



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.05.2016
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	Monika Kozieł, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/17/2016 z dnia 25 maja 2016 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie, ul. Drzymały 30, 05-800 Pruszków, zwane dalej również w skrócie Centrum lub PCPR.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Hanna Szymańska Dyrektor PCPR w Pruszkowie – od 15 stycznia 2015 r. Poprzednio Pani Mariola Stecka – od 28 października 2011 r. do 15 stycznia 2015 r. (akta kontroli str. 3-6)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Centrum nie realizowało prawidłowo¹, w objętych kontrolą latach 2013-2015, wszystkich zadań wynikających z ustawy 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej².

Wykonywało m.in. postanowienia sądowe, zapewniając dzieciom miejsca w rodzinnej bądź instytucjonalnej pieczy zastępczej, wypłacało świadczenia obligacyjne, przyznawało świadczenia fakultatywne, a także prowadziło dla rodzin zastępczych specjalistyczne poradnictwo prawne i psychologiczne. Organizowało również szkolenia i praktyki dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziców zastępczych, według programu zatwierdzonego w 2013 r. przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W 2015 r. przeprowadzono kontrole rodzin zastępczych zawodowych, rodzinnych domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych. Opracowano również Powiatowy Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2013-2015, jednak nie udało się uzyskać przewidzianego w programie limitu rodzin zawodowych oraz liczby rodzinnych domów dziecka. W ograniczonym zakresie prowadzono też promocję rodzicielstwa zastępczego.

Centrum nie wykonywało lub wykonywało w niepełnym zakresie inne zadania ustawowe. W okresie objętym kontrolą stwierdzono kierowanie kandydatów na rodziny zastępcze na szkolenia bez ocen organizatora rodzinnej pieczy zastępczej³ spełniania warunków art. 42 ustawy, a także brak pełnej dokumentacji kandydatów, potwierdzającej spełnienie tych wymagań, nieprzeprowadzenie badań pedagogicznych i wydawanie zaświadczeń kwalifikacyjnych niezgodnie z obowiązującym wzorem.

Stwierdzono też przypadek niesporządzenia wymaganej oceny rodziny zastępczej, która powinna być dokonana przez organizatora, pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych funkcji oraz jakości wykonywanej pracy, a także niezachowanie wymaganej częstotliwości dokonywania tych ocen (w 27% przypadków badanej próby).

Kolejna uwaga dotyczy niesporządzenia wymaganej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej (w 17% przypadków). W 52% oceny te sporządzano z naruszeniem ustawowych terminów, a w 79% dokonywano ich na posiedzeniach, bez udziału wszystkich osób wskazanych w ustawie. Nieopracowanie przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej⁴ planu pomocy dziecka stwierdzono natomiast w 45% przypadków badanej próby. W 69% opracowano ten plan po upływie roku od umieszczenia dziecka w rodzinie, średnio po 15 miesiącach. Organizator rodzinnej pieczy zastępczej nie egzekwował ponadto składania przez wszystkich koordynatorów corocznych sprawozdań z osiągniętych efektów pracy.

Stwierdzono ponadto nieprzekazywanie sądom (lub przekazywanie z opóźnieniem) opinii, informacji i zgłoszeń wymaganych przepisami prawa, a także błędne i nieterminowe sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, brak pełnej dokumentacji dzieci umieszczanych w pieczy, niezasięga-

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według wskazanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 332, ze zm., zwanej dalej również w skrócie „ustawą” lub „ustawą o pieczy zastępczej”.

³ Organizator rodzinnej pieczy zastępczej zwany jest dalej również w skrócie „organizatorem”.

⁴ Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej zwany jest dalej również w skrócie „koordynatorem”.

nie opinii rodziny zastępczej przy wyznaczaniu koordynatora i przekroczenie ustawowej liczby dzieci objętych opieką jednego koordynatora, przy jednoczesnej dużej rotacji pracowników na tych stanowiskach. Naruszane zostały także przepisy ustalające liczbę dzieci, które mogą przebywać jednocześnie w rodzinie zastępczej zawodowej, a także wymagające od koordynatora sporządzenia pozytywnej opinii przy umieszczaniu rodzeństwa w rodzinach z przekroczonym limitem.

Na ogólną ocenę działalności Centrum w zakresie objętym kontrolą wpływ miało także niesporządzenie wymaganego zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej (na 2015 r.), stwierdzone przypadki niesporządzania opinii nt. zasadności przysposobienia dzieci, prowadzenie kontroli rodzin przez osobę, która uprzednio sprawowała funkcję koordynatora, niesporządzanie półrocznych planów kontroli, a także pominięcie w umowie na prowadzenie rodziny zawodowej niektórych elementów wymaganych art. 54 ust. 3 pkt 1-15 ustawy oraz nierealizowanie warunków umowy w zakresie częstotliwości przeprowadzania ocen rodziny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozeznanie aktualnych potrzeb w zakresie rodzin zastępczych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Organizacja pieczy zastępczej i zatrudnienie koordynatorów

PCPR utworzone zostało przez Radę Powiatu⁵. Starosta Pruszkowski wyznaczył PCPR na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie pruszkowskim⁶. PCPR działa na podstawie statutu⁷ oraz regulaminu organizacyjnego⁸. W PCPR utworzono zespół ds. pieczy zastępczej⁹.

(akta kontroli str. 7-42)

Zatrudnienie na stanowiskach związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej w zespole ds. pieczy zastępczej kształtowało się następująco: według stanu na koniec 2013 r. na 8 etatach zatrudniano 9 osób, w 2014 r. – 11 osób na 8 etatach i w 2015 r. – 14 osób na 10,5 etatu.

(akta kontroli str. 124,131,138,142)

W latach 2013-2014 zatrudnionych było 2 koordynatorów i jeden pracownik socjalny realizujący zadania związane z instytucjonalną pieczą zastępczą. W 2015 r. Dyrektor PCPR wystąpiła do Zarządu Powiatu¹⁰ o zwiększenie liczby koordynatorów z 2 do 4 oraz pracowników socjalnych z 1 do 2. W okresie objętym kontrolą, w PCPR na stanowiskach koordynatorów miała miejsce duża rotacja pracowników: zatrudniono łącznie 12 osób, w tym w 2015 r. 9 osób.

(akta kontroli str. 43-53,291,298-305)

PCPR, z zachowaniem trybu określonego w art. 79 ustawy, zawarł z koordynatorami umowy o pracę w ramach zadaniowego czasu pracy. Osoby te spełniały warunki określone w art. 78 ust. 1 ustawy, w tym m.in. miały ukończone wyższe studia (kierunek pedagogika, psychologia i socjologia) oraz przypisano im zakresy zadań, o których mowa w art. 77 ust. 3 ustawy.

(akta kontroli str. 43-52)

Źródłem finansowania wynagrodzeń koordynatorów były środki własne powiatu oraz przekazywane Wojewódzkiego przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki z programu *Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej* na kolejne lata: 2013, 2014 i 2015.

(akta kontroli str. 291-292)

W okresie objętym kontrolą, 5 z 12 koordynatorów podnosiło swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach zewnętrznych:

- w 2013 r. 2 koordynatorów odbyło szkolenia *Praca socjalna z rodziną, Organizowanie społeczności lokalnej- Aktywna pomoc społeczna* oraz w zakresie obsługi oprogramowania pomost;
- w 2014 r. 3 koordynatorów brało udział: w szkoleniu *Partnerstwo w obszarze rozwoju systemu wsparcia dziecka i rodziny*, w konferencji *Życie po chorobie nowotworowej w teorii i praktyce*, oraz w II Kongresie Rodzicielstwa Zastępczego – *Dziecko jest najważniejsze*;

⁵ Uchwała nr IV/22/99 Rady Powiatu Pruszkowskiego z 26 stycznia 1999 r.

⁶ Zarządzenie nr 31/2011 z 29 grudnia 2011 r. w sprawie wyznaczenia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

⁷ Uchwały nr XLIV/327/2006 z 29 sierpnia 2006 r. w sprawie nadania statutu PCPR w Pruszkowie oraz nr XIV/131/12 Rady Powiatu Pruszkowskiego z 21 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia zmian do statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie.

⁸ Uchwała nr 81/1504/2012 Zarządu Powiatu Pruszkowskiego z 14 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego PCPR w Pruszkowie oraz uchwały nr 28/326/2015 z 8 kwietnia 2015 r. oraz nr 30/355/2015 z 23 kwietnia 2015 r. Zarządu Powiatu Pruszkowskiego w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego PCPR w Pruszkowie.

⁹ O którym mowa w art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Por. rozdział 2 § 6 regulaminu organizacyjnego PCPR w Pruszkowie.

¹⁰ Pismo nr PCPR.0124.30.2015 z 11 marca 2015 r. Dyrektora PCPR do Zarządu Powiatu Pruszkowskiego.

- w 2015 r. jeden koordynator uczestniczył w *Szkoleniu dla kadry instytucji pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie* oraz w szkoleniu z zakresu ochrony danych osobowych.

Ponadto, w okresie od lipca 2015 r. do marca 2016 r., kierownik zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej organizował (raz w tygodniu) wewnętrzne szkolenia, na których omawiano obowiązujące przepisy i sprawy bieżące, koncentrując się na sprawach trudnych. Zbierano informacje o poziomie wiedzy pracowników zespołu ds. pieczy zastępczej w zakresie obowiązujących przepisów prawa (w formie ankiety).

(akta kontroli str. 43-48,146-150)

Opieką koordynatorów objęto na koniec: 2013 r. 60 rodzin (przez 2 koordynatorów), 2014 r. 71 (2 koordynatorów) oraz 2015 r. – 81 rodzin (4 koordynatorów).

W latach 2013-2015, 2 koordynatorów złożyło organizatorowi roczne sprawozdania z efektów pracy pieczy zastępczej, o których mowa w art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy, a 3 tylko za pierwszy rok pracy.

(akta kontroli str. 53-91,493-494)

1.2. Formy opieki i wychowania zapewnione dzieciom w pieczy zastępczej

W okresie objętym kontrolą na terenie Powiatu funkcjonowały: instytucjonalna piecza zastępcza (2 placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego) oraz rodzinna piecza zastępcza (rodziny zastępcze spokrewnione, niespokrewnione, zawodowe, w tym specjalistyczna oraz pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego, a także rodzinne domy dziecka).

Funkcjonowały też jednostki specjalistycznego poradnictwa rodzinnego, zapewniające poradnictwo prawne, psychologiczne i pedagogiczne: Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Pruszkowie, Zespół Ośrodków Wsparcia w Piastowie z Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej i Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, które udzielają wsparcia również dla dzieci z rodzin zastępczych oraz dla samych rodzin.

Liczba wydanych postanowień sądowych o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej wyniosła: 29 w 2013 r., 49 w 2014 r. i 60 w 2015 r. Wszystkie postanowienia zostały wykonane. Według stanu na koniec 2015 r. nie było wolnych miejsc w rodzinach zawodowych zastępczych. W 2 placówkach opiekuńczo-wychowawczych przebywało 24 dzieci, przy limicie miejsc dla 28 dzieci. W placówkach tych, w okresie objętym kontrolą, nie przebywały dzieci poniżej 7 roku życia.

(akta kontroli str. 292-293, 493-494)

Rodzinom zastępczym, oprócz opieki koordynatora, zaproponowano następujące formy wsparcia: w latach 2013-2014 warsztaty i zajęcia o charakterze reedukacyjnym dla 11 dzieci i młodzieży; od czerwca 2013 r. grupę wsparcia dla osób pełniących funkcję rodzin zastępczych (w okresie od czerwca 2013 r. do grudnia 2014 r. odbyło 10, a od września 2015 r. do stycznia 2016 r. – 6 spotkań). Ponadto rodzinom zastępczym zapewniono możliwość korzystania z pomocy psychologicznej i poradnictwa prawnego pracowników PCPR. Rodzicom zastępczym, w razie potrzeby, zapewniono też możliwość skorzystania z pomocy psychologicznej, po przekazaniu dziecka do adopcji. W okresie objętym kontrolą z pomocy psychologa zatrudnionego w zespole ds. rodzinnej pieczy zastępczej skorzystała jedna rodzina.

