



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.06.2016
P/16/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Elżbieta Sieteska-Nielepkowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/15/2016 z dnia 18 maja 2016 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie, ul. Marii Koryznowej 2d, 20-137 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Małgorzata Domagała, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie. (akta kontroli str. 3-4, 1769-1775)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ośrodek na ogół prawidłowo realizował zadania¹ wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej², polegające na umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej i doborze osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Realizowano wszystkie postanowienia sądu zapewniając dzieciom miejsce w pieczy zastępczej, zarówno w rodzinach zastępczych, jak i placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Świadczenia na utrzymanie dzieci przyznawano zgodnie z zasadami określonymi we wskazanej ustawie. Zapewniano środki na dofinansowanie wypoczynku dzieci poza miejscem zamieszkania, pokrywano wydatki związane z potrzebami przyjmowanych dzieci oraz wynikające ze zdarzeń losowych. Prowadzono także poradnictwo specjalistyczne: pedagogiczne, prawne, psychologiczne, rodzinne, w zakresie terapii uzależnień, przemocy i kryzysów oraz wspierano rodziny i osoby będące w sytuacji kryzysowej.

Podejmowane działania w celu promocji rodzicielstwa zastępczego i naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej nie były w pełni skuteczne. Wprawdzie w ich wyniku liczba kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe utrzymywała się na wysokim poziomie 40 rodzin rocznie, to jednak szkolenie ukończyło zaledwie 19 z nich (15,8%), a zaświadczenie kwalifikacyjne uzyskało tylko 13 (10,8%). W przypadku rodzin zastępczych zawodowych pozyskano zaledwie 2 kandydatów w 2013 r., jednego w 2014 r. oraz 4 w 2015 r., z których 4 ukończyło w 2015 r. szkolenie, a zaświadczenie kwalifikacyjne uzyskał tylko jeden. Nie osiągnięto zaplanowanego na lata 2014 i 2015 limitu 11 i 12 rodzin zastępczych zawodowych, nie został także utworzony rodzinny dom dziecka. W konsekwencji liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych utrzymywała się na wysokim poziomie.

Z ustaleń kontroli wynika również, że przygotowywane we współpracy z asystentem rodziny i rodziną zastępczą plany pomocy dziecku przebywającemu w rodzinnej pieczy nie uwzględniały celów zaplanowanych działań, terminów ich realizacji oraz oczekiwanych rezultatów. Ponadto, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie sporządzali corocznych sprawozdań dla organizatora pieczy zastępczej z osiągniętych efektów pracy.

Przyjęte w Programie Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej na terenie Miasta Lublina w latach 2013-2015 wskaźniki ewaluacji, praktycznie umożliwiały tylko monitoring realizacji programu, natomiast nie pozwala na dokonywanie pełnych i jednoznacznych ocen realizacji Programu, w tym stopnia osiągnięcia założonych celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozeznanie aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie rodzin zastępczych

1. Miejska Rada Narodowa w Lublinie uchwałą z 25 kwietnia 1990 r.³ powołała Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lublinie, obecnie Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie (MOPR lub Ośrodek), który Prezydent Miasta Lublina, z dniem 24 listopada 2011 r.⁴, wyznaczył na organizatora rodzin-

Opis stanu
faktycznego

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 2016 r. poz. 575., zwana dalej również w skrócie ustawą lub ustawą o pieczy zastępczej.

³ Uchwała Nr XIV/81/90 Miejskiej Rady Narodowej w Lublinie z 25 kwietnia 1990 r.

⁴ Zarządzenie Nr 1122/2011 z 24 listopada 2011 r.

nej pieczy zastępczej. MOPR realizuje zadania gminnego ośrodka pomocy społecznej i powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, określone w ustawie o pieczy zastępczej, powierzono Działowi ds. rodzinnej pieczy zastępczej i asysty rodzinnej (DRZ)⁵ Realizuje on w szczególności zadania organizatora pracy z rodziną, organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, związane z przyznawaniem świadczeń pieniężnych rodzinom zastępczym i ustalaniem opłat za pobyt dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej. Zadania związane z instytucjonalną pieczą zastępczą realizowane są przez Dział ds. placówek opiekuńczo-wychowawczych, wsparcia dziennego i usamodzielnień. Szczegółowe zadania Działów i pracowników na poszczególnych stanowiskach określał w okresie objętym kontrolą Regulamin organizacyjny MOPR w Lublinie⁶.

Ośrodek wdrożył procedury kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka⁷ oraz powołał komisję ds. kwalifikowania tych kandydatów⁸. MOPR nie opracował innych wewnętrznych procedur, np. dotyczących nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem rodzin zastępczych.

(akta kontroli str. 5-72, 634-641)

2. W latach 2013-2014 w Dziale ds. pieczy zastępczej i asysty rodzinnej⁹ zatrudniano 2 pedagogów, 3 psychologów, 6 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz 12 asystentów rodziny. W 2015 r. dodatkowo zatrudniono jednego asystenta rodziny i 5 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej¹⁰. W okresie objętym kontrolą wzrosła także liczba asystentów rodziny z 12 do 13. Średnia liczba rodzin niewydolnych wychowawczo¹¹ objętych pomocą asystenta zmniejszyła się z 17 do 13, czyli spełniony został wymóg określony w art. 15 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.

Dyrektor Ośrodka w składanych corocznie Prezydentowi Miasta Lublina sprawozdaniach z działalności MOPR, przedstawiał potrzeby w zakresie systemu pieczy zastępczej, w tym dotyczącą zwiększenia zatrudnienia asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Rada Miasta Lublina przewidziała w budżecie na 2015 r. środki na kolejne 2 etaty (do 14 etatów) oraz na zwiększenie liczby koordynatorów o kolejne 5 etatów. W 2016 r. odpowiednio środki na zatrudnienie 14 asystentów i 11 koordynatorów.

W Ośrodku w latach 2013-2015 zatrudnienie pracowników socjalnych wynosiło odpowiednio: 186, 185 i 187 pracowników socjalnych. Liczba mieszkańców Lublina w tym okresie zmniejszyła się z 343.598 do 341.368 osób. Tym samym MOPR spełniał warunek określony w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹², zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2.000 mieszkańców.

(akta kontroli str. 73, 89, 103, 108, 110, 137, 156, 171, 185, 208, 1134-1135)

3. W okresie objętym kontrolą koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej zapewnili opiekę wszystkim rodzinom zastępczym, które o to wnosiły i które w latach 2014-2015 (do 31 grudnia) nie posiadały co najmniej dwuletniego doświadczenia¹³. Na terenie Lublina w 2013 r. było 67 takich rodzin, a w 2014 – 64. W 2015 r., według stanu na 31 grudnia, pod opieką 10 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej znalazło się 146 rodzin zastępczych (w latach 2013-2014 r., pod opieką 6 koordynatorów było odpowiednio: 150 i 155 rodzin). Tym samym spełniony został warunek określony w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r., zgodnie z którym koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin (przed nowelizacją ustawy mógł mieć pod opieką nawet 30 rodzin). Od 1 stycznia 2015 r. wszystkie formy rodzinnej pieczy zastępczej były objęte, na ich wniosek, opieką koordynatora.

⁵ Art. 76 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁶ Zarządzenie Nr 140/8/2012 Prezydenta Miasta Lublina z 17 sierpnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie, ze zmianami.

⁷ Zarządzenie Nr 53/2012 z 27 lipca 2012 r. Dyrektora MOPR w Lublinie w sprawie ustalania procedury kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, ze zmianami.

⁸ Zarządzenie nr 58/2012 z 24 sierpnia 2012 r. Dyrektora MOPR w Lublinie w sprawie powołania członków komisji ds. kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka ze zmianami.

⁹ Wcześniej: Zespole ds. pieczy zastępczej i asysty rodzinnej powołanym zarządzeniem Nr 68/2011 z 30 grudnia 2011 r. Dyrektora MOPR w Lublinie.

¹⁰ Pięciu koordynatorów zatrudniono od 17 marca 2015 r. (umowy na czas określony). Od stycznia 2016 r. umowy na czas nieokreślony.

¹¹ Liczba rodzin niewydolnych wychowawczo objętych opieką asystentów rodziny; 239 w 2013 r., 256 w 2014 r. i 259 w 2015 r.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.

¹³ Art. 233 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, posiadali wykształcenie wyższe, zgodnie z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej¹⁴, a także spełniali wymogi określone w art. 78 ust. 1 pkt 2-4 ustawy (nie byli pozbawieni władzy rodzicielskiej, nie byli objęci obowiązkiem alimentacyjnym i nie byli skazani prawomocnym wyrokiem).

W kontrolowanym okresie 5 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zmieniło pracę. Było to spowodowane awansem zawodowym (stanowisko kierownicze), przeniesieniem do innej komórki organizacyjnej Ośrodka, czy też do Urzędu Miasta Lublina. Natomiast z jedną osobą (zatrudniona na czas określony) nie wznowiono umowy po jej wygaśnięciu.

