uwagę, że brak jest współpracy między MOPS i sądem rodzinnym. Jedna rodzina uznała, że czasami szkolenia były przeprowadzone przez osoby niekompetentne, jedna uznała szkolenia za zbędne, trzy za zadowalające. Jako problemy utrudniające rodzinie zastępczej skuteczne i efektywne wychowanie dzieci, dwie rodziny wskazały obciążenia wynikające z przeszłości dzieci oraz destrukcyjny wpływ rodziców biologicznych, dwie rodziny wskazały osoby trzecie, a jedna rodzina chorobę dziecka (FAS). Jako przyczyny niskiej liczby zgłoszeń kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wskazano: strach przed odpowiedzialnością i trudną pracą (2), niskie wynagrodzenie (3), rozpowszechnianie przez media przykładów patologicznych (2), brak dopłat na opłaty za dom (1). Ponadto cztery rodziny wskazały na niskie świadczenia: na remont, ładne ubranie, basen, wycieczki, a dwie rodziny na brak świadczeń na wypoczynek.

(dowód: akta kontroli str. 1685-1688, 1857-1880, 1979-1980, 1981-1988, 1995-1997)

7. Wobec rodzin zastępczych pozostających pod opieką WWRPZ prowadzony był system monitorowania mający na celu ocenę prawidłowości i skuteczności wychowania. Obecnie monitorowanie jest realizowane przez 39 koordynatorów oraz 12 pracowników socjalnych. Do 31 grudnia 2015 r. koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej monitorowali sprawowanie opieki przez rodzinę zastępczą wizytując te rodziny z określoną częstotliwością tj. w zależności od potrzeb rodziny, przy czym:

- wizyty w rodzinach zastępczych zawodowych i rodzinnych domach dziecka były realizowane nie rzadziej niż jeden raz w miesiącu,
- wizyty w rodzinach zastępczych spokrewnionych i niezawodowych były realizowane nie rzadziej niż jeden raz na dwa miesiące,
- wizyty w rodzinach, które sprawowały funkcję rodzin zastępczych i funkcjonują na zasadach określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej były realizowane nie rzadziej niż jeden raz na dwa miesiące.

Począwszy od 1 stycznia 2016 r. wizytowanie wszystkich rodzin pozostających pod opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej jest realizowane w zależności od potrzeb rodziny, ale nie rzadziej niż jeden raz w miesiącu. Natomiast pracownik socjalny monitoruje sprawowanie opieki przez rodzinę zastępczą w zależności od potrzeb rodziny, przy czym:

- wizyty w rodzinach zastępczych spokrewnionych i niezawodowych są realizowane nie rzadziej niż jeden raz na dwa miesiące,
- wizyty w rodzinach, które sprawowały funkcję rodzin zastępczych i funkcjonują na zasadach określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej są realizowane nie rzadziej niż jeden raz na trzy miesiące.

Zarówno koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, jak i pracownik socjalny informacje z wizyt zrealizowanych w rodzinach zastępczych odnotowuje w „Karcie pracy”, która jest prowadzona dla każdej rodziny oddzielnie. W latach objętych kontrolą rodzinę zastępczą zmieniło odpowiednio:

- w roku 2013 – siedmioro wychowanków – wskazane przyczyny to: niewydolność wychowawcza i zaniedbania wobec dziecka, zły stan zdrowia rodzica zastępczego, problemy wychowawcze, zgon rodzica zastępczego, konflikty dziecka z rodzicami zastępczymi, przemoc względem dziecka, niechęć małoletniego do dalszego pobytu w rodzinie zastępczej,
- w roku 2014 troje wychowanków - wskazane przyczyny to: konflikt dziecka z rodzicami zastępczymi, niechęć małoletniego do dalszego pobytu w rodzinie zastępczej, chęć rezygnacji rodzica z pełnionej funkcji, konieczność zapewnienia specyficznych potrzeb dziecka, naużywanie alkoholu przez rodziców zastępczych i zaniedbywanie dziecka, trudności wychowawcze, stan zdrowia rodzica zastępczego, trudności wychowawcze,
- w roku 2015 ośmioro wychowanków - wskazane przyczyny to: zły stan zdrowia rodzica zastępczego, chęć rezygnacji rodzica z pełnionej funkcji, zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze wobec dziecka, niewłaściwa opieka, niewydolność wychowawcza, konflikt

z rodziną pochodzenia, zmiana podyktowana silnymi więziami emocjonalnymi i koniecznością nie rozdzielania rodzeństwa.