Dzieciom przebywającym w pieczy zastępczej zapewniono możliwość utrzymania kontaktu z rodziną biologiczną. PCPR monitorowało bieżące relacje i kontakty dzieci, a także rodziców zastępczych z rodzicami biologicznymi podczas wizyt, kontroli i posiedzeń zespołów ds. oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 238,293-294)

1.3. Ograniczenia i bariery w zapewnieniu opieki w pieczy zastępczej

W ocenie Dyrektora Centrum istniały następujące ograniczenia i bariery związane z potrzebą zapewnienia opieki w formie pieczy zastępczej:

- PCPR nie zawsze wskazuje kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej dla dziecka. Najczęściej decyzja taka podejmowana jest w sytuacji, gdy w trybie zabezpieczenia wykonuje postanowienia sądu. Wskazano na 2 przykłady niewłaściwego doboru rodzin zastępczych: - 1) nie zawsze doświadczone i przeszkolone rodziny radzą sobie w trudnych sytuacjach (w przypadku jednej z rodzin niezawodowych funkcjonującej od 2005 r. stwierdzono w 2016 r., iż rodzina nie funkcjonuje właściwie); - 2) niewłaściwy dobór rodzin zastępczych mógł być związany z brakiem dość wnikliwej analizy sytuacji kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej na etapie kwalifikacji a także brakiem stosownych dokumentów potwierdzających posia-

danie odpowiednich predyspozycji w tym zdrowotnych do pełnienia przedmiotowej funkcji (rozwiązano umowę na prowadzenie rodzinnego domu dziecka).

- Pożądanym byłoby wprowadzenie jednolitych regulacji prawnych oraz wzorów dokumentów, na przykład w obszarze dotyczącym procesu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 257-267)

1.4. Opracowanie i realizacja trzyletniego planu rozwoju pieczy zastępczej oraz zgłaszanie potrzeb dotyczących pieczy zastępczej

Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy, do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja trzyletnich programów rozwoju pieczy zastępczej. Rada Powiatu uchwaliła Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2013-2015¹¹ (zwany dalej Programem)¹². Program został opracowany bez konsultacji z interesariuszami, w tym: koordynatorami, rodzicami zastępczymi, rodzinami pomocniczymi, pracownikami socjalnymi, wolontariuszami i organizacjami pozarządowymi.

Program uwzględnił zagadnienia związane z rodzinną i instytucjonalną pieczą zastępczą. Zawierał m.in. diagnozę rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz analizę SWOT, wskazującą na silne i słabe strony jednostki oraz zagrożenia i szanse płynące z jej otoczenia. W celu oceny potrzeb w zakresie rozwoju pieczy zastępczej dokonano m.in. analizy przyczyn umieszczania dzieci w rodzinach zastępczych, liczby rodzin zastępczych funkcjonujących na terenie powiatu i dzieci w nich umieszczonych, liczby dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w latach 2010-2012 oraz średnich kosztów utrzymania dziecka w 22 placówkach opiekuńczo-wychowawczych w latach 2012-2013.

Jako cel główny wyznaczono rozwój rodzinnych i instytucjonalnych form pieczy zastępczej. Jako cele szczegółowe wskazano: utworzenie nowych rodzin zawodowych; upowszechnianie idei rodzicielstwa zastępczego; wspieranie rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej; przeszkolenie pary trenerkiej w celu prowadzenia szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej; aktywne wpieranie procesu usamodzielniania się wychowanków.

Wyznaczono limit rodzin zawodowych (3 w 2013 r., 4 w 2014 r. i 5 w 2015 r.). Wskazano liczbę rodzinnych domów dziecka (2 w latach 2013-2015 oraz liczbę placówek opiekuńczo-wychowawczych (jedna placówka w latach 2013-2015).

Program został dwukrotnie¹³ zmieniony w maju i sierpniu 2014 r. Jako cele szczegółowe wskazano (po drugiej zmianie uchwały): utworzenie nowych rodzin zawodowych; upowszechnianie idei rodzicielstwa zastępczego; wspieranie rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej; utworzenie nowych rodzinnych domów dziecka; utworzenie placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego.

Zmiany dotyczyły zwiększenia liczby rodzinnych domów dziecka z 2 na 4 w 2014 r. i 2015 r. oraz zwiększenia liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych z jednej na 2 w 2014 r. i 2015 r.

W okresie objętym kontrolą w Powiecie funkcjonowały (według stanu na 31 grudnia 2015 r.):

- 3 rodziny zastępcze zawodowe w 2013 r., jedna w 2014 r. i 2 w 2015 r. - tym samym nie zrealizowano założeń na lata 2014-2015;
- 2 rodzinne domy dziecka w 2013 r. oraz 4 w 2014 r. i 2 w 2015 r. – tym samym w 2015 r. nie osiągnięto zakładanej liczby 4 rodzinnych domów dziecka;
- jedna placówka opiekuńczo-wychowawcza w 2013 r. oraz 2 w latach 2014-2015 – co wynikało z założeń Programu (po zmianach).

(akta kontroli str. 92-123, 493-494)

W Programie nie został określony harmonogram przyjętych do realizacji zadań oraz sposób oceny jego realizacji, np. monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, przez określenie wskaźników, osób (instytucji) odpowiedzialnych za zbieranie informacji, czy częstotliwości oceny. Wskazano jedynie, iż monitoring Programu będzie polegał na bieżącej ocenie realizowanych zadań.

W Programie wskazano, iż priorytetem są działania ukierunkowane na:

1. Tworzenie nowych rodzin zastępczych, w tym: kampania informująca o prowadzonych szkoleniach i promocja rodzicielstwa; wprowadzenie do oferty proponowanej rodzinom zastępczym dodatkowych świadczeń fakultatywnych; przeszkolenie kolejnej pary trenerkiej z kadry PCPR,

¹¹ Zwany również dalej w skrócie „Programem”.

¹² Uchwała nr XXIX/296/2013 z 20 sierpnia 2013 r. Rady Powiatu Pruszkowskiego w sprawie uchwalenia Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Pruszkowskim na lata 2013-2015.

¹³ Uchwały nr XXXVIII/368/2014 z 27 maja 2014 r. i nr XL/385/2014 z 26 sierpnia 2014 r. Rady Powiatu Pruszkowskiego w sprawie wprowadzenia zmian do Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w powiecie Pruszkowskim na lata 2013-2015.

2. Wsparcie istniejących rodzin zastępczych, w tym: objęcie ich opieką koordynatora; aktywne działanie w grupach wsparcia; zatrudnienie wykwalifikowanych specjalistów: pedagoga, psychiatry, psychologa i radcy prawnego, - rozwój współpracy między przedstawicielami instytucji (m.in.: szkoły, kuratorów, placówek ochrony zdrowia, pomocy społecznej, sądu rejonowego, poradni psychologiczno-pedagogicznej).
3. Praca z rodziną naturalną: wpływ na pracę z rodziną biologiczną dziecka przez współpracę z asystentem rodziny.
4. Utworzenie placówki opiekuńczo-wychowawczej.

Realizując działania priorytetowe Programu utworzono m.in. placówkę opiekuńczo-wychowawczą, przeszkolono parę trenerską programu PRIDE z kadry PCPR, zatrudniono psychologa, przyznawano świadczenia fakultatywne. Natomiast nie zatrudniono: pedagoga i psychiatry, a kampanie upowszechniania idei rodzicielstwa zastępczego realizowano przez umieszczanie informacji na stronie internetowej PCPR.

(akta kontroli str. 92-123, 328-329)

Dyrektor PCPR składała Zarządowi Powiatu coroczne sprawozdanie z działalności PCPR za lata 2013-2015, jak również złożyła na lata 2013-2014 wykazy potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej, o którym mowa w art. 182 ust. 5 ustawy.

(akta kontroli str. 124-128)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PCPR w Pruszkowie, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Opieką 2 koordynatorów objęto 60 rodzin na koniec 2013 r. i 71 na koniec 2014 r. W 2015 r. 4 koordynatorów sprawowało opiekę nad 81 rodzinami. W związku z tym w latach 2014-2015, przekroczono limit określony w art. 77 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 30 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2014 r., a nie więcej niż 15 rodzin w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r.).

Dyrektor PCPR wyjaśniła m.in.: *Wychodząc naprzeciw potrzebom rodzin zastępczych, PCPR w Pruszkowie objęło wsparciem koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej większą liczbę rodzin, niż wynika to z dyspozycji art. 77 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. (...) W dniu 11.03.2015 r. zostało skierowane do Zarządu Powiatu Pruszkowskiego pismo o zwiększenie zatrudnienia o dwa etaty dla koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i pracownika socjalnego. W dniu 20.04.2015 r. Zarząd Powiatu podjął uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego PCPR w Pruszkowie uwzględniając zwiększenie liczby etatów. NIK zwraca uwagę, iż mimo zwiększenia liczby koordynatorów do 4 etatów w 2015 r., nadal przekroczony był limit ustawowy.*

2. W okresie objętym kontrolą 7 koordynatorów nie złożyło corocznego sprawozdania z efektów pracy, o którym mowa w art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy. Ponadto 3 koordynatorów złożyło te sprawozdanie tylko za pierwszy rok pracy.

Dyrektor PCPR wyjaśniła: *Art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy (...) nakłada na koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej obowiązek przedstawiania corocznego sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Koordynatorzy, którzy przepracowali mniej niż rok nie złożyli takich sprawozdań ze względu na językową wykładnię przywołanego artykułu, w myśl której sprawozdanie coroczne należałoby złożyć na koniec przepracowanego roku. Sprawozdania, które zostały złożone przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej obejmowały wszystkie rodziny objęte wsparciem koordynatorów.*

Należy jednak zauważyć, że Pani Dyrektor, zatrudniona wcześniej w charakterze koordynatora (w okresie od 3 września 2014 r. do 15 stycznia 2015 r.), przedłożyła takie sprawozdanie (za 2014 r.), za okres 4 miesięcy pełnienia tej funkcji. Ponadto niezłożenie sprawozdań za 2014 r. (przez 3 koordynatorów) i za 2015 r. (przez 8 koordynatorów), wyklucza możliwość objęcia nimi wszystkich, wspieranych przez nich rodzin.

3. 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.

Dyrektor PCPR wyjaśniła: *Opracowanie zestawienia potrzeb wymaga szeroko rozumianej diagnozy, opracowania strategii ich rozwiązania oraz oszacowania prawdopodobieństwa ich usunięcia. Biorąc pod uwagę powyższe oraz wskaźnik limitów rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka, (zaznaczam, że w 2014 r. następowały zmiany limitów w Powia-*

towym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej tj.: 27 maja 2014 roku i 26 sierpnia 2014 roku) złożenie zestawienia potrzeb wymagało większego czasu.

(akta kontroli str. 327-329, 493-494)

Ocena częściowa

W PCPR wyznaczono osoby do realizacji zadań związanych z rodzinną pieczą zastępczą, stosownie do art. 76 ust. 2 ustawy oraz utworzono zespół ds. rodzinnej pieczy zastępczej. Koordynatorzy, z którymi zostały zawarte umowy, spełniali warunki określone w art. 78 ustawy. Przydzielone im zadania wypełniały katalog zadań wymienionych w art. 77 ust. 3 ustawy. W związku z art. 180 pkt 1 ustawy PCPR opracowało powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej, zawierający m.in. coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych (nie został on zrealizowany w latach 2014-2015). Składano zarządowi powiatu corocznie sprawozdanie z działalności PCPR wraz z zestawieniami potrzeb na lata 2013-2014. W latach 2014-2015 przekroczono ustawowy limit rodzin objętych opieką koordynatora. Większość koordynatorów nie składała corocznych sprawozdań ze swojej działalności.