(akta kontroli str. 642-648, 1130-1135)

Koordynatorzy w okresie objętym kontrolą nie składali organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej *Sprawozdania z efektów pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej*, czym naruszony został art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy o pieczy zastępczej, stanowiący, że corocznie składają oni sprawozdanie z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Obowiązek ten zapisany został także w podstawowych czynnościach wykonywanych na tym stanowisku. Pani Małgorzata Domała, Dyrektor MOPR poinformowała, że obowiązek przedkładania sprawozdań będzie egzekwowany od koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

MOPR nie wprowadził formalnie w kontrolowanym okresie wewnętrznych uregulowań dotyczących zadań koordynatorów. Natomiast realizacja zadań odbywała się na podstawie wewnętrznych, niezatwierdzonych dokumentów opracowanych w Dziale. Koordynatorzy w latach 2013-2015 prowadzili dokumentację, która w ocenie Dyrektora MOPR odzwierciedlała efekty ich pracy. W ocenie NIK, były to dokumenty ujmujące dane statystyczne z wykonywanych przez koordynatorów zadań, natomiast nie prezentowały one efektów ich pracy.¹⁵ Koordynatorzy sporządzali: miesięczną kartę czasu pracy (z pozycjami: dane i adres rodziny lub MOPR, rodzaj wykonywanych zadań/czynności¹⁶ oraz daty i godziny wykonywanego zadania/czynności), indywidualne karty pracy z rodziną zastępczą (z pozycjami: data, godzina, instytucja/wizyta domowa, opis działania¹⁷, uwagi¹⁸) oraz sprawozdania opisowe z wykonania zrealizowanych zadań w I i II półroczu, które zawierały także dane statystyczne o liczbie rodzin i dzieci objętych wsparciem koordynatora, okres tego wsparcia, rodziny, z którymi zakończono współpracę oraz liczbę wizyt w rodzinach, opracowanych i zmodyfikowanych planów pomocy dziecku i rodzinie, udziału w dokonywanych ocenach dzieci i rodziny oraz sporządzanych czy zmodyfikowanych informacjach o dziecku czy rodzinie, a także o liczbie opinii sporządzonych dla sądów. W ocenie NIK, tak duża liczba pracochłonnych sprawozdań mogła mieć wpływ na ograniczanie czasu pracy na współpracę z rodzinami zastępczymi, a tym samym na osiąganie lepszych efektów pracy zatrudnionych koordynatorów (np. powrót większej liczby dzieci do rodzin biologicznych¹⁹).

(akta kontroli str. 1120-1129, 1136-1139, 1290)

Żaden z koordynatorów nie łączył pracy koordynatora z obowiązkami pracownika socjalnego, ani nie prowadził postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez MOPR w Lublinie. Stosownie do art. 77 ust. 5 ustawy²⁰, MOPR zapewniał koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej w miarę możliwości finansowych Miasta²¹ szkolenia, mające na celu podnoszenie kwalifikacji. Cenną inicjatywą, w ocenie NIK są szkolenia wewnętrzne dla koordynatorów²², prowadzone przez pracowników Działu (psychologów i pedagogów) dotyczące problemów wynikających z codziennej pracy, sposobu ich rozwiązywania i umożliwiające wymianę doświadczeń.

(akta kontroli str. 642-643, 648-649)

¹⁴ Odpowiednio na kierunkach pedagogika, pedagogika specjalna, psychologia, socjologia i praca socjalna.

¹⁵ Efekty świadczące o poziomie współpracy, prawidłowo dobieranych i konsekwentnie prowadzonych działaniach, jak: rozwiązywane problemy nadzorowanej rodziny czy dziecka, sukcesach czy uzyskanych zmianach zachowań, poprawie form współżycia itp.

¹⁶ Zebranie w sprawie pikniku rodzin zastępczych, przejazd do Działu, sprzątanie dokumentacji, przejazd do rodziny. Wizyta u rodziny zastępczej. Rozmowa z opiekunką zastępczą i małoletnim o jego sytuacji rodzinnej, szkolnej, planach na wakacje, relacjach z rówieśnikami.

¹⁷ Np. Rozmowa z pracownikiem socjalnym na temat rodzin zastępczych, wizyta w domu rodziny zastępczej dla zebrania informacji o rodzinie i chłopcu. Uzyskano informację o członkach rodziny, o stanie zdrowia domowników, informacje o szkole, do której uczęszcza chłopiec.

¹⁸ Podopieczny nie wie, że jego matka jest inną kobietą, a nie sprawującą opiekę konkubina ojca.

¹⁹ W kontrolowanym okresie odpowiednio 27, 17, 10, co oznacza spadek o 37%.

²⁰ Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej jest zobowiązany do systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji w zakresie pracy z dzieckiem i rodziną, w szczególności przez udział w szkoleniach i samokształceniu.

²¹ W 2013 r. w 2 szkoleniach uczestniczyło 3 koordynatorów. W 2014 r. w 4 szkoleniach zewnętrznych uczestniczyło 10 koordynatorów, a w 2015 r. w 3 szkoleniach zewnętrznych uczestniczyło 4 koordynatorów. Corocznie organizowano także szkolenia wewnętrzne (odpowiednio: 1, 1 i 3) prowadzone przez psychologa czy pedagoga zatrudnionego w Dziale.

²² Np. więzi emocjonalne łączące dziecko z rodziną biologiczną i rodziną zastępczą.

W okresie objętym kontrolą do MOPR w Lublinie wpłynęło 47 skarg, w tym jedna w 2013 r. dotycząca pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, a następnie dotycząca wypowiedzi dyrektora MOPR. Była to kolejna skarga w tej samej sprawie, złożona do Prezydenta Miasta i Dyrektora MOPR. Na skargi wcześniejsze, skarżąca otrzymała wyczerpujące odpowiedzi, ostatnie 9 i 25 lipca 2013 r. Z odpowiedzi udzielonej skarżącej przez dyrektora Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miejskiego w Lublinie, sporządzonej na podstawie wyjaśnień dyrektora MOPR oraz dokumentacji wynika, że odmowa współpracy z koordynatorem skutkowałą zmianą sposobu współpracy. Od stycznia 2013 r. środowisko zostało objęte opieką pracownika socjalnego. Tak więc zarzuty stawiane 16 października 2013 r. koordynatorowi, niewspółpracującemu już z rodziną, były bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str. 1009-1014, 1120-1139, 1250).

Źródło finansowania zatrudnionych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej stanowiły środki Miasta Lublina oraz dotacje z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej²³.

(akta kontroli str. 108, 156, 208)

4. Miasto Lublin organizuje pomoc dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodzicielskiej, przez organizację rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Ponadto wspomaga rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, przez organizowanie konsultacji i poradnictwa specjalistycznego²⁴; terapii i mediacji, a także udzielanie pomocy prawnej, zwłaszcza w zakresie prawa rodzinnego; organizowanie spotkań w celu wymiany doświadczeń, zapobieganie izolacji (grupy wsparcia) oraz współpracę z organizacjami²⁵.

Na terenie Miasta Lublina funkcjonują jednostki specjalistycznego poradnictwa rodzinnego²⁶ zapewniające konsultację i poradnictwo specjalistyczne: pedagogiczne, prawne, psychologiczne, rodzinne, w zakresie terapii uzależnień, przemocy i kryzysów oraz trzy ośrodki wsparcia świadczące pomoc rodzinom i osobom będącym w sytuacji kryzysowej²⁷. W okresie objętym kontrolą zmniejszyła się liczba rodzin zastępczych korzystających z porad specjalistycznych ze 102 w 2013 r. do 45 w 2015 r. (o 56%) oraz liczba udzielonych porad specjalistycznych z 203 w 2013 r. na 195 w 2015 r. (o 4%).

(akta kontroli str. 174-183)

5. W 2013 r. funkcjonowało 341 rodzinnych form pieczy zastępczej²⁸ zapewniających opiekę i wychowanie 455 dzieciom. W latach 2014-2015 wielkości te wynosiły odpowiednio: 343 i 335 oraz 447 i 435. W 2014 r. powstały 4 rodziny spokrewnione, a ubyłły 2 rodziny zastępcze niezawodowe (usamodzielnienie dzieci i rozwiązanie rodziny). W następnym roku ubyłło odpowiednio 3 i 5 rodzin. Liczba powołanych rodzin zastępczych była jednak niewystarczająca, co wymuszało potrzebę współpracy z innymi powiatami. W 2013 r. Miasto Lublin współpracowało z 31 powiatami, dzięki czemu 102 dzieci znalazło opiekę w rodzinach zastępczych funkcjonujących na terenie innych powiatów. W latach 2014-2015 wielkości te wynosiły odpowiednio: 29 i 99 oraz 29 i 95.

(akta kontroli str. 154, 111-112)

W związku z brakiem wystarczającej liczby rodzin zastępczych sądy wydawały postanowienia umieszczające dzieci w pieczy instytucjonalnej, w tym również dzieci w wieku do lat 7. Na terenie Lublina funkcjonowało w latach 2013-2015 17 placówek opiekuńczo-wychowawczych (13 publicznych i 4 niepubliczne prowadzone na zlecenie Miasta). Placówki dysponowały łącznie 256 miejscami (3 placówki rodzinne – 24 miejsca; 1 interwencyjna – 30 miejsc; 3 placówki socjaliza-

²³ Na wynagrodzenia koordynatorów wydatkowano: w 2013 r. 182.145 zł (dotacja – 63.853 zł); w 2014 r.; 191.276 zł (dotacja - 83.179 zł), w 2015 r.; 338.676 zł (dotacja – 101.660 zł).

²⁴ Konsultacje i poradnictwo specjalistyczne (psychologiczne, pedagogiczne, rodzinne, w zakresie terapii uzależnień, przemocy, kryzysów) świadczą pracownicy MOPR i udzielne są w Specjalistycznej Poradni Rodzinnej oraz przez sieć 9 poradni psychologiczno-pedagogicznych prowadzonych przez Miasto.

²⁵ Centrum Interwencji Kryzysowej, Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar przemocy w Rodzinie oraz ośrodki wsparcia dla samotnych matek z dziećmi.

²⁶ Specjalistyczna Poradnia dla Rodzin, komórka organizacyjna MOPR, Centrum Interwencji Kryzysowej oraz pracownicy Działu ds. rodzinnej pieczy zastępczej.

²⁷ Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie, Ośrodek Wsparcia dla Samotnych Matek i Ośrodek Wsparcia dla Samotnych Matek z dziećmi do 3 lat i kobiet w ciąży.

²⁸ W 2013 r.: 246 rodziny zastępcze spokrewnione, 86 niezawodowe i 9 zawodowe; w latach 2014-2015 odpowiednio: 250, 84 i 9 oraz 247, 79 i 9.

cyjne – 74 miejsca; 10 łączących funkcję placówki socjalizacyjnej i interwencyjnej – 128 miejsc). W ocenie Ośrodka, potrzeba umieszczania dzieci poza rodziną wynika zwykle z patologii rodzinnego środowiska, choroby alkoholowej lub pijaństwa rodziców, a także z dysfunkcji rodziny²⁹. Coraz częściej pojawia się problem uzależnienia rodziców od środków odurzających oraz wykorzystywanie seksualne dzieci, co jest oficjalną przyczyną podawaną w uzasadnieniach do postanowień sądowych o umieszczeniu dzieci w placówce.