MOPS w Łodzi posiada bieżącą informację w tym zakresie, ponieważ WWRPZ dokonuje podsumowania na koniec każdego miesiąca, jak również zbiorczo, co 6 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 94-95, 1396-1400, 1635-1636)

8. W okresie objętym kontrolą nadzór sprawowany był w następujących formach:

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi⁴⁷ do zadań Wydziału Pomocy Rodzinie i Dziecku, zwanego dalej WPRiD, należy m. in. monitorowanie zadań realizowanych przez WWRPZ MOPS (§ 16 pkt 1). W latach 2013-2015 WPRiD przeprowadził łącznie 5 wizytacji w WWRPZ MOPS w Łodzi. W 2014 r. przeprowadzono trzy wizytacje, a w 2015 r. przeprowadzono dwie wizytacje. W każdym przypadku dotyczącym zaleceń pokontrolnych podjęte zostały działania naprawcze.

Zadanie dotyczące sprawowania przez Zarząd powiatu kontroli nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi⁴⁸ powierzone⁴⁹ zostało Dyrektorowi MOPS. Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Łodzi* prowadzenie kontroli w miejskich jednostkach organizacyjnych należy do zadań realizowanych przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu Miasta Łodzi (rozdział 10, § 42a.1). Na terenie Łodzi organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi będący jednostką organizacyjną miasta. Tym samym, zadanie dotyczące sprawowania kontroli nad organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej realizuje ww. Biuro. W okresie od dnia 19 września 2014 r.⁵⁰ do dnia 31 grudnia 2015 r. nie przeprowadzono kontroli organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz funkcjonujących na terenie Łodzi rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, art. 38b ust. 9 ustawy o pieczy zastępczej koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie dokonują czynności kontrolnych.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w przypadku, gdy rodzina zastępcza nie wypełnia swoich funkcji lub wypełnia je niewłaściwie, starosta zawiadamia właściwy sąd. WWRPZ MOPS w Łodzi realizujący zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej kilka razy w roku występuje do sądu informując o niewłaściwym wypełnianiu funkcji przez rodziny zastępcze. W latach objętych kontrolą było to odpowiednio:

- w roku 2013 wystąpiono do sądu w przypadku czterech rodzin, jednej spokrewnionej i trzech niezawodowych;
- w roku 2014 wystąpiono do sądu w przypadku czterech rodzin, trzech spokrewnionych i jednej niezawodowej;
- w roku 2015 wystąpiono do sądu w przypadku siedmiu rodzin, sześciu spokrewnionych i jednej niezawodowej.

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 Wydziału 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.

(dowód: akta kontroli str. 80-85, 95, 1401-1480)

⁴⁷ Nadanym Zarządzeniem nr 5972/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27 marca 2014 r.

⁴⁸ Wprowadzone zostało art. 38b ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i obowiązuje od dnia 19 września 2014 r.

⁴⁹ Na mocy Zarządzenia Nr 7400/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 31 października 2014 r., zmienionego Zarządzeniem Nr 1427/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 6 lipca 2015 r. Natomiast od dnia 17 sierpnia 2015 r. zadanie to realizowane jest na mocy Zarządzenia Nr 1740/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 sierpnia 2015 r.

⁵⁰ Nowelizacja ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziła obowiązek kontroli organizatora pieczy zastępczej.