2. Działania na rzecz pozyskania osób i ich przygotowania do pełnienia funkcji rodzin zastępczych

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych

PCPR podejmowało działania dla pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka, przez zamieszczanie od marca 2012 r. informacji na stronie internetowej www.pcpr.pruszków.pl pt. *Zostań rodziną zastępczą, Jak to działa*, „Szkolenia PRIDE rodzina zastępcza/adopcja”. Ponadto zamieszczano, adresowane do potencjalnych kandydatów, informacje dotyczące m.in. wymagań, szkoleń dla kandydatów, zakresu obowiązków, przysługujących świadczeń oraz wskazano kontakt telefoniczny do uzyskania bardziej szczegółowych danych (zakładka *Rodzinna piecza zastępcza*). Ulotki promujące rodzicielstwo zastępcze umieszczono również na tablicy ogłoszeń w siedzibie PCPR. Ponadto w 2016 r. nadano dwa komunikaty w lokalnym radio (Radio POP) dotyczące rodzicielstwa zastępczego, w związku z poszukiwaniem kandydatów na rodziny zastępcze, a także komunikat dotyczący wolontariatu w PCPR.

(akta kontroli str. 151-154, 294-295)

2.2. Rozeznanie potrzeb do pełnienia funkcji rodzin zastępczych

Liczba rodzin zastępczych w latach 2013-2015¹⁴ w Powiecie utrzymywała się na zbliżonym poziomie, tj. 163 w 2013 r. i 2015 r. (166 w 2014 r.). Rodzicielstwo zastępcze opierało się głównie na rodzinach spokrewnionych. Po wzroście ich liczby z 112 w 2013 r. do 114 w 2014 r., zmniejszyła się do 110 rodzin w 2015 r. Liczba rodzin niezawodowych utrzymywała się na podobnym poziomie (48 w 2013 r. i 51 rodzin w 2014 i 2015 r.).

W okresie objętym badaniem liczba rodzin zawodowych wynosiła od jednej do 3, a liczba rodzinnych domów dziecka od 2 do 4. W latach 2013-2015 wzrosła z jednej do 2 liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz liczba dzieci przebywających w tych placówkach z 14 do 24.

Liczba dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w badanym okresie, wynosząca 210 w 2013 r., po wzroście w 2014 r. do 218, zmniejszyła się do 206 w 2015 r., z czego w rodzinach spokrewnionych z 135 do 133, w rodzinach niezawodowych wyniosła 63 (w 2013 r. i 2015 r.), a w rodzinach zawodowych zmniejszyła się z 12 w 2013 r. do 10 w 2015 r.

(akta kontroli str. 493-494)

Potrzeby odnośnie liczby rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i liczby dzieci wymagających pomocy w formie rodzinnej i instytucjonalnej pieczy, PCPR ustalało na podstawie własnych danych, w szczególności analizy umieszczeń w pieczy zastępczej z lat ubiegłych oraz obserwowanych tendencji. Ponadto na potrzeby przygotowania powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej sporządzano m.in. analizę SWOT umożliwiającą przeanalizowanie i rozpoznanie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń płynących z otoczenia.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r., PCPR dysponowało 4 wolnymi miejscami w rodzinnych domach dziecka i placówkach opiekuńczo-wychowawczych (w których przebywa 24 dzieci przy limicie 28). W zawodowych rodzinach zastępczych brak było wolnych miejsc (po 5 dzieci w rodzinie).

W okresie objętym kontrolą miał miejsce jeden przypadek rozwiązania umowy na prowadzenie rodzinnego domu dziecka, w związku z domniemaniem przemocy wobec małoletnich wychowanków. Spawa została zgłoszona do Prokuratury Rejonowej w Pruszkowie.

(akta kontroli str. 111-113, 288-296, 493-494)

¹⁴ Według stanu na koniec grudnia wskazanych lat.

2.3. Kwalifikowanie i dobór kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej

We wrześniu 2014 r. wprowadzono wytyczne w zakresie prowadzenia analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej: zgodnie z którymi wypełniony zostaje m.in. kwestionariusz analizy oraz dokonana jest ocena organizatora pod względem spełniania przez kandydatów wymogów określonych w art. 42 ustawy, na podstawie złożonych przez kandydatów stosownych oświadczeń oraz dokumentów.

Dyrektor PCPR, zarządzeniem nr 44/2015 z 2 grudnia 2015 r., wprowadziła do stosowania wewnętrzną procedurę kwalifikowania kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe, zawodowe lub do prowadzenia rodzinnego domu dziecka.

(akta kontroli str. 199-219)

W latach 2013-2015 do PCPR zgłosiło się 49 kandydatów na rodziny zastępcze, w tym: 39 na rodziny niezawodowe i 10 na rodziny spokrewnione.

(akta kontroli str. 493-494)

PCPR szkolenie dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej przeprowadzało raz w roku wg programu „PRIDE: Rodzinna Opieka Zastępcza” zatwierdzonego decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁵ w zakresie spełniania wymagań § 2,3,4,6 rozporządzenia MPiPS z 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej¹⁶. Szkolenia, w wymiarze 54 godzin, prowadzone było przez 2 trenerów programu PRIDE (sesje grupowe i spotkania domowe) oraz 10 godzin praktyk w rodzinach zastępczych lub placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Wszyscy trenerzy ukończyli kurs szkoleniowy na trenerów programu PRIDE, którego program zatwierdziło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w tym 2 osoby w zakresie: *Rodzinna Opieka Zastępcza/Adopcja*¹⁷ oraz 2 osoby w zakresie: *Rodzinna Opieka Zastępcza, PRIDE: Zawodowa Opieka Zastępcza i PRIDE: Adopcja*¹⁸.

(akta kontroli str. 155-167)

Badaniem objęto dokumentację 17 rodzin kandydujących (zwanymi dalej kandydatami) do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej z lat 2013-2015 (łącznie 27 osób). Stwierdzono m.in.:

- a) W szkoleniu według programu PRIDE, organizowanym przez Centrum, uczestniczyło 14 kandydatów (3 ukończyło szkolenie poza powiatem). Szkolenie ukończyło 12 z nich; w 2 przypadkach nie wystawiono zaświadczenia o ukończeniu szkolenia, ze względu na brak udziału w zajęciach oraz niepotwierdzenie odbycia praktyki przez kandydata.
- b) W 11 przypadkach (z 17) psycholog sporządził diagnozę predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej – wszystkie podczas szkoleniu lub jego zakończeniu.
- c) Koordynatorzy, lub pracownicy socjalni, w 11 przypadkach opracowali kwestionariusze dotyczące analizy sytuacji kandydatów, w tym w 5 przypadkach podczas szkolenia.
- d) Po ukończeniu szkolenia, 9 kandydatom, trenerzy PRIDE opracowali *Mocne strony i potrzeby kandydatów na rodzinę zastępczą* w oparciu o 5 kategorii umiejętności PRIDE w obszarze: umiejętności opiekuńczych, umiejętności zaspokajania potrzeb rozwojowych i kompensacji opóźnień, wzmocnienia więzi z rodziną, dbałości o stałe i bezpieczne więzi, pracy zespołowej.
- e) Organizator pieczy zastępczej wydał 11 zaświadczeń kwalifikacyjnych do pełnienia funkcji rodziny niezawodowej zawierających m.in. potwierdzenie ukończenia szkolenia, opinię o spełnieniu warunków i ocenę predyspozycji do sprawowania pieczy zastępczej 4 osoby nie wniosły o wystawienie zaświadczeń (w tym jedna osoba spoza powiatu).
- f) Rodziny kandydackie nie były wykorzystywane jako rodziny pomocowe.
- g) W 4 przypadkach PCPR przekazał, na wniosek sądu, analizę sytuacji kandydata na rodzinę niezawodową, analizę sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej lub analizę sytuacji niezawodowej rodziny zastępczej.
- h) W 2 przypadkach organizator sporządził ocenę spełnienia warunków oraz ocenę predyspozycji i motywacji do sprawowania pieczy zastępczej, o których mowa w art. 42 ust. 1 i 2 ustawy (w tym dla jednej osoby, która kończyła szkolenie poza powiatem), a w 2 kolejnych przypadkach ocenę tą sporządził koordynator lub pracownik socjalny.

(akta kontroli str. 236-237, 256)

¹⁵ Decyzja nr 27/2013/RZ z 29 listopada 2013 r. wydana dla Towarzystwa ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) na okres 5 lat.

¹⁶ Dz. U. z 2011, Nr 274, poz. 1620.

¹⁷ Świadczenia kwalifikacyjne z 5 grudnia 2012 r.

¹⁸ Świadczenia kwalifikacyjne z 26 listopada 2014 r.

2.4. Rejestr kandydatów

Rejestr danych o osobach, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy, tj.: zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zawodowej, niezawodowej lub do prowadzenia rodzinnego domu dziecka (według stanu na 31 grudnia 2015 r.) oraz pełniących funkcję rodziny zawodowej lub zastępczej niezawodowej oraz prowadzących rodzinny dom dziecka (według stanu na 27 kwietnia 2016 r.), zawierał dane zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy.

PCPR dwukrotnie przekazał do Sądu Rejonowego w Pruszkowie rejestry, na podstawie art. 46 ust. 4 ustawy, tj.: 21 marca 2013 r. i 28 kwietnia 2016 r.

(akta kontroli str. 168-178, 322-323)

2.5. Zawieranie umów

W latach 2013-2015 PCPR nie zawarto umów o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej na podstawie art. 54 ust. 1 i 2 ustawy, tj. nie przekształcono rodzin niezawodowych w zawodowe.

Natomiast, w okresie objętym kontrolą, zawarto jedną umowę wynikającą z pilnej konieczności w trybie art. 35 ust. 2 ustawy. Umowa o świadczenie całodobowej opieki nad małoletnim dzieckiem w trybie interwencyjnym z 28 lipca 2015 r., zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy, spełniała wymagania wynikające z art. 54 ust. 3 pkt 1-4, 11 i 14, ust. 4 i 6-8.

W okresie objętym kontrolą z 2 rodzinami zawodowymi zawarto umowy zlecenia na prowadzenie rodzinnego domu dziecka¹⁹. Umowy te zawierały elementy wymagane art. 62 ust. 2 ustawy.

(akta kontroli str. 179-198)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PCPR w Pruszkowie w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku 12 kandydatów z 17 objętych badaniem, stwierdzono brak dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań określonych w art. 42 ust. 1-3 ustawy, tj.:
 - w 4 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 8 przypadkach brak informacji, czy osoba wypełnia obowiązek alimentacyjny, gdy obowiązek wynika z tytułu egzekucyjnego – art. 42 ust. 1 pkt 3;
 - w 4 przypadkach brak informacji, czy osoba nie jest ograniczona w zdolności do czynności prawnych – art. 42 ust. 1 pkt 4;
 - w 2 przypadkach brak zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia, wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej – art. 42 ust. 1 pkt 5a;
 - w jednym przypadku brak opinii psychologa o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, a w 2 przypadkach opinię tę sporządzono po szkoleniu (z 3 wniosków złożonych po 19 września 2014 r.) – art. 42 ust. 1 pkt 5 b, ponadto zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 3a, zapewnienie badań psychologicznych kandydatom należy do zadań organizatora;
 - w 3 przypadkach brak informacji, czy osoba przebywa na terytorium RP – art. 42 ust. 1 pkt 6;
 - w 4 przypadkach brak informacji, czy osoba zapewnia odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe umożliwiające dziecku zaspokajanie jego indywidualnych potrzeb - art. 42 ust. 1 pkt 7;
 - w jednym przypadku brak informacji, czy osoba nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo – art. 42 ust. 2;
 - w 3 przypadkach brak informacji, czy osoba tworząca rodzinę niezawodową posiada stałe źródło dochodów – art. 42 ust. 3.
2. Art. 76 ust. 4 pkt 13 ustawy o pieczy zastępczej stanowi, że do zadań organizatora należy m.in. przeprowadzanie analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej (o której mowa w art. 42 ust. 7) kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i prowadzenia rodzinnego domu dziecka.