W okresie objętym kontrolą zmniejszyła się o 26% (w 2015 r., w relacji do 2013 r.) liczba wydanych przez sąd postanowień o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Sądy Rejonowe, Wydział Rodziny i Nieletnich w Lublinie, przekazały do realizacji postanowienia w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej: w 2013 r. – 173, w 2014 r. – 127, a w 2015 r. – 128. W latach 2013-2015 nie doszło do sytuacji, w której nie było możliwości zrealizowania postanowienia sądowego o umieszczeniu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. Natomiast liczba takich postanowień, wydanych lecz niezrealizowanych na koniec roku, wzrosła z 2 w 2013 r. do 5 w 2015 r. W konsekwencji w tym okresie 11 dzieci przebywając w domach rodzinnych oczekiwało na realizację postanowień sądowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. brak było wolnych miejsc w zawodowych rodzinach zastępczych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, natomiast były wolne miejsca w rodzinie zawodowej.

(akta kontroli str. 74)

W ciągu całego 2013 r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w Lublinie przebywało łącznie 407 dzieci (w tym 254 dzieci z Lublina), w 2014 r. 366 dzieci (217 z Lublina), a w 2015 r. 352 dzieci (218 z Lublina). W okresie objętym kontrolą Wojewoda Lubelski wydał zezwolenia³⁰ na umieszczenie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w Lublinie 10 dzieci, mimo przekroczenia limitu miejsc.

W 17 placówkach funkcjonujących w Lublinie, przebywały w okresie objętym kontrolą, zgodnie z postanowieniami sądowymi³¹, dzieci poniżej 7 i 10 roku życia, a ich pobyt na ogół nie był podyktowany przesłankami art. 95 ust 2 ustawy (umieszczanie dziecka poniżej 10 roku życia w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego jest możliwe, gdy w danej placówce umieszczona jest matka lub ojciec tego dziecka oraz w innych, wyjątkowych przypadkach, szczególnie gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub dotyczy to rodzeństwa). NIK pozytywnie ocenia malejącą z każdym rokiem liczbę małych dzieci w tych placówkach. Liczba dzieci w wieku (0-7) zmniejszyła się z 44 do 33, a dzieci poniżej 10 roku życia z 74 do 59.

Stwierdzono jednak, że dzieci poniżej 10 roku życia przebywały, w okresie objętym kontrolą, w lubelskich placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego. Mimo zmniejszenia się liczby małych dzieci³² przebywających w tych placówkach z 52 w 2013 r. do 26 w 2015 r., ich udział w ogólnej liczbie umieszczanych dzieci był znaczący (w 11 placówkach znajduje się 61 miejsc interwencyjnych). W okresie objętym kontrolą do placówek tych przyjmowano i przebywały w nich dzieci małe, roczne, dwu- i trzyletnie³³. Okres pobytu dziecka w placówce interwencyjnej kształtował się w granicach od kilku dni do około dwóch lat.

Zgodnie z art. 103 ust. 6 i ust. 7 ustawy, pobyt dziecka w placówce typu interwencyjnego nie może trwać dłużej niż 3 miesiące; w szczególnie uzasadnionych przypadkach pobyt może zostać przedłużony do zakończenia trwającego postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, o przysposobienie, o umieszczenie w pieczy zastępczej. Według stanu na 31 grudnia 2015 r., w lubelskich placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego przebywało 13 dzieci w wieku 3, 4, 6 i 7 lat, przyjętych do placówek w 2014 r. i 2015 r. Tymczasem art. 232 ust. 1 ustawy stanowi, że w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2019 r. mogą przebywać dzieci powyżej 7 roku życia.

(akta kontroli str. 73, 1147A-1150, 1281-1286, 1768)

Pozostawanie dzieci w wieku 0-10 lat w pieczy instytucjonalnej spowodowane było najczęściej, w ocenie MOPR, orzeczeniem przez sąd takiej formy pieczy zastępczej i braku zmiany orzecz-

²⁹ Przemoc, dezorganizacja życia rodzinnego, niewydolność w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

³⁰ Zgodnie z art. 95 ust. 3a i 4a, art. 230 ust. 2 ustawy, przyjęcie dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej, mimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci, jest możliwe w przypadkach wymienionych w ustawie każdorazowo po uzyskaniu zezwolenia wojewody.

³¹ W tym, postanowienia tymczasowe wydawane w toku postępowania sądowego dotyczącego władzy rodzicielskiej.

³² W wieku 0-10 lat.

³³ Wiek 3 lata: 6-7 dzieci, 4 lata: 3-5, 5 lat: 5, 6 lat: 6-7, 7 lat: 9-13 itd.

nia, nawet na liczne wnioski MOPR, a także przedłużające się postępowania sądowe w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej, brak ze strony rodziców chęci podjęcia działań ukierunkowanych na powrót dziecka do rodziny (w tym odmowa współpracy z asystentem rodziny), brak możliwości umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej (brak bliskich krewnych), czy też brak rodzin zastępczych gotowych przyjąć dziecko. Ponadto, znaczącym problemem i dużą trudność stanowi zapewnienie pieczy zastępczej dzieciom, wymagających stosowania specjalnych metod wychowawczych lub wyrównywania opóźnień rozwojowych i edukacyjnych. Ponadto problemy zdrowotne dzieci wymagają często nie tylko stałej rehabilitacji, ale także całodobowej opieki. Kolejną przyczyną niezapewnienia pieczy zastępczej dzieciom z problemami zdrowotnymi, w ocenie Ośrodka jest niepowołanie przez samorząd województwa lubelskiego regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego³⁴. Pomimo 4,5 letniego okresu obowiązywania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, samorząd wojewódzki nie utworzył ani jednej regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej, w której mogłyby być umieszczane dzieci wymagające specjalistycznej opieki i rehabilitacji, a jednocześnie ze względu na stan zdrowia nie mogące być umieszczone w rodzinnej formie pieczy zastępczej.

Dodać jednak należy, że w okresie objętym kontrolą, Ośrodek nie utworzył rodzinnego domu dziecka oraz rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej.

(akta kontroli str. 1281-1290)

MOPR podejmował różne działania mające na względzie umieszczanie dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej. M.in. propagował ruch rodzicielstwa zastępczego, pozyskiwał kandydatów na rodziców zastępczych, oraz poszukiwał rodzin zastępczych na terenie innych powiatów³⁵. Ponadto, w celu zapobieganie umieszczaniu i przebywaniu dzieci w pieczy zastępczej, tak instytucjonalnej, jak również rodzinnej, obejmował rodziny biologiczne wsparciem asystenta rodziny, w celu przywrócenia lub podniesienia kompetencji niezbędnych do utrzymania dziecka w rodzinie³⁶ lub jego powrotu do rodziny z pieczy zastępczej. Działania te nie spowodowały jednak wzrostu liczby dzieci, które powróciły do rodziny biologicznej (10 w 2015 r., czyli 37% w relacji do 2012 r.)³⁷, czy też zostały adoptowane (w 2015 r. adoptowano 8 dzieci, co stanowiło 42% adopcji z 2012 r.)³⁸.

(akta kontroli str. 73-78, 1140-1161, 1281-1290)

Zgodnie z regulacjami ustawowymi, rodzina zastępcza zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie, m.in. umożliwia kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi. Kontakt ten realizowany był przez: korespondencję, korzystanie ze środków porozumiewania się na odległość, w tym komunikacji elektronicznej, a także osobiste spotkania z dzieckiem. Spotkania te odbywały się w parkach, na placach zabaw, w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej oraz siedzibie Działu, w przygotowanym do tego celu pokoju. W zależności od potrzeb dziecka, jego sytuacji prawnej, możliwości rodziny biologicznej, spotkania odbywają się z różną częstotliwością, w obecności pracownika Działu (często psychologa lub pedagoga, moderującego spotkanie). W 2013 r. odbyło się 50 spotkań rodzin biologicznych z dzieckiem (14 rodzin biologicznych), w kolejnych latach, odpowiednio: 75 (11 rodzin), 154 spotkania (21 rodzin).

(akta kontroli str. 73-74, 1140-1151, 1162-1184, 1224-1290)

6. Liczba rodzin zastępczych zmniejszyła się w latach 2013-2015 z 341 do 335, tj. o 2%, w tym: rodzin zastępczych spokrewnionych wzrosła o jedną rodzinę z 246 do 247, rodzin zastępczych niezawodowych zmniejszyła się z 86 do 79, natomiast rodzin zastępczych zawodowych utrzymywała się na tym samym poziomie 9 rodzin.

Liczba dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej w tym okresie zmniejszyła się także, z 455 do 435, tj. o 4%, z czego w rodzinach zastępczych spokrewnionych z 278 do 254, w rodzinach zastępczych niezawodowych z 95 do 77, a w rodzinach zastępczych zawodowych wzrosła o jedno dziecko z 33 do 34. W latach 2013-2015 wzrosła z 27 do 29 tj. o 7% liczba dzieci w rodzi-

³⁴ W okresie oczekiwania na przysposobienie, mogłyby być umieszczane dzieci do ukończenia 1 roku życia. Jego powstanie w sposób znaczący pomogłoby w zapewnieniu takim dzieciom pieczy zastępczej, „odciążając” w szczególności zawodowe rodziny zastępcze pełniące funkcję pogotowia rodzinnego.

³⁵ W teczce rodziny zastępczej (pełniące funkcję pogotowia opiekuńczego) nr B/5 odpowiedzi na pisma z ponad 304 powiatowych/miejskich centrów pomocy rodzinie w sprawie umieszczenia jednego dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej.

³⁶ Malejąca liczba dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych po raz pierwszy w ciągu roku 05, 65 i 52, w tym z domu rodzinnego odpowiednio: 48, 47 i 33.