9. Do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi wpłynęło łącznie 37 skarg, w tym: 23 skargi na rodzinne formy pieczy zastępczej⁵¹ i 14 skarg na instytucjonalne formy pieczy zastępczej. Z 23 skarg dot. rodzinnej pieczy zastępczej w 2013 r. było 6 skarg, w 2014 r. było 5 skarg, a w 2015 r. było 12 skarg. Wszystkie skargi rozpatrzono i trzy skargi dot. pieczy rodzinnej zostały uznane za zasadne.

Dyrektor MOPS w Łodzi zarządzeniem nr 37/2013 z dnia 6 września 2013 r. wprowadził „Instrukcję przyjmowania, rejestrowania i rozpatrywania skarg i wniosków”⁵². Skargi i wnioski rejestrowane są w rejestrach. Odpowiedzi na skargi i wnioski udziela Dyrektor MOPS lub jego Zastępcy. Zarządzenie nie przewiduje składania odwołań. Odpowiedzi dla skarżących nie zawierały pouczenia o możliwości składania odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 85-91, 1481-1587)

10. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi, przekazywał zgodnie z art. 180 pkt 14 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej Wojewodzie Łódzkiemu, za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej, sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w terminach określonych rozporządzeniem 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 (do 31 lipca i do 31 stycznia).

(dowód: akta kontroli str. 91, 1588-1593)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ustalono, że umowę o pełnienie funkcji rodziny zastępczej nr 2/2014/RZZ z dnia 12 grudnia 2014 r. zawarto na okres do dnia 30 listopada 2018 r., a umowę nr 5/2013/RZZ z dnia 21 października 2013 r. na okres do 30 września 2017 r. Okresy, na jakie umowy zostały zawarte były krótsze niż 4 lata, odpowiednio o 12 i 21 dni, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie zwracając uwagę, że zmniejszanie przez Miasto Łódź co rok świadczeń fakultatywnych może być jednym z powodów malejącego zainteresowania rodzin w pełnieniu rodzinnej pieczy zastępczej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵³, wnosi o:

1. Doprowadzenie do stanu, w którym wszyscy zatrudnieni koordynatorzy pieczy zastępczej będą mieli wykształcenie zgodne z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
2. Zintensyfikowanie dotychczasowych działań i podjęcie nowych w zakresie promocji rodzinnej pieczy zastępczej, aby zwiększyć liczbę kandydatów zainteresowanych pełnieniem tej funkcji.
3. Zwiększenie współpracy z innymi powiatami w celu umieszczania w ich rodzinnej pieczy zastępczej większej liczby łódzkich dzieci.
4. Podjęcie działań mających na celu zatrudnienie pracowników socjalnych w liczbie wynikającej z ustawy o pomocy społecznej.

⁵¹ Skargi na rodzinne formy pieczy zastępczej dot. m.in. utrudniania hospitalizowanemu rodzicowi biologicznemu kontaktów z kandydatami na rodziców zastępczych, niewłaściwego sprawowania opieki nad dzieckiem przez rodzinę zastępczą zawodową, wstrzymania należnych świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, niewłaściwego sprawowania opieki nad wnuczką przez rodzinę zastępczą zawodową, utrudnianie kontaktów dziecka z kandydatami na rodziców adopcyjnych, sposobu realizowania obowiązków służbowych przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, działania rodziny zastępczej niezawodowej w zakresie sprawowania opieki i utrudniania kontaktów, udzielenia osobom trzecim bez zgody skarżącego informacji o jego sytuacji finansowej przez pracowników WWRPZ.

⁵² Utraciło moc zarządzenie nr 58/2012 Dyrektora MOPS w Łodzi z dnia 31 października 2012 r. w tej samej sprawie.

⁵³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, ze zm.

5. Wyeliminowanie przypadków zawierania umów o pełnienie funkcji rodziny zastępczej na okres krótszy niż 4 lata.

Niezależnie od powyższego NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia – wspólnie z Radą Miasta – działań na rzecz zwiększenia środków na świadczenia fakultatywne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 25 lipca 2016 r.

Kontroler
Jacek Rupert
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dyrektor
Jacek Szčerbiński

.....
Podpis

.....
Podpis