W 13 przypadkach (z 14 objętych badaniem) stwierdzono brak oceny organizatora dotyczącej spełniania warunków określonych w art. 42 ustawy (w 2 przypadkach opinię taką wystawił pra-

¹⁹ Umowy zawarto w dniach 9 i 10 września 2014 r.

cownik socjalny lub koordynator); zgodnie z art. 42 ust. 7, okoliczności o których mowa w art. 42 ust. 1-3, ustala się na podstawie przeprowadzonej przez organizatora analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej. W związku z powyższym:

- w 10 przypadkach (na 11 objętych badaniem) kandydaci kierowani byli na szkolenia bez dokonania przez organizatora oceny spełnienia warunków, o których mowa w art. 42 ust. 1 i 2, czym naruszono art. 43 (w brzmieniu przed zmianą z 19 września 2014 r.) oraz:
 - w 3 przypadkach (z 3 objętych badaniem) kandydaci odbyli szkolenia bez otrzymania od organizatora wstępnej akceptacji, dokonanej na podstawie oceny spełniania warunków art. 1 i 2 ww. ustawy, czym naruszono art. 43 (po nowelizacji ustawy).
3. Wszystkie 11 zaświadczeń kwalifikacyjnych wydanych przez organizatora było niezgodnych z obowiązującym wzorem²⁰, tj.:
- w 9 przypadkach stwierdzono brak wskazania zakwalifikowania kandydata do pełnienia określonej funkcji i niewskazanie wieku dziecka, przez wybranie odpowiedniej formuły²¹;
 - w 10 przypadkach brak stwierdzenia w szczególności opinii psychologiczno-pedagogicznej,
 - w 8 przypadkach wystawiono wspólne zaświadczenie dla 2 osób.
4. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono badań pedagogicznych czym naruszono art. 76 ust. 4 pkt 13 ustawy, zgodnie z którym przeprowadzanie takich badań należy do zadań organizatora.

Dyrektor PCPR wyjaśniła (odpowiedź dla pkt 1-4): *Mając na celu niedopuszczenie do powstawania braków podczas kwalifikowania i doboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej dnia 2 grudnia 2015 roku Dyrektor PCPR wprowadził Zarządzenie Nr 44/2015 w sprawie wewnętrznej procedury kwalifikacji kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe, zawodowe lub do prowadzenia RDD. Obecnie dokumentacja dotycząca kandydatów jest systematycznie uzupełniana, w celu dostosowania jej do obowiązujących wymogów.*

(akta kontroli str. 313-323)

5. Brak uwzględnienia, w umowie o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej o charakterze pogotowia rodzinnego niektórych elementów, określonych w art. 54 ust. 3 ustawy oraz nierealizowanie § 6 ust. 4 umowy z 10 września 2014 r. na prowadzenie rodzinnego domu dziecka. W umowie nr A/A7/2/2015 z 1 września 2015 r., na prowadzenie rodziny zastępczej zawodowej, nie wprowadzono zapisów dotyczących:
- liczby dzieci powierzonych rodzinie zastępczej – art. 54 ust. 3 pkt 5;
 - gotowości do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej sprawującej pieczę zastępczą²² – art. 54 ust. 3 pkt 7;
 - gotowości do pełnienia funkcji pogotowia rodzinnego – art. 54 ust. 3 pkt 8.

Z kolei w umowie z 10 września 2014 r., w § 6 pn. *Współpraca organizatora i prowadzących rodzinny dom dziecka*, w ust. 4 zapisano, że organizator dokona pierwszej oceny prowadzącego rodzinny dom dziecka po upływie 6 miesięcy od zawarcia umowy, kolejnej po upływie roku od dokonania pierwszej, a następne nie rzadziej niż co 3 lata. Rodzina poddana została natomiast ocenie: 16 kwietnia i 28 listopada 2013 r. oraz 11 września 2014 r.

Dyrektor PCPR wyjaśniła: *Obecnie jest przygotowywany aneks do umowy A/A7/2/2015 zawartej 1 września 2015 r. na prowadzenie rodziny zastępczej zawodowej, który między innymi będzie regulował te kwestie, które wskazane zostały jako braki. Aneks ten zsynchronizuje postanowienia umowy cywilnoprawnej z wymogami określonymi w art. 54 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.*

(akta kontroli str. 331-337)

²⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru zaświadczenia kwalifikacyjnego (Dz. U. z 2011 Nr 272, poz. 1609).

²¹ Tj.: 1) rodziny zastępczej zawodowej/ rodziny zastępczej niezawodowej/ prowadzenia rodzinnego domu dziecka, sprawującej(cego) opiekę i wychowanie nad noworodkiem/ dzieckiem w wieku niemowlęcym/ przedszkolnym / szkolnym; 2) rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego; 3) rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej sprawującej opiekę i wychowanie nad dzieckiem posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności/ dzieckiem umieszczonym na podstawie przepisów postępowaniu w sprawach nieletnich/ małoletnią matką z dzieckiem.

²² Nad: a) dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, b) dzieckiem umieszczonym na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, c) małoletnią matką z dzieckiem.

PCPR podejmowało działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych jedynie przez umieszczenie informacji na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń. Prowadzono rozeznanie potrzeb odnośnie liczby rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i liczby dzieci wymagających pomocy w formie rodzinnej i instytucjonalnej pieczy. Prowadzono rejestr rodzin oraz kandydatów – według stanu na koniec 2015 r. zgodnie z ustawowymi wymogami.

PCPR prowadziło też szkolenia dla kandydatów na rodziny zastępcze, przez uprawnionych pracowników, na podstawie programu zatwierdzonego przez właściwego ministra, jak również organizowało praktyki dla kandydatów. Jednak kandydaci na rodziny zastępcze kierowani byli na szkolenia bez oceny organizatora, spełnienia przez nich ustawowych wymagań, jak również bez przedłożenia wszystkich dokumentów potwierdzających te wymagania. W badanym okresie nie prowadzono również badań pedagogicznych, a wydawane zaświadczenia kwalifikacyjne nie były zgodne z obowiązującym wzorem.

W umowie na prowadzenie rodziny zawodowej nie uwzględniono wszystkich elementów określonych w art. 54 ust. 3 ustawy, jak również nie realizowano postanowień umowy na prowadzenie rodzinnego domu dziecka w zakresie dotyczącym częstotliwości ocen.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Finansowanie pieczy zastępczej

Na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem pieczy zastępczej, w tym na pokrycie kosztów utrzymania dziecka oraz wypłacanie wynagrodzeń rodzinom zastępczym zawodowym, w planach finansowych, przewidziano następujące wydatki: w 2013 r. w rozdziale 85204 – Rodziny zastępcze: 3.397,0 tys. zł, w tym w § 3110 - Świadczenia społeczne - 2.457,1 tys. zł (72,3%); w 2014 r. 3.508,6 tys. zł, w tym wydatki w § 3110 – 2.460,7 tys. zł (70,1%); w 2015 r. 3.399,6 tys. zł, w tym wydatki w § 3110 – 2.518,8 tys. zł (74,1%).

Wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wyniosły²³: w 2013 r. – 3.180,3 tys. zł (zrealizowano 94,5% planu po zmianach²⁴), które stanowiły 2,7% wydatków ogółem powiatu; w 2014 r. odpowiednio 3.344,4 tys. zł oraz 93,4%²⁵ i 2,8%; w 2015 r. odpowiednio 3.548,4 tys. zł oraz 97,0%²⁶ i 2,6%.

Wykonanie wydatków w rozdziale 85204, w stosunku do zgłaszanych potrzeb i wielkości ujętych w pierwotnej uchwale budżetowej, kształtowało się na poziomie: 93,6% w 2013 r., 95,3% w 2014 r. i 104,4% w 2015 r.

Według Dyrektora PCPR, środki na funkcjonowanie rodzin zastępczych (w latach 2013 – 2015), w tym udzielanie pomocy finansowej rodzinom zastępczym na pokrycie kosztów utrzymania dziecka oraz wypłacanie wynagrodzeń rodzinom zastępczym były wystarczające.

(akta kontroli str. 337,458-473)

W latach 2013-2015 średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynosiły: 2.370 zł w 2013 r., 2.421 zł w 2014 r. i 2.530 zł w 2015 r., w rodzinnych domach dziecka odpowiednio: 940 zł, 976 zł, 969 zł. Natomiast w rodzinie zastępczej spokrewnionej wyniosły: 722 zł, 801 zł i 726 zł, w rodzinie zastępczej niezawodowej: 863 zł, 798 zł i 880 zł, a w rodzinie zastępczej zawodowej: 1.084 zł, 848 zł i 817 zł. Dane te wskazują, że formami pomocy o najniższych kosztach były rodzina zastępcza spokrewniona i rodzina zastępcza niezawodowa.

(akta kontroli str. 493-494)

3.2. Świadczenia dla rodzin zastępczych

W okresie objętym kontrolą świadczenia dla rodzin zastępczych wynosiły: 2.105,2 tys. zł w 2013 r., 2.314,2 tys. zł w 2014 r. i 2.041,3 tys. zł w 2015 r. w tym: 1.169,7 tys. zł, 1.317,2 tys. zł i 1.157,9 tys. zł dla rodzin zastępczych spokrewnionych, 652,2 tys. zł, 613,1 tys. zł i 665,5 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych i 156,1 tys. zł, 173,0 tys. zł i 78,5 tys. zł dla rodzin zastępczych zawodowych, 124,0 tys. zł, 210,8 tys. zł, 139,5 tys. zł dla rodzinnych domów dziecka. Wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wynosiły 106,9 tys. zł w 2013 r., 85,8 tys. zł w 2014 r. i 49,0 tys. zł w 2015 r.

²³ Według sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb- 28S).

²⁴ Kwota planowana po zmianach w rozdziale 85204 - 3.365,6 tys. zł.

²⁵ Jak wyżej – 3.579,7 tys. zł.

²⁶ Jak wyżej – 3.657,9 tys. zł.

Zarząd powiatu pruszkowskiego ustalił wysokość świadczeń powyżej minimum określonego w ustawie, w tym dla rodzin zawodowych²⁷ 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 dziecka²⁸ w wysokości wynagrodzenia brutto (w zależności od ilości dzieci objętych opieką) od 2,0 do 3,3 tys. zł.