³⁷ W 2012 r. (stan na 31 grudnia) 27 oraz 17 i 10 w 2015 r.

³⁸ Stan na 31 grudnia; w 2012 r. -19, dalej 17 i 8 dzieci w 2015 r.

nach zastępczych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. Przez okres dłuższy niż 8 miesięcy przebywało w pogotowiu rodzinnym odpowiednio 12, 13 i 23 dzieci. Analiza dokumentacji wykazała, że z powodu nieuregulowanej sytuacji prawnej, długo i przewlekłe prowadzonych postępowań, troje z dzieci³⁹ przebywało w pogotowiu rodzinnym prawie 4 lata, a 16 powyżej 24 miesięcy. Zgodnie z art. 58 ustawy o pieczy zastępczej w rodzinie zastępczej zawodowej o charakterze pogotowia rodzinnego umieszcza się dzieci na pobyt okresowy, do czasu unormowania sytuacji dziecka, nie dłużej niż na okres 4 miesięcy. W szczególnych sytuacjach pobyt może być przedłużony do 8 miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej. Ostatecznie nie wszystkim dzieciom uregulowano sytuację prawną i 6 z nich, w tym jedno z rodzeństwa, niepełnosprawne⁴⁰ nadal przebywają w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego. Pozostałe dzieci z chwilą uregulowania sytuacji prawnej, umieszczono w rodzinach adopcyjnych (pięcioro dzieci, w tym 3 niepełnosprawnych⁴¹, a 2 także ze względu na stan zdrowia umieszczono w zagranicznych rodzinach adopcyjnych). Pozostałe dzieci umieszczono w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego (1 dziecko), dwoje w rodzinie zastępczej niezawodowej, jedno powróciło pod opiekę matki. Jedno dziecko⁴² umieszczono⁴³ w DPS w Matczynie.

W ww. przypadkach właściwe sądy informowane były o sytuacji dzieci w pogotowiu rodzinnym. Stwierdzono także, iż wielomiesięczne pobyty dzieci w pogotowiu rodzinnym wynikały z przedłużających się postępowań sądowych (w tym postępowań odwoławczych) np. o pozbawienie rodziców praw rodzicielskich, rozwodowych.

(akta kontroli str. 649- 650,1102-1119)

7. Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, Rada Miejska Lublina uchwała⁴⁴ z 21 marca 2013 r. przyjęła Program Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej na terenie Miasta Lublina w latach 2013-2015. Program opracowany został przez MOPR i skonsultowany, stosownie do uchwały Rady Miasta Lublina z 24 czerwca 2010 r.⁴⁵ z zainteresowanymi organizacjami pozarządowymi. Ponadto, projekt dokumentu opublikowano wraz z zaproszeniem do konsultacji na elektronicznej tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu Miasta (www.um.lublin.eu) i MOPR (www.mopr.lublin.pl).

(akta kontroli str. 484-563)

W Programie zdefiniowano 7 najważniejszych problemów⁴⁶, którym odpowiadały poszczególne cele strategiczne: Promowanie wartości rodziny i prawidłowych wzorców opiekuńczo-wychowawczych, wzmacnianie prawidłowego funkcjonowania rodziny i dziecka poprzez wsparcie instytucji opieki dziennej, przywrócenie prawidłowego funkcjonowania rodziny, stworzenie dzieciom przebywającym w rodzinnej pieczy zastępczej, warunków zbliżonych do panujących w prawidłowo funkcjonującej rodzinie naturalnej, zapewnienie dzieciom możliwości optymalnego rozwoju fizycznego, psychospołecznego i intelektualnego w warunkach pieczy instytucjonalnej, wzmacnianie prawidłowego funkcjonowania osób usamodzielnianych w środowisku.

W ramach poszczególnych celów wyodrębniono zadania, w których wydzielono działania, wykonawców, partnerów bez planowanego budżetu⁴⁷ na realizację Programu. Finansowanie Programu ujęto w odrębnej pozycji, ujmując źródła, z których będą finansowane te zadania⁴⁸.

³⁹ Teczka nr: 8 i 11

⁴⁰ Żadna placówka opiekuńczo-wychowawcza funkcjonująca w Lublinie nie dysponuje warunkami odpowiadającymi potrzebom zdrowotnym dziecka. Konieczne jest znalezienie placówki poza Lublinem. Teczka nr 10.

⁴¹ Wcześnieśnik, zagrożony licznymi wadami rozwojowymi.

⁴² Dziecko niepełnosprawne, teczka nr 9, dziewczynka miała opóźniony rozwój psychoruchowy, była leżąca, nie mówiła. Wymagała specjalistycznej opieki lekarskiej, systematycznej rehabilitacji i całodobowej opieki.

⁴³ Sąd nie reagował na pisma MOPR, zareagował na wniosek opiekunki zastępczej, która nie dawała rady opiekować się 5 powierzonych jej dziećmi (w tym 2 rodzeństwa).

⁴⁴ Uchwała Nr 734/XXIX/2013 Rady Miasta Lublina z 21 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu Wspierania Rodziny i Rozwoju Systemu Pieczy Zastępczej na terenie Miasta Lublina w latach 2013-2015.

⁴⁵ Uchwałą Nr 1074/XLIII/2010 Rady Miasta Lublin z 24 czerwca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Radą Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

⁴⁶ Placówki wsparcia dziennego, Poradnictwo specjalistyczne, Nowe formy wspierania rodziny, Rodzinna piecza zastępcza, Nowe formy wsparcia w obrębie rodzicielstwa zastępczego, Instytucjonalna piecza zastępcza, Usamodzielniający się wychowankowie pieczy zastępczej.

⁴⁷ W zapisach programu znajdujemy sformułowanie dotyczące zapewnienia środków, systematycznego zwiększania środków, zabezpieczenia środków na utrzymanie ciągłości zatrudnienia, zabezpieczenia środków na: pokrycie kosztów, wypłatę świadczeń, funkcjonowanie mieszkań.

⁴⁸ Środki: z budżetu państwa, z budżetu Miasta Lublina, własne podmiotów zaangażowanych w realizację Programu, sponsorzy i inne.

Do wskaźników badanych w procesie ewaluacji zaliczono m.in. liczbę rodzin naturalnych i zastępczych, które korzystały z poradnictwa rodzinnego, liczbę osób, które skorzystały z działań psychoprofilaktycznych, liczbę rodzin objętych pomocą asystenta rodziny, liczbę rodzin przeszkolonych, liczbę rodzin zakwalifikowanych do pełnienia różnych form pieczy zastępczej, liczbę osób, które odbyły szkolenia, liczbę rodzin objętych wsparciem rodziny wspierającej, liczbę rodzin zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka. Wskaźniki badane przez MOPR w procesie ewaluacji Programu nie zawierały liczbowych ani procentowych wartości docelowych. Zdaniem NIK, brak zwymiarowanych wskaźników nie pozwala na dokonywanie pełnych i jednoznacznych ocen realizacji Programu, w tym stopnia osiągnięcia założonych celów.

(akta kontroli str. 484-563, 642-652)

Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, Program określał coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych. Limit został określony na podstawie szacunkowych danych Działu oraz rozeznania potrzeb. I tak, na 2013 r. limit wynosił 9 rodzin, na 2014 r. – 11 rodzin, a na 2015 r. – 12 rodzin. W 2013 r. osiągnięto zaplanowany limit dziewięciu rodzin zastępczych zawodowych. Natomiast w latach 2014 i 2015 funkcjonowało dalej 9 rodzin zawodowych tj. nie został osiągnięty zaplanowany limit rodzin zastępczych zawodowych, przyjęty w Programie. W 2014 r. i 2015 r. limity rodzin zastępczych zawodowych nie zostały osiągnięte z uwagi na brak osób zainteresowanych podjęciem się pełnienia funkcji rodzinnej pieczy zastępczej. W okresie objętym kontrolą, w ramach limitu 9, 11 i 12 rodzin zastępczych zawodowych przyjętych w Programie, Dyrektor MOPR w Lublinie podpisał tylko w styczniu 2013 r., zgodnie z art. 55 ustawy, jedną umowę zlecenia, utworzenie zawodowej rodziny zastępczej, pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego. Z realizacji Programu za lata 2013-2015 przekazano do Urzędu Miasta sprawozdania, w którym przedstawiono m.in. osiągnięte efekty oraz informowano o wykonaniu założonych celów.

(akta kontroli str. 73-78, 153, 564-633, 1064)

W dniu 23 grudnia 2015 r. Rada Miasta Lublin przyjęła kolejny Program Wspierania Rodziny i Rozwoju Systemu Pieczy Zastępczej na terenie Miasta Lublina w latach 2016-2018⁴⁹. W celu postawienia trafnej diagnozy systemu rodzinnej pieczy zastępczej na terenie Miasta Lublina, w 2015 r. przeprowadzono badania na wybranych losowo 84 rodzinach zastępczych, zamieszkających w Lublinie, co pozwoliło na dokonanie szczegółowej analizy potrzeb tych rodzin i zostało wykorzystane przy opracowaniu Programu.

(akta kontroli str. 1223, 1235-1247)

8. Dyrektor Ośrodka, zgodnie z art. 182 ust. 5 i art. 76 ust. 4 pkt 15 ustawy o pieczy zastępczej, przedkładała Prezydentowi Miasta i Radzie Miasta roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na terenie Miasta Lublina (za lata 2013-2015), w których przedstawiono m.in. realizację zadań w zakresie systemu pieczy zastępczej, osiągnięte efekty oraz potrzeby związane z realizacją zadań z tego zakresu⁵⁰, do których zaliczono m.in. organizowanie akcji promujących ideę rodzicielstwa zastępczego, systematyczne zwiększanie liczby zawodowych rodzin zastępczych, ustanowienie ok. 15 rodzin pomocowych. W zestawieniu potrzeb przedstawionych w 2014 r. zapisano także: organizowanie systematycznych supervizji dla pracowników Działu ds. rodzinnej pieczy zastępczej i asysty rodzinnej. Kontrola wykazała, że postulat ten do czasu zakończenia kontroli nie został zrealizowany.