W latach objętych kontrolą średnie roczne koszty utrzymania dziecka w pieczy zastępczej były zróżnicowane, w 2013 najwyższe były w placówce opiekuńczo-wychowawczej i kolejno w rodzinie zawodowej, rodzinnym domu dziecka, w rodzinie niezawodowej i spokrewnionej. Koszty te w 2015 r. wyniosły odpowiednio 30,4 tys. zł, 9,8 tys. zł, 11,6 tys. zł, 10,6 tys. zł i 8,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 478-481, 493-494)

Zasady przyznawania świadczeń fakultatywnych określono w zarządzeniach wewnętrznych Dyrektora PCPR²⁹. Wysokość świadczeń fakultatywnych dla rodzin zastępczych wynosiła: 81.438 zł w 2013 r., 131.484 zł w 2014 r., 69.977 zł w 2015 r., których udział w świadczeniach ogółem dla rodzin zastępczych wyniósł odpowiednio 3,9%, 5,7% i 3,4%. Wysokość świadczeń fakultatywnych według tytułów kształtowała się następująco:

- z tytułu jednorazowego świadczenia na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka wypłacono 2.500 zł w 2013 r. dla 2 rodzin (2 dzieci), 26.604 zł w 2014 r. dla 18 rodzin (18 dzieci), 9.650 zł w 2015 r. dla 7 rodzin (7 dzieci),
- z tytułu jednorazowego świadczenia na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych wypłacono 1.459 zł w 2013 r. 3 rodzinom (3 dzieciom), 16.555 zł w 2014 r. 12 rodzinom (20 dzieciom), 13.512 zł w 2015 r. 13 rodzinom (30 dzieciom),
- z tytułu dofinansowania wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania wypłacono 22.858 zł w 2015 r. 22 rodzinom na 30 dzieci,
- z tytułu utrzymania lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego wypłacono 72.979 zł w 2013 r. 6 rodzinom, 88.325 zł na 7 rodzin, 23.957 zł w 2015 r. na 6 rodzin,
- z tytułu świadczenia na pokrycie kosztów przeprowadzenia niezbędnego remontu wypłacono 4.500 zł w 2013 r. (1 rodzinie).

(akta kontroli str. 474-477, 482-492)

3.3. Realizacja zadań przez rodziny zastępcze

3.3.1. Realizacja zadań przez rodziny zastępcze niezawodowe

Kontrolą objęto dokumentację losowo wybranej próby 12 rodzin niezawodowych z lat 2013-2015, sprawujących opiekę nad 28 dziećmi (11 dzieci z 6 rodzin spokrewnionych i 17 dzieci z 6 niezawodowych). Stwierdzono m.in.:

- a) Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następowało na podstawie postanowienia sądu. Dzieci w momencie umieszczenia w rodzinach zastępczych miały od 0 (od urodzenia) do 17 lat i przebywały w pieczy od 6 do 37 miesięcy. W poszczególnych rodzinach przebywało od 1 do 4 dzieci. W 2 przypadkach w rodzinach przebywało po 4 dzieci (rodzeństwa), w tym 1 z pozytywną opinią koordynatora, o której mowa w art. 53 ustawy. Wg stanu na dzień 31 maja

²⁷ Uchwała Zarządu Powiatu Pruszkowskiego nr 75/1358/2012 z 9 lutego 2012 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych.

²⁸ Uchwała Zarządu Powiatu Pruszkowskiego nr 78/1412/2012 z 22 lutego 2012 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia dla prowadzącego rodzinny dom dziecka oraz osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich w rodzinnym domu dziecka (zmieniona uchwałą nr 231/4324/2014).

²⁹ Zarządzenie Starosty Pruszkowskiego nr 14/2012 z 30 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad przyznawania rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka świadczenia na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, świadczenia w związku z wystąpieniem zdarzeń losowych oraz udzielania dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka.

- Zarządzenie dyrektora PCPR nr 11/2015 z 4 maja 2015 r. w sprawie ustalenia zasady przyznawania zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka świadczenia na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, świadczenia w związku z wystąpieniem zdarzeń losowych dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka oraz fakultatywnych środków związanych z kosztami eksploatacji lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, w którym prowadzona jest rodzina zastępcza zawodowa lub rodzinny dom dziecka.

- Zarządzenie dyrektora PCPR nr 10/2015 z 4 maja 2015 r. i 22/2015 z 1 lipca 2015 r. w sprawie powołania zespołu opiniującego wnioski rodzin zastępczych i prowadzących rodzinny dom dziecka o przyznanie świadczenia na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, świadczenia w związku z wystąpieniem zdarzeń losowych dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka oraz fakultatywnych środków związanych z kosztami eksploatacji lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, w którym prowadzona jest rodzina zastępcza zawodowa lub rodzinny dom dziecka.

2016 r. 25 dzieci nadal przebywało w pieczy, 2 przekazano do adopcji, jedno usamodzielniało się.

- b) PCPR posiadał informacje i dokumentację dotyczącą dziecka, m.in.:
- postanowienia sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej dla wszystkich dzieci objętych badaniem,
 - kwestionariusze wywiadu środowiskowego zawierające m.in. informacje o dziecku i jego sytuacji rodzinnej dla wszystkich dzieci objętych badaniem,
 - informacje o sytuacji prawnej dziecka wynikające z postanowień sądowych,
 - akty urodzenia 27 dzieci, 1 książeczkę zdrowia i kartę medyczną czynności ratunkowych dla 2 dzieci oraz 2 opinie psychologiczne oraz orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego dla 3 dzieci,
 - informacje o uczniu przekazane przez szkoły oraz opinie pedagogiczne (wychowawcze, psychologiczno-pedagogiczne) o uczniu (dla 20 dzieci), oraz 3 świadectwa z 2015 r. (dla 3 dzieci).
- c) 4 z 12 rodzin wnioskowały o objęcie opieką koordynatora. W stosunku do rodzin, które nie zostały objęte pomocą koordynatora, zadania wypełniał organizator (wyznaczony pracownik socjalny). We wszystkich rodzinach objętych badaniem następowały częste zmiany koordynatorów – poszczególnymi rodzinami opiekowało się w okresie 3 lat od 2 do 7 koordynatorów (lub pracowników socjalnych).
- d) Rodzinom zapewniono możliwość korzystania: z pomocy prawnej, zatrudnienia osoby do pomocy przy opiece nad dziećmi (jedna rodzina), uzyskania porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej, z podjęcia specjalistycznej terapii dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej (10 rodzin), udziału w grupie wsparcia (4 rodziny), poradnictwa dla zachowania i wzmocnienia ich kompetencji oraz przeciwdziałania zjawisku wypalenia zawodowego – w ramach kontaktów z koordynatorem lub pracownikiem socjalnym. Rodziny nie korzystały z pomocy rodziny pomocowej oraz pomocy wolontariuszy.
- e) Nie organizowano szkoleń dla rodziny objętych badaniem, nie oferowano również rodzinom udziału w superwizji, a do dzieci biologicznych rodziców zastępczych nie były adresowane żadne specjalne formy wsparcia.
- f) Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 7 ustawy oraz postanowieniami sądu, umożliwiano dzieciom umieszczonym w pieczy kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi, m.in. przez spotkania w domu rodziny zastępczej, urlopowania, wspólne wakacje i weekendy.
- g) Organizator ocenił pozytywnie wszystkie rodziny poddane ocenie (tj. 11 z 12 rodzin). Do oceny stosowano dwa wzory. W okresie przed wrześniem 2014 r. wzór zawierał: dane o rodzinie (imię, nazwisko, adres, sytuację rodzinną zdrowotną mieszkaniową), dane o dziecku (imię i nazwisko, data urodzenia, stan zdrowia), ocenę sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka, ocenę sytuacji socjalno-bytowej rodziny naturalnej dziecka, uwagi i wnioski, a także stwierdzenie uznania za zasadne dalszego funkcjonowania rodziny. Ocenę sporządzano na podstawie kwestionariusza wywiadu. Zawierały one jednocześnie oceny dzieci. Natomiast po wrześniu 2014 r. stosowano wzór zawierający: ocenę predyspozycji do pełnienia funkcji, ocenę warunków materialno-bytowych, ocenę metod pracy z dzieckiem, ocenę zaspokajania przez rodzinę indywidualnych potrzeb dziecka, w tym rozwoju emocjonalnego, fizycznego i społecznego, właściwej edukacji i rozwoju zainteresowań, wypoczynku i organizacji czasu wolnego.
- h) PCPR w latach 2013-2015 nie przeprowadzał kontroli rodzin.

(akta kontroli str. 239-256)

3.3.2. Realizacja zadań przez rodziny zastępcze zawodowe

Kontrolą objęto dokumentację 3 rodzin zawodowych (jedną rodzinę pełniącą funkcję pogotowia rodzinnego, w okresie od 10 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r., przekształcono w rodzinny dom dziecka, a drugą rodzinę zawodową przekształcono 9 września 2014 r. w rodzinny dom dziecka). Stwierdzono m.in.:

- a) Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następowało na podstawie postanowienia sądu. W okresie objętym kontrolą, w różnym czasie, 40 dzieci przebywało w pieczy, w tym 19 w pogotowiu rodzinnym. Dzieci w czasie umieszczania ich w pieczy miały od miesiąca do 17 lat i przebywały w pieczy od 7 dni do 66 miesięcy. W pogotowiu rodzinnym umieszczano dzieci

w trybie nagłym, przestrzegano maksymalnego pobytu dziecka w pogotowiu rodzinnym (od 7 dni do 8 miesięcy).

- b) W badanych okresie w rodzinach przebywało od 1 do 8 dzieci, w tym 5 (rodzeństwo) w rodzinie zawodowej z pozytywną opinią koordynatora, o której mowa w art. 53 ustawy, 8 dzieci w rodzinnym domu dziecka, a w pogotowiu rodzinnym (w różnym czasie) od 1 do 5 dzieci.
- c) Według stanu na 31 maja 2016 r., 12 dzieci nadal przebywało w pieczy, 9 umieszczono w innej rodzinie zastępczej, 7 wróciło do rodziny biologicznej, 4 umieszczono w placówce opiekuńczo-wychowawczej, 4 w pogotowiu opiekuńczym, 1 przekazano do adopcji, 1 umieszczono w ośrodku preadopcyjnym, 1 przysposobiono, 1 usamodzielniono się.
- d) PCPR posiadało informacje i dokumentację dotyczącą dziecka, m.in.: postanowienia sądu o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (dla wszystkich dzieci objętych badaniami); kwestionariusze wywiadu (dla 39 dzieci), zawierające m.in. informacje o dziecku i jego sytuacji rodzinnej; informacje o sytuacji prawnej wynikające z postanowień sądowych (dla wszystkich dzieci objętych badaniami); informacje o uczniu przekazane przez szkoły (opinie o 8 uczniach) oraz świadectwa (dla 7 dzieci); dokumentację o stanie zdrowia 4 dzieci (w tym karty leczenia szpitalnego, orzeczenie o niepełnosprawności, zaświadczenie o stanie zdrowia).
- e) O objęcie opieką koordynatora wnioskowały 2 z 3 rodzin. W stosunku do rodzin, które nie zostały objęte pomocą koordynatora, zadania wypełniał organizator (wyznaczony pracownik socjalny). W badanym okresie miały miejsce częste zmiany koordynatorów – poszczególnymi rodzinami w okresie 3 lat opiekowało się od 3 do 5 z nich (lub pracowników socjalnych).
- f) Rodzinom zapewniono możliwość korzystania: - z zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi (3 rodzina korzystała), - z pomocy wolontariuszy (1 rodzina korzystała), - porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej oraz podjęcie specjalistycznej terapii dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczone w pieczy zastępczej (3 rodziny), - z udziału w grupie wsparcia (3 rodziny), - z poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego, - z pomocy prawnej. Natomiast rodziny nie korzystały z pomocy rodzin pomocowych. Do dzieci biologicznych rodziców zastępczych nie kierowano wsparcia, nie oferowano rodzinom udziału w superwizji.
- g) Rodziny zawodowe uczestniczyły w 1-dniowym szkoleniu zorganizowanym przez PCPR dotyczącym metod rodzenia sobie ze stresem.
- h) W umowach na prowadzenie rodzinnego domu dziecka z 9 września 2014 r. i 10 września 2014 r. oraz na prowadzenie rodziny zastępczej zawodowej o charakterze pogotowia rodzinnego z 1 września 2015 r., Centrum nie określiło warunków oraz zasad odbioru i oceny zadań wykonywanych w ramach tych umów. Stosownie do art. 54 ust. 3 pkt 13 lub 62 ust. 2 pkt 13 ustawy, wszystkie ww. umowy w § 6 zawierały zapis, że zlecniodawca będzie sprawował kontrolę nad prowadzącymi, na zasadach określonych w ustawie. Realizacja zadań w zakresie bieżącej kontroli wykonywania umowy nie była przedmiotem audytu wewnętrznego.
- i) Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 7 ustawy, oraz postanowieniami sądu w tym zakresie, umożliwiano dzieciom kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi m.in. poprzez spotkania w domu rodziny zastępczej, wspólne wakacje, weekendy.
- j) W okresie objętym kontrolą organizator pieczy zastępczej ocenił pozytywnie, wszystkie rodziny zawodowe, pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji. Do oceny rodzin stosowano 2 wzory dokumentów (opisane w 3.3.1 pkt g) ocena rodzin niezawodowych).
- k) W okresie od września do października 2015 r. zespół ds. kontroli nad rodzinami zastępczymi powołany na podstawie zarządzenia Dyrektora PCPR przeprowadził kontrolę rodzin objętych badaniem oceniając pozytywnie funkcjonowanie rodzin zawodowych (wyniki kontroli oraz zalecenia opisano w części 3.5.3 wystąpienia).
- l) Plany pomocy dziecku przygotowywane były przez koordynatora we współpracy z rodziną. Do września 2014 r. stosowano wzór planu zawierający następujące elementy: cel, obszar, działanie, termin, odpowiedzialną osobę, efekty realizacji planu. Po wrześniu 2014 r. wprowadzony wzór zawierał m.in. następujące obszary: rozwój edukacyjny, sytuację zdrowotną, zainteresowania, przebieg procesu przygotowania do usamodzielnienia, informacja na temat przysposobienia, na temat więzi i kontaktów z rodziną.

W okresie objętym kontrolą w badanej próbie sporządzono 16 planów pomocy dzieciom (z 29 dzieci objętych badaniem w tym zakresie, tj. z wyłączeniem dzieci przebywających w pogoto-

wiu rodzinnym poniżej 3 mc-y dla dzieci do 3 roku życia i poniżej 6 mc-y dla dzieci ponad 3-letnich i które wróciły do rodzin biologicznych lub zostały przekazane placówkom zewnętrznym).

Średnio, w badanej próbie, plan pomocy dziecku opracowano po prawie 15 mc-ach od umieszczenia dziecka w rodzinie. W 11 przypadkach po upływie roku od umieszczenia dziecka w rodzinie (tj. po 13 do 32 mc-y). Sporządzone plany odnosiły się do indywidualnych potrzeb dzieci, koncentrowały się na bieżących działaniach i problemach dziecka. W większości planów (9 z 11 objętych badaniem) brak było wskazania oczekiwanych efektów i wskazania osób odpowiedzialnych za ich realizację.

- m) W okresie od 2013 r. do września 2014 r. oceny dzieci dokonywano na posiedzeniach, z udziałem koordynatora, kierownika pieczy zastępczej i pracowników zespołu pieczy, na podstawie kwestionariusza wywiadu z rodziną, przygotowywanego przez koordynatora. Od września 2014 r. oceny te przygotowywano - według protokołów z posiedzeń zespołu w sprawie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej – z udziałem: rodziny zastępczej, pedagoga, psychologa, właściwego asystenta rodziny, przedstawiciela ośrodka adopcyjnego, koordynatora i rodziców dziecka (z wyjątkiem pozbawionych praw rodzicielskich).
- n) Zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 11 oraz art. 128 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, do zadań organizatora należy w szczególności dokonywanie okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej. Organizator w 24 przypadkach ocenił sytuację dzieci przebywających w rodzinach zawodowych objętych badaniem (z 29 objętych badaniem w tym zakresie).
- o) W okresie przed wrześniem 2014 r. oceny sytuacji dzieci były elementem oceny rodzin i były opracowywane na podstawie kwestionariusza wywiadu. Zawierały one dane o rodzinie zastępczej (imię, nazwisko, adres, sytuacja rodzinna, zdrowotna, mieszkaniowa), dane o dziecku (imię i nazwisko, data urodzenia, stan zdrowia), ocenę sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka, ocenę sytuacji socjalno-bytowej rodziny naturalnej dziecka wychowywanego w rodzinie zastępczej, uwagi, wnioski (zawiera stwierdzenie uznanie za zasadne dalsze funkcjonowanie rodziny zastępczej).

Oceny te nie zawierały opinii o zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy, natomiast zawierały stwierdzenie o zasadności funkcjonowania rodziny. Nie zawierały również analizy stosowanych metod pracy z dzieckiem i rodziną, informacji o modyfikowaniu planu pomocy dziecku, a część z nich również oceny stanu zdrowia dziecka i jego aktualnych potrzeb. Sądy nie wносиły o uzupełnienie ocen sytuacji dziecka.

Po wrześniu 2014 r. rozdzielono oceny dzieci od oceny rodzin. Stosowano wzór zawierający: aktualną sytuację dziecka, stosowane metody pracy z dzieckiem i rodziną, plan pomocy dziecku (ewentualne zmiany), stan zdrowia dziecka i jego aktualne potrzeby, ocenę zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej oraz uwagi.

- p) W badanej próbie w realizowanym procesie wychowawczym nie występowały zjawiska patologiczne, nie wystąpiły nieprawidłowości dotyczące współpracy PCPR i sądów rodzinnych.
- q) Nie ustały przyczyny umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej w przypadku 12 dzieci objętych badaniem. Zgłoszono do ośrodków adopcyjnych informację o 5 dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną w celu poszukania dla nich rodzin przysposabiających (zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 5 oraz 76 ust. 4 pkt 16). Opracowano opinię na temat możliwości przysposobienia 1 dziecka (o której mowa w art. 139a ust. 1 pkt 1).
- r) W przypadku pozostałych 7 dzieci z nieuregulowaną sytuacją prawną w 5 przypadkach nie zgłoszono do właściwego sądu wniosku wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej – ponieważ dziecko umieszczono w rodzinie przed 1 stycznia 2012 r. lub nie minęło 18 miesięcy od umieszczenia dziecka w rodzinie.

(akta kontroli str. 239-256)

3.3.3 Ankiety

W celu zapoznania się z opinią rodzin zastępczych, do 15 rodzin, których dokumentacja została wybrana w ramach badania kontrolnego, wysłano anonimową ankietę. W świetle 3 odpowiedzi od respondentów wynika, że:

- jedna rodzina nie wskazała problemów na etapie starania się o pełnienie tej funkcji. Pozostali wskazali na potrzebę organizacji kursów w miejscu zamieszkania, zbyt długi okres oczekiwania

na szkolenie, przewlekłe procedury sądowe, problemy związane z odbyciem szkolenia ze względu na zbyt małą liczbę chętnych by je przeprowadzić,

- 3 rodziny korzystały z pomocy koordynatora, porady w pracowni psychologiczno-pedagogicznej, 2 – z zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi, jedna – z grupy wsparcia, jedna – z pomocy wolontariuszy. Wskazano na brak rodzin pomocowych, co utrudnia korzystanie z urlopu, jak również brak i słabą ocenę pomocy wolontariuszy,
- współpraca z PCPR układała się dobrze. Wskazano na uciążliwości związane z częstą zmianą koordynatorów, na potrzebę lepszego kontaktu sądu z PCPR, potrzebę dofinansowania do wyjazdów z podopiecznymi.
- Jedna rodzina oceniła szkolenia jako odpowiadające ich potrzebom, a 2 wskazały na brak szkoleń, w tym specjalistycznych w zakresie radzenia sobie z dziećmi, np. z FAS,
- wśród problemów utrudniających rodzinie skuteczne i efektywne wychowanie dzieci wskazano: dzieci potrzebują więcej czasu i cierpliwości, ze względu na braki emocjonalne, brak wsparcia terapeutycznego, psychologa, psychiatry, długie terminy w przychodniach pedagogiczno-psychologicznych, brak miejsc w placówkach (szkoły, przedszkola) na terenie zamieszkania w trakcie trwania roku lub po rekrutacji, problemy emocjonalne – rozstania z dziećmi, częsta rotacja podopiecznych, problemy psychologiczne dzieci, trudności w korzystaniu z pomocy poradni (mając pod opieką 6 dzieci, trudno jest raz w tygodniu dojechać z dzieckiem do psychologa),
- jako główną przyczyną małej liczby zgłoszeń kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wskazano: nieprowadzenie kampanii, długie czekanie na szkolenia, małe wsparcie ze strony specjalistów, trudności w wychowywaniu dzieci, brak pomocy psychologów (jest ich mało; półroczne terminy oczekiwania na wizytę), opinie w środowisku, że pełnienie tej funkcji jest nieodchodowe i wiąże się z ciężką pracą i wyrzeczeniami, brak pensji dla każdej rodziny, a nie wyłącznie świadczenia dla dzieci, zbyt długie okresy próby w pełnieniu funkcji (3 lata),
- by poprawić funkcjonowanie pieczy wskazano: pomoc osoby z zewnątrz w odrabianiu lekcji z dziećmi, większe wsparcie ze strony specjalistów, zmniejszenie opieszałości sądów.
- 2 ankietowanych wskazało dobrą pracę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w 1 przypadku wskazano na częste zmiany koordynatorów (5-6 razy w przeciągu 4 lat),
- 2 respondentów wysokość świadczeń na utrzymanie dziecka oceniło jako wystarczające, a jeden uznał je za niewystarczające. Wskazano na potrzebę finansowania i organizowania wyjazdów wakacyjnych i urlopowych, specjalistyczną pomoc.

(akta kontroli str. 338-343)

3.4. Monitoring rodzin zastępczych

Przebieg procesów wychowawczych był monitorowany przez kontakty pracowników PCPR i koordynatorów z rodzinami. Wizyty w rodzinach dokumentowano notatkami i w miesięcznych kartach pracy koordynatora z rodziną. Ocena prawidłowości i skuteczności wychowywania prowadzona była również przez okresowe oceny zasadności pobytu dziecka w rodzinie, dokonywane na posiedzeniach z udziałem m.in.: psychologa, rodziców zastępczych i koordynatora.

W okresie objętym kontrolą w rodzinach niezawodowych i spokrewnionych wychowankowie zmienili rodzinę dwukrotnie: w wyniku śmierci jednego z opiekunów, nowi rodzice stali się rodzicami adopcyjnymi oraz w sytuacji umieszczenia dziecka w nowej rodzinie, w związku z wszczęciem postępowania adopcyjnego.

W jednej z rodzin zawodowych, 4 dzieci zmieniło rodzinę ze względu na zły stan zdrowia opiekuna. Spośród 27 podopiecznych rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego, 20 dzieci trafiło do innych rodzin bądź do placówek pieczy instytucjonalnej, a 7 wróciło do rodzin biologicznych.

Natomiast 5 z 8 dzieci umieszczonych w rodzinnym domu dziecka przebywało wcześniej w innym domu, w placówce opiekuńczo-wychowawczej (jedno z rodzeństwa wymagało indywidualnej opieki w warunkach rodzinnych), w Interwencyjnym Ośrodku Preadopcyjnym lub w rodzinie zastępczej (z terenu innego powiatu), która nie sprawowała swojej funkcji w należyty sposób.

(akta kontroli str. 239, 288-297)

3.5. Nadzór i kontrola nad Centrum

3.5.1. Wojewoda Mazowiecki w 2014 r.³⁰ przeprowadził kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym (zadania w ramach programu realizowało PCPR), obejmującą realizację zadania wykony-

³⁰ Wystąpienie pokontrolne z 17 grudnia 2014 r.; kontrolę przeprowadzono w dniach 24, 25 i 28 listopada 2014 r.

wanego przez Powiat Pruszkowski w ramach *Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2013 – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, obejmującą okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.