(akta kontroli str. 79-227)

Półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania przez powiat, (drugie przez gminę) zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za lata 2013-2015, w tym zadań dotyczących rodzin zastępczych, zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁵¹ były terminowo przekazywane do Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, tj. do końca lipca danego roku oraz stycznia roku następnego.

(akta kontroli str. 228-275)

⁴⁹ Uchwała Nr VII/65/2015.

⁵⁰ Sprawozdanie składane było w lutym (2014-2016) i marcu 2015 r. następnego; potrzeby określone w sprawozdaniu mogą dotyczyć lat jeszcze późniejszych.

⁵¹ Dz. U. poz. 1371.

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

W działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie sporządzali sprawozdań z efektów pracy dla organizatora pieczy zastępczej, czym naruszali art. 77 ust 3 ustawy;
2. W placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego przebywały dzieci poniżej 7 roku życia, co było niezgodne z art. 232 ust. 1 ustawy.

NIK zwraca uwagę, że zaplanowane w Programie Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej na terenie Miasta Lublina w latach 2013-2015 limity rodzin zastępczych zawodowych nie zostały osiągnięte, a przyjęte wskaźniki ewaluacji, praktycznie umożliwiały tylko monitoring realizacji programu, natomiast nie pozwala na dokonywanie pełnych i jednoznacznych ocen realizacji Programu, w tym stopnia osiągnięcia założonych celów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie w zbadanym obszarze.

2. Działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych oraz ich przygotowania gwarantującego odpowiedni standard

1. MOPR w Lublinie prowadził działania promujące rodzinne formy rodzicielstwa zastępczego. Pozyskiwanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz do prowadzenia rodzinnego domu dziecka odbywało się przez cykliczne audycje radiowe promujące, podczas corocznie organizowanych: Pikników Rodzinnych oraz Konferencji z okazji Dnia Rodzicielstwa Zastępczego, nagrywano audycje radiowe i telewizyjne z rodzinami zastępczymi zawodowymi, korzystano z internetu i materiałów reklamowych oraz prowadzono poradnictwo indywidualne przez psychologów i pedagogów MOPR.

Na stronie internetowej MOPR⁵², znajdowały się dane teleadresowe Ośrodka, podstawowe informacje dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej i rodzinnego domu dziecka, organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz rodzajów świadczeń, jakie przysługują osobom pełniącym funkcje rodziny zastępczej bądź prowadzącym rodzinne domy dziecka, w tym wysokości wynagrodzenia przysługującego zawodowym rodzicom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka.

W dniu 27 lipca 2012 r. w celu usprawnienia obsługi osób zainteresowanych pełnieniem funkcji rodzinnej pieczy zastępczej zostały opracowane i wdrożone w życie⁵³ procedury kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka oraz powołanie członków komisji ds. kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka.

(akta kontroli str. 30-72, 1192-1211)

Liczba kandydatów na rodziny zastępcze w okresie objętym kontrolą wzrosła z 88 w 2013 r. do 95 w 2015 r. (o 8%). Liczba rodzin niezawodowych utrzymywała się na tym samym poziomie i wynosiła 40 kandydatów w latach 2013-2015, a liczba kandydatów na rodziny zastępcze zawodowe była niewielka i wzrosła z 2 w 2013 r. do 4 w 2015 r., przy czym w 2014 r. zgłosił się zaledwie jeden kandydat. Brak było natomiast kandydatów do prowadzenia rodzinnych domów dziecka.

(akta kontroli str. 73-78, 1020-1037)

2. MOPR w Lublinie, organizator rodzinnej pieczy zastępczej, prowadził rozpoznawanie potrzeb dotyczących liczby rodzin zastępczych i liczby dzieci wymagających pomocy w formie zapewnienia opieki w pieczy zastępczej rodzinnej lub instytucjonalnej na podstawie analizy danych dotyczących liczby rodzin i dzieci umieszczonych w rodzinach w lat minionych. W 2015 r. przeprowadzono, we współpracy z Wyższą Szkołą ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa), ankiety i wypracowano diagnozę dotyczącą systemu rodzicielstwa zastępczego w Mieście Lublinie.

Natomiast, rozeznanie potrzeb dotyczących zapewnienia miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej dzieciom pochodzącym z Lublina lub z innych współpracujących powiatów jest wynikiem długoletniego doświadczenia Ośrodka w zapewnianiu dzieciom tej formy wsparcia. Od kilku lat stała liczba miejsc 256 w lubelskich placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz porozumienia i współpraca z innymi powiatami umożliwia realizację postanowień sądów i umieszczanie dzieci we wskazanych, lub wybranych przez MOPR placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

⁵² W siedzibie Działu na I piętrze budynku mieszkalnego, na klatce schodowej nie ma miejsca na umieszczenie tablicy ogłoszeń.

⁵³ Zarządzeniem Nr 53/2012 Dyrektora MOPR w Lublinie z 27 lipca 2012 r., zmienione zarządzeniem Nr 56/2013 z 12 lipca 2013 r..

3. Badanie dokumentacji 19 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej z lat 2013-2015 wykazało, że spełniali oni wymagania formalne określone w art. 42 ust. 1-3 ustawy o pieczy zastępczej, w tym nie byli pozbawieni władzy rodzicielskiej, nie byli objęci prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo oraz nie byli ograniczeni w zdolności do czynności prawnych, a także byli zdolni do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem (posiadali zaświadczenia lekarskie o stanie zdrowia i od 5 października 2014 r. opinię o posiadaniu predyspozycji i motywacji do opieki nad dzieckiem). Organizator pieczy zastępczej, Komisja ds. kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej przeprowadził analizę sytuacji osobistej rodzinnej i majątkowej kandydatów. Osoby te, poza jedną⁵⁴ były w stanie zapewnić dzieciom odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe zgodnie z art. 42 ust. 7 ustawy.

Pięciu kandydatów (trzy rodziny)⁵⁵ zrezygnowało z udziału w szkoleniu m.in.: z powodu niemożności pogodzenia pracą zawodową z terminem szkolenia. Pozostali kandydaci 8 rodzin⁵⁶ odbyło szkolenie organizowane przez organizatora pieczy.

Programy szkoleniowe były przygotowane i realizowane na podstawie rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla osób zainteresowanych prowadzeniem rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka lub placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego⁵⁷. Zakres programowy szkoleń był zgodny z § 2 ust. 1 rozporządzenia, szkolenia obejmowały 10 godzin praktyk. Program spełniał dodatkowe wymogi dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, w tym dla kandydatów, którzy będą sprawować opiekę i wychowanie nad dziećmi niepełnosprawnymi.

Kwalifikowanie i dobór kandydatów dokonywane były w oparciu o procedury określone w ustawie wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej a także powołane wcześniej zarządzenia wewnętrzne Dyrektora MOPR w sprawie procedury kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka oraz powołanie członków komisji ds. kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka.

Wyróżniono 2 etapy procedury kwalifikacji osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, które obejmowały 1 etap, okres od sprawdzenia spełnienia warunków do pełnienia tej funkcji do czasu ukończenia szkolenia i uzyskania świadectwa. Długość tego etapu zależna była od czasu, w jakim tworzyła się grupa potrzebna do rozpoczęcia szkolenia oraz od długości szkolenia. Okres oczekiwania na szkolenie trwał średnio od miesiąca do roku. Średni czas trwania drugiego etapu kwalifikacji kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej obejmujący okres od złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia kwalifikacyjnego do jego wydania trwa około miesiąca.

Organizator rodzinnej pieczy zastępczej na wniosek kandydatów wydał zaświadczenie kwalifikacyjne zawierające potwierdzenie szkolenia i spełnienia warunków wymienionych w art. 42 ustawy o pieczy zastępczej dla 9 kandydatów (jedna rodzina nie wystąpiła o wydanie zaświadczenia). Składane przez kandydatów wnioski spełniały warunki pod względem formalnym.

Po ukończeniu szkolenia organizator dokonał kwalifikacji przeszkolonych 11 osób (7 rodzin) i umieścił ich w prowadzonym przez siebie rejestrze. Rejestr zawierał dane określone w art. 46 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Po nowelizacji ustawy w dniu 19 września 2014 r. kandydaci przedstawiali dane niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem – zaświadczenie lekarskie oraz opinię o posiadanych predyspozycjach i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

(akta kontroli str. 267-353, 1027-1079, 1212-1216)

4. W okresie objętym kontrolą, w 2013 r. dwóch kandydatów nie ukończyło szkolenia, a w 2015 r. – 3 kandydatów. W jednym przypadku kandydaci złożyli pisemne oświadczenie o rezygnacji (nie podając przyczyny) ze szkolenia dla kandydatów i starania o tworzenie rodziny zastępczej niezawodowej. Kolejni kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej, zrezygnowali z powodu niemożności pogodzenia pracy zarobkowej z terminem szkolenia. Kandydatka do peł-

⁵⁴ Rodzina, teczka 35K/1 kandydatka nie posiadała stałego źródła dochodu.

⁵⁵ Teczki nr: 121/2, 36K/2 i 34S/1 – rodzina ustanowiona 12 maja 2015 r.

⁵⁶ Jedna rodzina uczestniczyła w 2 szkoleniach dotyczących rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego (teczka 26K/2).

⁵⁷ Dz. U. Nr 274 poz. 1620.

nienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej, bez podania powodu, zrezygnowała z uczestnictwa w szkoleniu, na które otrzymała skierowanie.

(akta kontroli str. 421-483, 1040-1068, 1078-1079)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Podejmowane działania w celu promocji rodzicielstwa zastępczego i naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej nie były w pełni skuteczne. Wprawdzie w wyniku tych działań liczba kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe utrzymywała się na wysokim poziomie 40 rodzin rocznie, to szkolenie ukończyło zaledwie 19 z nich (15,8%), a zaświadczenie kwalifikacyjne uzyskało tylko 13 (10,8%). W przypadku rodzin zastępczych zawodowych było odpowiednio: 2, 1 i 4 kandydatów, z których 4 ukończyło w 2015 r. szkolenie, a zaświadczenie kwalifikacyjne uzyskał jeden. W ocenie NIK, świadczyć to może o tym, że działania wobec kandydatów, którzy deklarują chęć bycia rodziną zastępczą, nie są wystarczające.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie w zbadanym zakresie. Jednocześnie zwraca jednak uwagę, że podejmowane działania dla pozyskania kandydatów na rodziny zastępcze nie przynosiły oczekiwanych efektów.

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

1. W budżecie Ośrodka rokrocznie zabezpieczane były środki finansowe na realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej o charakterze obligatoryjnym, w tym wypłatę świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka oraz wypłatę wynagrodzeń przysługujących rodzinom zastępczym zawodowym. W badanym okresie wydatki na ww. zadania wzrosły z 24.794,7 tys. zł w 2013 r. do 25.642,6 tys. zł w 2015 r. (o 3,4%). Wydatki na świadczenia dla rodzin zastępczych zmniejszyły się z 4.486,3 tys. zł w 2013 r. do 4.381 tys. zł, w 2015 r. Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej wzrosły od 9.126,5 zł w 2013 r. do 9.442 zł w 2015 r. (o 3,5%). Największy wzrost średnich kosztów utrzymania wystąpił w rodzinach zawodowych z 13.135,3 zł w 2013 r. do 15.845,9 zł w 2015 r. (o 20,6%). Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej były ponad trzykrotnie wyższe i kształtowały się następująco: 47.664,7 zł w 2013 r., 49.173,5 zł w 2014 r. i 51.313,4 zł w 2015 r. Jak wynika z analizy tych kosztów, w Lublinie najtańszą formą pieczy zastępczej są rodziny zastępcze spokrewnione i niezawodowe. Ich średni roczny koszt utrzymania jest kilkakrotnie niższy niż średnie roczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej oraz w rodzinach zastępczych zawodowych.

(akta kontroli str. 73-76, 79-227, 1157-1158, 1783-1813)

2. Środki na wypłatę świadczeń fakultatywnych w budżecie Miasta Lublina były corocznie planowane i systematycznie zwiększane. Świadczenia te wypłacano nielicznym rodzinom zastępczym. Ich liczba wzrosła z 22 w 2013 r. do 40 w 2015 r. (o 81%). W 2013 r. wydatkowano 22.900 zł, w 2014 r. 28.620 zł, a w 2015 r. 51.616 zł, co stanowiło wzrost o 125,4%. Zasady przyznawania tych świadczeń nie były określone ani przez Radę Miasta Lublina, ani przez Dyrektora MOPR. Wnioski rodziny zastępczej o przyznanie świadczenia były weryfikowane przez koordynatora, który podczas wizyty w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej weryfikował zgłoszone potrzeby i wydawał opinię.

Wnioski o zakup wyposażenia lub innych środków trwałych realizowano w ramach jednorazowego świadczenia na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego do rodziny dziecka⁵⁸. Świadczenia te w okresie objętym kontrolą zmniejszyły się o 36% (21.080 zł w 2013 r. i 17.900 zł w 2015 r.)⁵⁹. Rodzinie zastępczej przysługuje m.in. jednorazowe świadczenie na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka.

W przypadku dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w okresie objętym kontrolą tylko w 2015 r. wypłacono 3 świadczenia⁶⁰ na kwotę 1.500 zł.

Z kolei jednorazowe (okresowe) świadczenia na pokrycie wydatków związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki w 2013 r.

⁵⁸ Świadczenie przyznawano na zakup łóżka, biurka, fotelika samochodowego, wózka, mebli, materaca bezdechu itp.

⁵⁹ W 2013 r. wypłacono 28 świadczeń (średnio po 752 zł), w 2014 r. 45 (średnio po 519 zł), a w 2015 r. 37 (średnio po 484 zł).

⁶⁰ Jednej rodzinie niezawodowej dla 3 dzieci.

wyniosły 1.370 zł na dwa świadczenia, a w 2015 r. 6.400 zł⁶¹ na sześć świadczeń. Nie realizowano natomiast tego świadczenia w formule okresowej.

Ponadto w latach 2013-2014 wypłacono odpowiednio 9.957 zł (40 świadczeń) i 1.500 zł (8 świadczeń) na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnym.

W latach 2013-2015 nie wypłacono środków na remonty, zakup wyposażenia lub innych środków trwałych. Rodziny zastępcze mogły składać wnioski, także na środki pozabudżetowe⁶². Jedna rodzina skorzystała z tej formy pomocy.

(akta kontroli str. 100-101, 151-152, 199-200, 1159, 1217-1220)

3. Kontrolą objęto dokumentację 10 rodzin zastępczych zawodowych z lat 2013-2015⁶³, w tym m.in. dwie rodziny zastępcze zawodowe, siedem rodzin zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego oraz jedną pełniącą funkcje pogotowia rodzinnego do marca 2012 r.⁶⁴. I tak:

a) W rodzinach, których dokumentacja została objęta badaniem, liczba jednocześnie przebywających w rodzinie zastępczej dzieci była większa niż określona w art. 53 ustawy o pieczy zastępczej. W dwóch rodzinach (w jednej od marca 2011 r. do listopada 2014 r. w drugiej w maju 2014 r. do lipca 2015 r.) było sześcioro dzieci), a obecnie jest 4 dzieci. Jest to za zgodą rodziców zastępczych i po wydaniu pozytywnej oceny koordynatora. Te dwie rodziny funkcjonowały w okresie objętym kontrolą, jako rodzina wielodzietna na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej⁶⁵, a następnie na podstawie art. 34 ustawy o pieczy zastępczej przekształciła się w rodzinę zastępczą zawodową. W badanych rodzinach zastępczych: zawodowych przebywało łącznie w okresie objętym kontrolą od 3 do 20 dzieci przez okres od 48 do 130 miesięcy. W rodzinach zawodowych pełniących funkcje pogotowia rodzinnego dzieci przebywały od 1 do 8 miesięcy (42 dzieci), a 36 dzieci od 8 do 24 miesięcy.

Powyżej 24 miesięcy przebywały 32 dzieci. Niektóre dzieci trafiały do pogotowia rodzinnego kilka dni po urodzeniu. W rodzinach zastępczych o charakterze pogotowia rodzinnego dzieci były umieszczane także interwencyjnie i w tym przypadku nie było możliwości przekazania rodzinie informacji o dziecku, ani zapewnienia kontaktu z dzieckiem. Natomiast gdy dzieci pozostawały w szpitalu, rodzina zastępcza pozostawała w kontakcie z pracownikami szpitala i uzyskiwała informacje o dziecku.

Wszystkie rodziny, których dokumentacja została objęta badaniem, przebywały od kwietnia 2012 r. pod opieką koordynatora na wniosek rodziny. W przypadku dwóch rodzin nastąpiła zmiana koordynatora spowodowana nowelizacją przepisów ustawy⁶⁶, w wyniku której ograniczona została do 15 liczba rodzin, z którymi współpracuje koordynator rodzinnej pieczy zastępczej.

Sześć rodzin podnosiło swoje kwalifikacje, w szczególności przez udział w szkoleniach⁶⁷, konferencjach. Rodzice byli informowani o zmianach przepisów prawa na bieżąco, przez koordynatorów, pracowników Działu oraz na spotkaniach grupy wsparcia, (udział biorą wszystkie rodziny zawodowe) prowadzonej przez pedagoga Działu.

b) Rodziny korzystały z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Pięć z nich korzystało z pomocy rodziny pomocowej, a trzy wykorzystały możliwość zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi. Była również możliwość uzyskania porad prawnych za pośrednictwem koordynatora, który konsultował się z radcą prawnym zatrudnionym w MOPR. Rodziny informowano o możliwości korzystania ze wsparcia w Specjalistycznej Poradni dla Rodzin MOPR i niektóre z nich korzystały z tej oferty. Nie stosowano form wsparcia adresowanych do dzieci biologicznych rodziców zastępczych, gdyż nie było takich potrzeb. Pięciokrotnie korzystano z urlopu.

c) W rodzinach zastępczych nie przeprowadzano kontroli wykonania zadań pracowników Działu. Realizacja zadań nie była także przedmiotem audytu wewnętrznego. W badanym okresie zapewniono możliwość kontaktu dzieci z rodzinami biologicznymi. Spotkania odbywały się

⁶¹ Trzy rodziny spokrewnione oraz 3 zawodowe pełniące funkcje pogotowia rodzinnego.

⁶² Jedna z rodzin zawodowych o charakterze pogotowia rodzinnego otrzymała w sierpniu 2014 r. z Towarzystwa Nasz Dom dotację w kwocie 1.200 zł, na wymianę okien.

⁶³ W MOPR w kontrolowanym okresie funkcjonowało 9 rodzin zastępczych zawodowych, w tym 7 pełniących funkcje pogotowia rodzinnego.

⁶⁴ Rodzina zmieniła miejsce zamieszkania. Funkcjonuje dalej w rejonie zainteresowania PCPR w Lublinie.

⁶⁵ Art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

⁶⁶ Art. 77 ust 4 ustawy, koordynator od 19 września 2014 r. może mieć pod opieką nie więcej niż 15 rodzin.

⁶⁷ Odrzucenie, a więc. Rozwój emocjonalny dzieci i młodzieży z FASD, Diagnoza i terapia.

w parkach, na placach zabaw oraz na terenie Działu w specjalnie na ten cel urządzonym pokoju, a czasami w rodzinie zastępczej. W jednym przypadku w sądzie podpisano ugodę między rodziną zastępczą, a dziadkiem dotyczącą terminów spotkań z dzieckiem.

- d) Organizator pieczy dokonywał regularnych ocen pod względem predyspozycji do pełnienia funkcji oraz jakości wykonywanej pracy. Oceny sporządzane były zgodnie z art. 133 ustawy w konsultacji z koordynatorem i psychologiem lub pedagogiem. W okresie objętym kontrolą we wszystkich rodzinach, których dokumentacja została objęta badaniem, dokonane oceny były pozytywne.
- e) W okresie objętym kontrolą organizator pieczy zastępczej nie zapewnił rodzinom zastępczym możliwości skorzystania z superwizji. Możliwość doświadczania korzyści, jakie daje superwizja takich, jak: wzajemna wymiana doświadczeń, przemyśleń, wspólne zastanawianie się nad źródłami trudności, szukanie istoty problemu, dochodzenie do nowych rozwiązań, ujawnianie swoich uczuć, daje⁶⁸ uczestnictwo w grupie wsparcia dla rodzin zastępczych, prowadzonej przez specjalistów (pedagoga, psychologa).
- f) Rodziny zastępcze nie zgłaszały potrzeby sprawowania opieki nad dziećmi pozostającymi w pieczy zastępczej lub zajęć dla dzieci w czasie kiedy uczestniczyły w szkoleniach. Podczas szkoleń opieka nad dziećmi mogła być sprawowana przez członków rodzin opiekunów zastępczych, a godziny szkoleń zawsze starano się dostosować do możliwości uczestników.

(akta kontroli str. 995-1008, 1102-1119, 1223, 1255-1269)

4. Organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka zostało wpisane do programu rozwoju pieczy zastępczej⁶⁹, w którym zaznaczono potrzebę ustawicznego podnoszenia kwalifikacji przez rodziny zastępcze i prowadzących rodzinne domy dziecka. W uregulowaniach wewnętrznych MOPR nie określono częstotliwości szkoleń rodzin zastępczych. Analizę potrzeb w tym zakresie prowadzono m.in.: podczas dokonywania ocen sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, podczas spotkań grupy wsparcia dla rodzin zastępczych, wizyt koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz pracowników socjalnych w środowisku. Zidentyfikowane potrzeby rodzin dotyczyła przede wszystkim, aspektów prawnych pieczy zastępczej oraz sposobów radzenia sobie w sytuacji trudności wychowawczych sprawianych przez wychowanków (między innymi trudności sprawianych przez dzieci obciążone FASD).

W 2013 r. odbyły się dwa cykle szkoleń wg. Programu PRIDE Rodzinna Opieka Zastępcza/Adopcja Towarzystwa ([...] wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) W szkoleniu wzięły udział kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, jak również osoby, które tę funkcję już pełniły, ale nie posiadały wymaganego szkolenia. Szkolenie ukończyły 23 osoby (17 rodzin), spośród których 9 osób (8 rodzin) pełniło już funkcję rodziny zastępczej⁷⁰. Całkowity koszt szkolenia wyniósł 19.440 zł, z czego połowę pozyskano z Resortowego programu wspierania rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2013.

W latach 2014-2015 realizowany był Program Aktywności Lokalnej „Rodzina to my” w ramach projektu systemowego „Człowiek inwestycją w społeczeństwo”. Jego koszt wyniósł 40.424 zł. Celem głównym Programu było zwiększenie kompetencji społecznych i umiejętności społecznych oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu dzieci w rodzinach zastępczych niezawodowych. Na potrzeby projektu przeprowadzono indywidualne diagnozy potrzeb wraz z uzasadnieniem. W działaniach objętych programem uczestniczyło 25 osób, spośród których: 16 to opiekunowie zastępczy, a 9 to dzieci pozostające w rodzinnej pieczy zastępczej. Opiekunowie zastępczy uczestniczyli w:

- indywidualnej terapii psychologicznej, której celem było nabycie umiejętności radzenia sobie z emocjami i wypracowanie strategii radzenia sobie z tymi, które utrudniają funkcjonowanie (uczestniczyło 10 osób w wymiarze 100 godzin),
- warsztatach umiejętności wychowawczych, których celem było podniesienie kompetencji wychowawczych rodzin zastępczych (uczestniczyło 13 osób w wymiarze 28 godzin),
- indywidualnym poradnictwem prawnym, którego celem było nabycie umiejętności przygotowania pism sądowych, uzyskanie wiedzy na temat praw przysługujących rodzinom zastępczym

⁶⁸ W ocenie pracownika Ośrodka.

⁶⁹ Program Wspierania Rodziny i Rozwoju Systemu Pieczy Zastępczej na terenie Miasta Lublina w latach 2013-2015.

⁷⁰ Pozostałe osoby, to kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

oraz na temat funkcjonowania instytucji prowadzących pracę z rodzinami zastępczymi (uczestniczyło 12 osób w wymiarze 28 godzin),

- szkoleniu według Programu PRIDE Rodzinna Opieka Zastępcza/Adopcja Towarzystwa N([...]) wyłączenie jawności z powodu ochrony prywatności osoby fizycznej i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa) (w wymiarze 64 godzin),
- Dzieci pozostające w rodzinnej pieczy brały udział w wyjazdowych warsztatach teatralnych w Krynicy Morskiej połączonych z elementami rękodzielnictwa i teatroterapii.

Ponadto w dniach 31 marca -1 kwietnia 2014 r. rodziny zastępcze zawodowe wzięły udział w Konferencji szkoleniowej *Odrzucenie a więź – rozwój emocjonalny dzieci i młodzieży. FASD – diagnoza i terapia*.

W opracowaniu tematyka szkoleń wykorzystano wyniki przeprowadzonych w 2015 r. badań ankietowych na 84 losowo wybranych rodzinach i opowiadała on uczestnikom szkoleń.

(akta kontroli str. 1222-1223, 1228-1254, 1309-1711)

5. Kontrolą objęto losowo dobraną próbę dokumentacji 15 rodzin zastępczych spokrewnionych i niezawodowych z lat 2013-2015. I tak:

a) Do rodzin kierowano od jednego do trójki dzieci⁷¹. Okres przebywania dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych wynosił od 44 miesięcy do 115 miesięcy, a w rodzinach zastępczych niezawodowych od 40 do 141 miesięcy licząc do 31 grudnia 2015 r. W wszystkich rodzinach spokrewnione i niezawodowe przekazano dokumentację dotyczącą dziecka zgodnie z art. 38a ustawy. Z uwagi na braki kadrowe pierwsze diagnozy psychofizyczne dziecka były sporządzane od dnia 27 lutego 2015 r.⁷² i od tego czasu diagnozy dzieci były robione na bieżąco.

b) Rodzinom zastępczym umożliwiono odpowiednie przygotowanie na przyjęcie dziecka. W latach 2013-2015 wsparciem koordynatora objęte zostały rodziny, które złożyły wniosek oraz te które stanowiły rodzinę zastępczą mniej niż 2 lata. Trzydzieści rodzin z 15 badanych były objęte wsparciem koordynatora na ich wniosek. Obecnie opieką koordynatora objęte są tylko 4 rodziny, a okres opieki przez koordynatora wynosił od 4 do 36 miesięcy.

Koordynatorzy odwiedzali, co najmniej raz na miesiąc rodziny zastępcze w jej miejscu zamieszkania. W zależności od indywidualnej sytuacji rodziny pracownik utrzymywał kontakt częściej⁷³ (2-3 razy w miesiącu).

W 17 przypadkach (8 rodzinach) nastąpiły zmiany koordynatora z powodów: ustawowe ograniczenie liczby, do 15 rodzin objętych wsparciem koordynatora (3), rezygnacji z pracy koordynatora (5). Oznacza to, że w 61,5% rodzin⁷⁴ nastąpiły w ciągu trzech lat po dwie, trzy, a maksymalnie 5 zmian koordynatora.

c) Jedna z 9 badanych rodzin zastępczych niezawodowych, ustanowiona w 2013 r. nie posiadała szkolenia, o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Trzy z sześciu badanych rodzin zastępczych spokrewnionych miały ukończone szkolenia. Rodziny zastępcze mają możliwość konsultacji ze specjalistami zatrudnionymi w Dziale (psycholog, pedagog) i z niej korzystają. Rodziny korzystały z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Jedna rodzina zastępcza niezawodowa korzystała z pomocy rodziny pomocowej oraz z urlopu wypoczynkowego. Z poradcy prawnego zatrudnionego w Dziale korzystały 3 rodziny. Trzy rodziny korzystały z poradni psychologiczno-pedagogicznej.

d) MOPR nie przeprowadzał kontroli w rodzinach zastępczych, nie kontrolował realizacji umów⁷⁵ zawartych z rodzinami zawodowymi, mimo zagwarantowania sobie takiego prawa, nie było także audytu. Podano też, że w planie kontroli na 2016 r. uwzględniono kontrolę 12 rodzin zastępczych. Ocena rodzin zastępczych była dokonywana z zachowanych terminów przewidzianych w ustawach⁷⁶. Wszystkie oceny były sporządzone przez organizatora w konsultacji z koordynatorem. Do badania wybrano 10 rodzin, które otrzymały ocenę negatywną, w tym 4 ro-

⁷¹ W jednym przypadku (teczka nr 59) w rodzinie niezawodowej przebywało, za zgodą rodziny więcej niż troje dzieci, było to rodzeństwo.

⁷² Od 19 marca 2015 r. zatrudniono kolejnego psychologa.

⁷³ W rodzinach spokrewnionych nr teczek 102S i 159S wizyty odbywały się 3 razy w miesiącu.

⁷⁴ W okresie objętym kontrolą, z 15 rodzin, których dokumentację objęto badaniem, dwie nie współpracowały z koordynatorem.

⁷⁵ Por. §16 umowy zlecenia o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej – zleceniodawcy przysługuje prawo bieżącej kontroli wykonywania umowy przez zleceniobiorcę, w szczególności: warunków życia i rozwoju dziecka skierowanego do rodziny zastępczej.

⁷⁶ Tj. nie później niż przed upływem roku od umieszczenia pierwszego dziecka, następna w ciągu 3 lat.

dziny niezawodowe i 6 spokrewnionych. Powtórna ocenę negatywną otrzymało 3 rodziny. W kontrolowanym okresie oceny negatywne otrzymało odpowiednio 6, 9 i 2 rodziny.

(akta kontroli str.669-1008, 1221-1222, 1280, 1814-1817)

6. Wychowanie dzieci w rodzinach zastępczych zawodowych, objętych kontrolą w pkt 3.

a) Dzieci umieszczano w rodzinach zastępczych zawodowych, zgodnie z postanowieniem sądu. Z badania dokumentów dzieci umieszczonych w 12 rodzinach zawodowych (w tym w 7 rodzinach zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego), w których przebywało 107 dzieci, wynika że 12 dzieci bez oczekiwania było umieszczonych w rodzinie zastępczej. Dla pozostałych 95 dzieci czas oczekiwania na umieszczenie w rodzinie zastępczej wynosił od do 1 do 22 dni. Okres 22 dniowy oczekiwania wynikał z choroby dziecka. W żadnym przypadku nie rozdzielono rodzeństwa.

b) We wszystkich zbadanych rodzinach dokonywano oceny sytuacji dziecka, przy czym do 18 września 2014 r. w konsultacji z osobami wymienionymi w art. 130 ust. 1 pkt. 1-7 ustawy o pieczy zastępczej, a od 19 września 2014 r. na posiedzeniach z udziałem wymienionych w przepisie osób. Opinie były wyczerpujące i sądy nie wnosili o ich uzupełnienie. W okresie objętym kontrolą oceny były dokonywane nie rzadziej, niż co trzy miesiące dla dzieci do 3 roku życia i dla starszych nie rzadziej, niż co 6 miesięcy. Pierwsze oceny dla dziecka, tak do 3 roku życia jak i dla starszych były dokonywane, w miarę możliwości na bieżąco po umieszczeniu w rodzinie zastępczej,

Dla wszystkich analizowanych spraw sporządzono plany pomocy dziecku, które ogólnikowo odnosiły się do planowanych działań, nie były określone cele, terminy realizacji, nie wskazywano oczekiwanych efektów. Plany i modyfikacje planów były schematyczne i powtarzalne.

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

c) Ze 107 badanych dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych prowadzących pogotowia rodzinne 27 dzieci przebywało w nich (do 31 grudnia 2015 r.) od 6 do 130 miesięcy. Najczęstszym powodem długotrwałego pobytu dziecka w pogotowiu rodzinnym był brak uregulowania prawnej sytuacji dziecka i przewlekłość postępowania sądowego oraz choroba dziecka czy też kalectwo. Powodami umieszczenia dzieci w pogotowiu rodzinnym były najczęściej zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze, pobyt rodziców w zakładzie karnym, uzależnienie od alkoholu lub narkotyków. Sądy były co 6 miesięcy regularnie informowane o długotrwałych pobytach dzieci w pogotowiu rodzinnym.

d) Dziewięć zbadanych rodzin oceniono pozytywnie pod względem predyspozycji do pełnienia funkcji oraz jakości wykonywanej pracy (art. 132 ustawy). Nie było dwóch negatywnych ocen. Sąd określał w treści postanowień lub pismach przewodnich terminy składania sprawozdań dot. sytuacji rodziny i udzielanej jej pomocy. W każdym przypadku sąd przekazał do MOPR postanowienia o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej.

(akta kontroli str. 1000-1008, 1102-1119, 1309-1585)

7. Wobec rodzin zastępczych pozostających pod opieką Działu prowadzony był system monitorowania mający na celu ocenę prawidłowości i skuteczności wychowania. Obecnie monitorowanie jest realizowane przez 10 koordynatorów oraz 12 asystentów rodzinny. Do 31 grudnia 2015 r. koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej monitorowali sprawowanie opieki przez rodzinę zastępczą wizytując te rodziny w ich mieszkaniach z określoną częstotliwością, tj. w zależności od potrzeb rodziny, przy czym, wizyty w rodzinach zastępczych były realizowane nie rzadziej niż jeden raz w miesiącu. Liczba wizyt koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w środowiskach rodzin zastępczych w poszczególnych latach zwiększała się i kształtowała się następująco: w 2013 r. – 1.519, w 2014 r. – 1.882 i w 2015 r. – 2.102 wizyty. Koordynator w „Karcie pracy”, prowadzonej dla każdej rodziny odrębnie odnotowywał informacje z wizyt.

Pracownicy Działu na bieżąco kontaktowali się oraz zwracali z pisemnymi prośbami o informacje dotyczące dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, do szkół, przedszkoli, placówek służby zdrowia, placówek wsparcia dziennego, czy ośrodków kuratorskich. Monitorowanie skuteczności wychowania w rodzinach zastępczych odbywa się także poprzez oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz oceny rodzin zastępczych w kontekście jakości wykonywanych przez nie zadań. Oceny dokonywane były zgodnie z art. 128 ustawy. Liczba ocen w po-

szczególnych latach podlegających kontroli przedstawiała się następująco: w 2013 r. sporządzono 603 oceny sytuacji dzieci oraz 163 oceny rodzin zastępczych. W latach 2014-2015 odpowiednio: 649 i 171 oraz 418 i 71.

Skala zjawiska zmiany rodziny zastępczej⁷⁷ była w badanym okresie niewielka i dotyczyła w latach 2013-2015 odpowiednio 7, 2 i 7 dzieci. Powodem zmiany rodziny zastępczej była najczęściej: śmierć lub choroba rodzica zastępczego, podeszły wiek uniemożliwiający sprawowanie należytej opieki, a także wyjazd opiekunów zastępczych poza granice kraju⁷⁸.

(akta kontroli str. 886-905)

8. W okresie objętym kontrolą zadanie dotyczące sprawowania przez Zarząd powiatu kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi⁷⁹ powierzono⁸⁰ Dyrektorowi MOPR w Lublinie.

W okresie od dnia 19 września 2014 r.⁸¹ do dnia 31 grudnia 2015 r. nie przeprowadzono kontroli organizatora. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, art. 38b ust. 9 ustawy koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie dokonują czynności kontrolnych.

Wydział Audytu i Kontroli w Urzędzie Miasta Lublina planuje i przeprowadza planowe i doraźne kontrole w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych oraz w innych podmiotach, które wydatkują środki publiczne przekazane z budżetu Miasta Lublin. W latach 2013-2015 w Ośrodku przeprowadzono następujące kontrole w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej:

- 1) w okresie od 24 stycznia do 12 września 2014 r., której zakresem objęto m.in. przeprowadzenie konkursu na realizację zadań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 2) kontrola z Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w okresie od 3 października do 24 grudnia 2014 r., dotycząca prawidłowości wydatkowania środków finansowych przyznanych z dotacji celowej z budżetu wojewody Lubelskiego na realizację zadania własnego gminy na 2012 r. „Asystent Rodziny” oraz ocena zgodności zatrudnienia asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej z wymaganymi kwalifikacjami.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej w przypadku, gdy rodzina zastępcza nie wypełnia swoich funkcji lub wypełnia je niewłaściwie, starosta zawiadamia właściwy sąd. Realizując zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej kilka razy w roku występuje do sądu informując o niewłaściwym wypełnianiu funkcji przez rodziny zastępcze. W okresie objętym kontrolą 4 rodziny zastępcze otrzymały po dwie kolejne oceny negatywne. W związku z tym do sądu skierowano wnioski o uchylenie postanowienia o ustanowieniu rodziny zastępczej.

Ponadto w sytuacji zaistnienia podejrzenia o niewłaściwym sprawowaniu funkcji rodziny zastępczej, MOPR kierował do właściwego sądu pisemny wniosek o wgląd w sytuację dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej lub wniosek o wgląd w sytuację rodziny zastępczej. W 2013 r. skierowano 3 wnioski o wgląd w sytuację dziecka, w 2014 r. – 5 wniosków o wgląd w sytuację dziecka i 3 wnioski o wgląd w sytuację rodziny, a w 2015 r. – 7 wniosków o wgląd w sytuację dziecka i 4 wnioski o wgląd w sytuację rodziny.

Najczęstsze przyczyny stanowiące podstawę do wystąpienia do sądu to problemy wychowawcze z dzieckiem, zły stan zdrowia rodziców zastępczych, zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze, konflikty z rodziną pochodzenia czy też niechęć małoletniego do dalszego pobytu w rodzinie zastępczej. W większości przypadków sądy reagowały na informacje Wydziału o niewłaściwym wypełnianiu funkcji rodziny zastępczej wydając stosowne postanowienia m.in. rozwiązując rodzinę zastępczą i umieszczając dziecko w placówce opiekuńczo-wychowawczej, przydzielając rodzinie do pomocy kuratora sądowego lub asystenta rodziny.

(akta kontroli str.1227, 1280)

9. MOPR przekazywał Wojewodzie Lubelskiemu, zgodnie z art. 180 pkt 14 ustawy, sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie

⁷⁷ Odpływy z rodzinnej pieczy zastępczej do rodzinnej pieczy zastępczej.

⁷⁸ Brak zgody rodzica biologicznego na wyjazd dziecka.

⁷⁹ Wprowadzone art. 38b ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i obowiązują od 19 września 2014 r.

⁸⁰ Nr 28/2/2016 Prezydenta Miasta Lublina z 12 lutego 2016 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora MOPR w Lublinie do sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi.

⁸¹ Nowelizacja ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziła obowiązek kontroli organizatora pieczy zastępczej.

sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (do 31 lipca i do 31 stycznia).

(akta kontroli str. 91, 1588-1593)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

Plany pomocy dzieci przebywających w rodzinnej pieczy nie uwzględniały celów zaplanowanych działań, terminów ich realizacji, oczekiwanych skutków i osób odpowiedzialnych za ich realizację.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸², wnosi o:

1. Uwzględnianie w planach pomocy dziecku celów zaplanowanych działań, terminów ich realizacji, oczekiwanych skutków, a także osób odpowiedzialnych za ich realizację.
2. Wyegzekwowanie od koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej obowiązku sporządzania sprawozdań z osiągniętych efektów.
3. Podjęcie skutecznych działań ograniczających liczbę przypadków przebywania dzieci poniżej 7 roku życia w pieczy instytucjonalnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie 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.

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.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Warszawa, dnia 9 sierpnia 2016 r.

Kontroler:
Główny specjalista
Kontroli państwowej

Elżbieta Sieteska-Nielepkowicz

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

⁸² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.