Wojewoda Mazowiecki pozytywnie ocenił kwalifikacje koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz wykonanie zadania realizowanego w ramach wspomnianego programu. W zakresie stanowiącym przedmiot kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 375-381)

3.5.2. W 2015 r. w PCPR przeprowadzono audyt oceny funkcjonowania struktury organizacyjnej³¹.

Wnioski i rekomendacje audytu dotyczyły:

- wdrożenia systemu kontroli w celu bardziej efektywnego monitorowania sytuacji w rodzinach zastępczych i zapobiegania potencjalnym zagrożeniom, mającym wpływ na bezpieczeństwo i proces wychowania podopiecznych;
- zmiany sposobu pracy, przez zwiększenie współodpowiedzialności pracowników socjalnych w procesie opieki i wychowania podopiecznych;
- wprowadzenia spotkań (konsultacji) wewnętrznych, w celu bieżącej analizy sytuacji faktycznej i prawnej wychowanków oraz uzgodnienia form adekwatnej pomocy;
- usprawnienia kontaktu pracowników zespołu z psychologiem i radcą prawnym;
- wprowadzenia superwizji oraz aktywizacji zawodowej przez uczestnictwo w szkoleniach dla pracowników zespołu ds. pieczy zastępczej;
- zmiany zaplecza informatycznego i stworzenie dodatkowych stanowisk komputerowych.

(akta kontroli str. 388-402)

3.5.3. W wyniku rekomendacji audytu, w okresie od września do października 2015 r., przeprowadzono (na podstawie art. 38 b ust. 1 ustawy) 6 kontroli rodzin zastępczych (2 rodzin zawodowych, 2 rodzinnych domów dziecka i 2 placówek opiekuńczo-wychowawczych).

W związku z powyższym Zarząd Powiatu Pruszkowskiego upoważnił (na podstawie art. 38 b ust. 2 ustawy) Dyrektora PCPR³² do sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinny dom dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi oraz zatwierdził półroczny plan kontroli³³ wskazanych form opieki na II półrocze 2015 r.

Plan kontroli zawierał wykaz 6 placówek (form pieczy zastępczej). Kontrolą objęto ocenę standardu opieki i wychowania, w tym m.in. jakość współpracy z PCPR i koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej.

Kontrolę przeprowadził trzyosobowy zespół ds. kontroli powołany zarządzeniem dyrektora PCPR³⁴. W jego skład weszli: kierownik zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej, starszy pracownik socjalny zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej i psycholog.

Wszystkie skontrolowane placówki i rodziny oceniono pozytywnie w zakresie działań związanych z wypełnianiem pieczy zastępczej. Dla placówek opiekuńczo-wychowawczych nie sformułowano wniosków, natomiast 2 rodzinom zastępczym i 2 rodzinnym domom dziecka zalecono m.in.: prowadzenie zeszytu kontaktów wychowanków z rodzicami biologicznymi; wspólne opracowanie regulaminu funkcjonowania domu; stałe działania na rzecz wzmocnienia więzi i pozytywnych relacji między dziećmi i ich opiekunami; pozyskanie dokumentacji o stanie zdrowia dziecka (1 rodzina).

Dodatkowo w przypadku rodzinnych domów dziecka wskazano m.in. na potrzebę: udostępnienia dzieciom spisanych praw dziecka, przeanalizowania możliwości wypłacania dzieciom kieszonkowego; uzupełnienia badań lekarskich i wcześniejszego podejmowanie działań dla przedłużenia orzeczeń o niepełnosprawności lub potrzebie kształcenia specjalnego dzieci (1 rodzina).

(akta kontroli str. 344-374)

3.5.4. Wicestarosta Pruszkowski złożył następującą informację dotyczącą sprawowanego nadzoru³⁵: *Nadzór nad Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie sprawowany jest w ramach bieżącego nadzoru zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w*

³¹ Audyt przeprowadził audytor wewnętrzny Starostwa Powiatowego w okresie od 2 czerwca do 15 lipca 2015 r.

³² Uchwała Zarządu Powiatu Pruszkowskiego nr 51/555/2015 z 3 września 2015 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora PCPR do sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinny dom dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi.

³³ Uchwała Zarządu Powiatu Pruszkowskiego nr 52/569/2015 z 10 września 2015 r. w sprawie zatwierdzenia półrocznego planu kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi.

³⁴ Zarządzenie Dyrektora PCPR Nr 29/2015 z 14 września 2015 w sprawie powołania Zespołu ds. kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi.

³⁵ Informacja została złożona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

Pruszkowie oraz Zarządzeniami Starosty Pruszkowskiego w sprawie podziału czynności nadzoru Członków Zarządu Powiatu Pruszkowskiego, Sekretarza i Skarbnika nad poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Dodatkowo PCPR przedkłada na posiedzeniach Zarządu Powiatu sprawozdanie z realizacji zadań. W zakresie obejmującym przedmiot kontroli w latach 2013 – 2015 nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie.(...) W roku 2015 Zarząd Powiatu Pruszkowskiego podjął uchwałę nr 52/569/2015 w sprawie zatwierdzenia półrocznego planu kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi. Zarządzeniem nr 29/2015 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie z dnia 14 września 2015 r. powołano Zespół do spraw kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi. Zgodnie z planem przeprowadzono kontrolę we wszystkich rodzinach zastępczych zawodowych, rodzinnych domach dziecka i placówkach opiekuńczo-wychowawczych z terenu powiatu pruszkowskiego (...). Starosta Powiatu Pruszkowskiego nie skorzystał z uprawnień wynikających z art. 71 ust.1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, który nakłada obowiązek zawiadomienia sądu w sytuacji, gdy rodzina zastępcza nie wypełnia swoich funkcji bądź wypełnia je niewłaściwie. W okresie objętym kontrolą do Starostwa Powiatowego w Pruszkowie wpłynęła jedna skarga w zakresie pieczy zastępczej. Skarga dotyczyła sposobu pracy (...) Psychologa PCPR i działań PCPR podejmowanych wobec Rodzinnego Domu Dziecka w Walendowie. Skarga została zaewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków pod nr KW.1510.4.2015. W wyniku szczegółowej analizy zgromadzonej w toku postępowania dokumentacji ustalono, że zarzuty podniesione w powyższej skardze przez skarżących (...) prowadzących Rodzinny Dom Dziecka w Walendowie nie zasługują na uwzględnienie.

(akta kontroli str. 269-272)

3.6. Skargi na działalność PCPR

W latach 2013-2015 do PCPR wpłynęły 2 skargi związane z rodzinną i instytucjonalną pieczą zastępczą:

- w 2013 r. skarga na długoterminowe oczekiwanie na zwrot środków za poniesione wydatki na opłatę czynszu i bieżących rachunków oraz na zachowanie pracownika, za brak empatii i zrozumienia oraz braku szacunku przejawiającym się w wypowiedzianych słowach przez pracownika. Skarga została rozpatrzona przez Dyrektora i uznana za niezasadną, a pracownik złożył stosowane wyjaśnienia.
- w 2015 r. skarga na współpracę i kontakty między pracownikami PCPR a rodziną zastępczą, w tym m.in.: na zbyt rzadkie kontakty koordynatora z rodziną, sposób uaktualniania danych rodziny i podpisywania umów dotyczących pomocy finansowej, brak konkretnej pomocy w sytuacji kryzysowej dotyczącej jednej z podopiecznych. Skarga została rozpatrzona, m.in. przydzielono rodzinie nowego koordynatora oraz zorganizowano spotkanie skarżących z zespołem ds. okresowej oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 403-413)

3.7. Sprawozdania przedkładane Wojewodzie

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2013, 2014 i II półrocze 2015 r. (tj. 5 z 6 objętych badaniem) zostały przekazane w ramach systemu informatycznego CAS, w obowiązujących terminach³⁶.

(akta kontroli str. 497-552)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PCPR w Pruszkowie, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

I. Dokumentacja rodzin niezawodowych:

1. W jednym przypadku brak było pozytywnej opinii koordynatora o umieszczeniu rodzeństwa w rodzinie, w której przebywało 4 dzieci (1 z 2 przypadków umieszczenia rodzeństwa i przekroczenia limitu 3 osób) – co nie było zgodne z art. 53 ustawy.
2. W zakresie gromadzonej dokumentacji stwierdzono:
 - w przypadku jednego dziecka (w zbadanej dokumentacji 28 dzieci) Centrum nie posiadało jego aktu urodzenia – art. 38a ust. 1 pkt 3;

³⁶ Określonych w rozporządzeniu 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.

- brak jakiejkolwiek dokumentacji o stanie zdrowia 26 dzieci (z 28), w tym kart szczepień 27 dzieci – art. 38a ust. 1 pkt 5;
- w 23 przypadkach brak świadectw szkolnych, a w 3 brak jakichkolwiek dokumentów szkolnych dzieci (z 26 dzieci w wieku szkolnym) – art. 38a ust. 1 pkt 6;
- brak w przypadku 24 dzieci diagnozy psychofizycznej dziecka (z 28), o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 7.

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.

3. W przypadku 27 dzieci (z 28) brak było przekazania, nie później niż w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia dziecka, dokumentacji o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 3-8 – co stanowiło naruszenie art. 47 ustawy.
4. Organizator pieczy zastępczej, we wszystkich przypadkach (4 rodziny wniosowały), wyznaczając koordynatora nie zasięgał opinii rodziny zastępczej – co nie było zgodne art. 77 ust. 2 ustawy.
5. Brak oceny rodziny dokonanej przez organizatora pieczy zastępczej dla jednej rodziny (z 12 objętych badaniem) czym naruszono art. 132, zgodnie z którym organizator dokonuje tej oceny pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy.
6. W przypadku 3 rodzin (z 11 ocenionych) nie zachowano częstotliwości ocen zgodnie z art. 134 ust. 2, tj. w 3 przypadkach brak było oceny w 2015 r. (pierwszą ocenę dokonano w 2014 r., kolejna powinna być dokonana po upływie roku).

Dyrektor PCPR wyjaśniła (odpowiedź dla pkt 1-6): *Mając na celu niedopuszczenie do powstawania braków dnia 9 maja 2016 roku Dyrektor PCPR wprowadził Zarządzenie Nr 10/2016 w sprawie wewnętrznej procedury współpracy z rodzinami zastępczymi i RDD z terenu Powiatu Pruszkowskiego. Obecnie dokumentacja dotycząca rodzin zastępczych i RDD jest systematycznie uzupełniana, w celu dostosowania jej do obowiązujących wymogów.*

(akta kontroli str. 313-323)

II. Dokumentacja rodzin zawodowych:

1. W pogotowiu rodzinnym przebywało 5 dzieci (od 8 listopada do 31 grudnia 2013 r., od 20 maja do 9 września 2014 r., od 17 do 30 grudnia 2015 r.) oraz 4 dzieci (od 31 grudnia 2013 r. do 7 lutego 2014 r., od 9 kwietnia do 19 maja 2014 r., od 31 sierpnia do 8 października 2015 r., od 10 listopada do 17 grudnia 2015 r.) – czym naruszono art. 53 ust. 1 ustawy.
2. W zakresie gromadzonej dokumentacji stwierdzono, w przypadku:
 - jednego dziecka (z 40) brak informacji o dziecku i jego sytuacji rodzinnej – art. 38a ust. 1 pkt 2;
 - 17 dzieci (z 40 objętych badaniem) brak było aktu urodzenia – art. 38a ust. 1 pkt 3;
 - 36 dzieci brak dokumentacji o ich stanie zdrowia, w tym kart szczepień wszystkich 40 dzieci objętych badaniem – art. 38a ust. 1 pkt 5;
 - 17 dzieci brak świadectw szkolnych, a dla 9 brak jakichkolwiek dokumentów szkolnych (z 25 dzieci w wieku szkolnym) – art. 38a ust. 1 pkt 6;
 - 25 dzieci (z 40) brak diagnozy psychofizycznej – art. 38a ust. 1 pkt 7.

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.

3. Dla 8 dzieci (z 13 objętych badaniem, z wyłączeniem pogotowia rodzinnego) brak było przekazania, nie później niż w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia dziecka, dokumentacji, o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 3-8 – czym naruszono art. 47 ustawy.
4. Organizator pieczy zastępczej, we wszystkich przypadkach (2 rodziny wniosowały), wyznaczając koordynatora nie zasięgał opinii rodziny zastępczej – co nie było zgodne z art. 77 ust. 2 ustawy.
5. Zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 11 oraz art. 128 ust. 1, do zadań organizatora należy w szczególności dokonywanie okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej. Badaniem objęto 29 dzieci z rodzin zawodowych (w tym 8 dzieci w wieku poniżej

3 lat). W przypadku 20 z nich (w tym 3 poniżej 3 roku życia), nie przeprowadzono ocen sytuacji dzieci zgodnie z przepisami ustawy, tj.:

- w przypadku 5 dzieci, w tym w stosunku do 3 poniżej 3 roku życia (z 29), organizator nie dokonał oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, o której mowa w art. 128 ust. 1;
- w przypadku 15 dzieci (z 29), ich oceny dokonano z opóźnieniem, tj. co 7-13 miesięcy (w tym w stosunku do 2 dzieci poniżej 3 roku życia) – art. 131 ust. 1 stanowi, iż ocena powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb, jednak dla dzieci w wieku poniżej 3 lat nie rzadziej niż co 3 miesiące, a dla dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

Nie przekazano też do sądu w przypadku 5 dzieci (z 29) opinii o zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej – zgodnie z art. 131 ust. 2, po dokonaniu oceny sytuacji dziecka, organizator formułuje na piśmie taką opinię, a następnie przekazuje ją do właściwego sądu.

6. W przypadku 5 dzieci (z 29) nie informowano właściwego sądu o sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz sytuacji rodziny dziecka, a w przypadku 15 dzieci (z 29) opinie te przekazywano z opóźnieniem, tj. co 7-13 miesięcy – art. 47 ust. 5 stanowi, że organizator współpracuje z sądem oraz informuje go, co najmniej raz na 6 miesięcy, o całości kształcie tej sytuacji.
7. Dla 13 dzieci nie opracowano planu pomocy (z 29 dzieci objętych badaniem, z wyłączeniem dzieci przebywających w pogotowiu rodzinnym poniżej 3 mc-y dla dzieci do 3 roku życia i poniżej 6 mc-y dla dzieci ponad 3-letnich i które wróciły do rodzin biologicznych lub zostały przekazane placówkom zewnętrznym). Tymczasem art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy stanowi, że koordynator przygotowuje plan pomocy dziecku, we współpracy z odpowiednio rodziną zastępczą oraz asystentem rodziny, a gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent, we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną. Ponadto w 9 (z 11 objętych badaniem) planach pomocy dziecku nie wskazano osób odpowiedzialnych i efektów realizacji planu.
8. W latach 2013-2014 (do września) oceny sytuacji dziecka 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. Odbłyły 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).

Dyrektor PCPR wyjaśniła (odpowiedź łączna dla pkt 1-8) *Mając na celu niedopuszczenie do powstawania braków dnia 9 maja 2016 roku Dyrektor PCPR wprowadził Zarządzenie Nr 10/2016 w sprawie wewnętrznej procedury współpracy z rodzinami zastępczymi i RDD z terenu Powiatu Pruszkowskiego. Obecnie dokumentacja dotycząca rodzin zastępczych i RDD jest systematycznie uzupełniana, w celu dostosowania jej do obowiązujących wymogów.*

(akta kontroli str. 313-323, 417-455)

9. W 2 przypadkach (z 7) 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.
10. Brak było opinii nt. możliwości (zasadności) przysposobienia 4 dzieci (z 5 mających uregulowaną sytuacją objętych badaniem), o której mowa w art. 139a ust. 1 pkt 1.

Dyrektor PCPR wyjaśniła (odpowiedź dla pkt 9-10) *Mając na celu niedopuszczenie do powstawania braków dnia 28 grudnia 2015 roku Dyrektor PCPR wprowadził Zarządzenie Nr 47/2015 w sprawie wewnętrznej procedury kwalifikowania dziecka do zgłoszenia do ośrodka adopcyjnego. Obecnie dokumentacja dotycząca rodzin zastępczych i RDD jest systematycznie uzupełniana, w celu dostosowania jej do obowiązujących wymogów.*

(akta kontroli str. 313-323, 414-416)

11. Niezgodność danych zawartych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych oraz rejestrze z danymi prezentowanymi podczas kontroli (zał. nr 2 *Wybrane dane charakteryzujące realizację zadań z zakresu pieczy zastępczej*).

W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za lata 2013-2015, przekazanych do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w systemie CAS, błędnie wskazano:

- wydatki i świadczenia poniesione w placówkach opiekuńczo-wychowawcze, tj. w 2013 r. 397,9 tys. zł zamiast 398,1 tys. zł, w 2014 r. 239,7 tys. zł zamiast 384,6 tys. zł oraz 853,1 tys. zł zamiast 751,4 tys. zł;
- liczbę rodzin zastępczych niezawodowych, według stanu na 31 grudnia 2015 r., jako 47, podczas gdy zgodnie z rejestrem było ich 51;
- brak porad w ramach poradnictwa specjalistycznego w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2014 r.

Dyrektor PCPR odnośnie stwierdzonych różnic wyjaśniła m.in.: *Obecnie nie mamy możliwości dokonania weryfikacji wyliczeń z lat ubiegłych według metodologii przyjętej w latach ubiegłych z powodu jej nieznajomości, na skutek trudności obiektywnych. Pracownicy sporządzający i wprowadzający dane do systemu CAS nie są obecnie zatrudnieni w jednostce.* Dyrektor nie wyjaśniła przyczyn wykazania w sprawozdaniu, że nie udzielono żadnej z rodzin porad w ramach poradnictwa specjalistycznego.

(akta kontroli str. 170,333-337,493-553)

12. W latach 2013-2015 (I półrocze) nie sporządzano półrocznych planów kontroli, o których mowa w Regulaminem Organizacyjnym w rozdziale 5 *Organizacja i zasady funkcjonowania kontroli*, w § 12 ust. 2, gdzie wskazano, iż zadania kontrolne realizowane są w oparciu o półroczny plan kontroli zatwierdzony przez Starostę lub Zarząd Powiatu. Dyrektor PCPR, nie kwestionując potrzeby sporządzania takich planów, nie podała przyczyny nie sporządzenia 5 takich planów w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 324-330)

13. Dyrektor PCPR powołała trzyosobowy zespół ds. kontroli³⁷. 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 rodzinnej pieczy zastępczej, 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.*

(akta kontroli str. 324-330)

14. Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za I półrocze 2015 r., tj. okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. (1 z 6 objętych badaniem) przekazano po terminie³⁸, tj. 6 sierpnia 2015 r. (6 dni po terminie przypadającym na 31 lipca 2015 r.). Dyrektor PCPR wyjaśniła, iż *sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za I półrocze 2015 r.(...) zostało przekazane po terminie, w wyniku nakładających się przerw urlopowych pracowników (...).*

(akta kontroli str. 324-330)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą, we wszystkich rodzinach objętych badaniem, następowały częste zmiany koordynatorów – poszczególnymi rodzinami opiekowało się w okresie 3 lat od 2 do 7 koordynatorów (lub pracowników socjalnych) w przypadku rodzin niezawodowych oraz od 3 do 5 koordynatorów w rodzinach zawodowych. Częste zmiany koordynatorów mogą mieć wpływ na jakość opieki i współpracę z rodzinami zastępczymi.

Centrum realizowało, bez zbędnej zwłoki, postanowienia sądowe, zapewniając dzieciom miejsce w rodzinnej bądź instytucjonalnej pieczy zastępczej. Wyplacano świadczenia obligatoryjne oraz

Ocena cząstkowa

³⁷ 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.

³⁸ Określonym w rozporządzeniu 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. z 2012 r. poz. 1371).

przyznawano świadczenia fakultatywne. Prowadzono też kontrolę rodzin zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka oraz placówek-opiekunco wychowawczych.

Nie przeprowadzono jednak wszystkich ocen funkcjonowania rodzin zastępczych oraz ocen sytuacji dzieci umieszczonych w tych rodzinach, nie zachowując również ustawowych terminów sporządzanych tych ocen. Nie przekazywano do sądu wszystkich wymaganych ustawowo opinii, informacji oraz zgłoszeń wymaganych przepisami ustawy o pieczy zastępczej. Nie posiadano również kompletnej dokumentacji dotyczącej dzieci przebywających w pieczy zastępczej, a w posiedzeniach zespołów dokonujących oceny dzieci nie uczestniczyły wszystkie osoby wskazane w ustawie. Również nie dla wszystkich dzieci przebywających w rodzinnej pieczy opracowano plany pomocy dziecku. A w planach opracowanych nie było wskazania oczekiwanych efektów i osób odpowiedzialnych za ich realizację. W ograniczonym zakresie prowadzono szkolenia dla rodzin zawodowych. W badanym okresie następowały kilkukrotne zmiany koordynatorów (lub pracowników socjalnych) sprawujących opiekę nad rodzinami, a przy wyznaczaniu koordynatora nie zasięgano opinii rodziny zastępczej. Umieszczano w pogotowiu rodzinnym więcej niż 3 dzieci w tym samym czasie. Ponadto przy umieszczeniu rodzeństwa w rodzinie przy przekroczeniu limitu 3 osób nie posiadano pozytywnej opinii koordynatora.

Dane zawarte w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych w kilku pozycjach były niezgodne ze stanem faktycznym i danymi prezentowanymi podczas kontroli.

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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Wyeliminowanie przypadków niesporządzania ocen sytuacji dzieci, planów pomocy dziecku oraz ocen funkcjonowania rodzin zastępczych.
2. Sporządzanie ocen sytuacji dzieci, planów pomocy dziecku oraz ocen funkcjonowania rodzin zastępczych w trybie i terminach określonych w ustawie o pieczy zastępczej.
3. Uwzględnienie w umowach o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej wszystkich elementów określonych w art. 54 ust. 3 pkt 1-15 ustawy o pieczy zastępczej oraz zapewnienie dokonywania ocen rodziny z częstotliwością określoną w umowie.
4. Rzetelne i terminowe sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.
5. Gromadzenie i przekazywanie rodzinom zastępczym informacji i dokumentacji dotyczącej dzieci, w zakresie i trybie przewidzianym w ustawie o pieczy zastępczej.
6. Zapewnienie prowadzenia kwalifikacji kandydatów na rodziców zastępczych w zakresie i trybie określonym w ustawie o pieczy zastępczej.
7. Wydawanie kandydatom na rodziców zastępczych wymaganych zaświadczeń kwalifikacyjnych według obowiązującego wzoru.
8. Podjęcie działań na rzecz dostosowania, do norm określonych w przepisach prawa, poziomu zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.
9. Wyegzekwowanie od koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej obowiązku sporządzania sprawozdań z osiągniętych efektów.
10. Zapewnienie prowadzenia kontroli dotyczących rodzin zastępczych jedynie przez osoby uprawnione do tych działań.
11. Sporządzanie zestawień potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej, a także półrocznych planów kontroli.
12. Zasięganie wymaganej przepisami prawa opinii rodziny zastępczej przy wyznaczaniu koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Dyrektorowi Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie 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.

³⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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 12 sierpnia 2016 r.

Kontroler:
Specjalista
kontroli państwowej

Monika Koziel

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor