NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.02.2020

Pani Halina Janiszek-Stajniak
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
ul. Tadeusza Mazowieckiego 7
26-600 Radom

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/041 – Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

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

| | |
|---|---|
| Jednostka kontrolowana | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, ul. Tadeusza Mazowieckiego 7, 26-600 Radom (zwane dalej PCPR). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Halina Janiszek-Stajniak, dyrektor PCPR od 7 kwietnia 2020 r.<br>(od 30 marca 2005 r., funkcję dyrektora pełnił Artur Jończyk). |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.<br>2. Realizacja zadań przypisanych koordynatorom.<br>3. Formy i efekty pomocy udzielanej przez koordynatorów rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]. |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny. |
| Kontroler | Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontrolinr KPS/51/2020 z 14 września 2020 r. |

(akta kontroli str.1-4)

[1] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

# II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

**OCENA OGÓLNA**

Działalność koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej była prawidłowo zorganizowana. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018-2020 (I półrocze) PCPR zapewniło pomoc i wsparcie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (dalej „koordynatorzy") wszystkim rodzinom zastępczym z terenu Powiatu Radomskiego (dalej Powiat). Zgodnie z art. 77 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[3] (ustawa), pod opieką każdego z koordynatorów znajdowało się nie więcej niż 15 rodzin zastępczych. Koordynatorzy prawidłowo wywiązywali się z realizacji zadań, określonych w ustawie, udzielając rodzinom zastępczym pomocy w sprawach związanych z wychowaniem, edukacją i zdrowiem dzieci. Oceniając efekty pracy koordynatorów ustalono, że z analizy zbadanej próby ośmiu rodzin zastępczych wychowujących 12 dzieci, zdiagnozowano łącznie 213 problemów wynikających z zadań rodziny zastępczej określonych w art. 40 ust. 1 pkt 1-7 ustawy. Przy pomocy koordynatorów zostały one rozwiązane z wyjątkiem trzech przypadków. Stosownie do form wsparcia przewidzianych w ustawie, koordynatorzy zapewnili rodzinom zastępczym i dzieciom będących pod ich opieką, możliwość korzystania z uprawnień wynikających z ustawy poprzez m.in. pomoc w kontaktach z poradnią specjalistyczną, psychologiczno-pedagogiczną i prawną.

Osoby zatrudnione jako koordynatorzy, posiadały kwalifikacje niezbędne do pracy na tym stanowisku, zgodnie z wymogami w art. 78 ust. 1 ustawy oraz były zatrudnione na podstawie form prawnych przewidzianych w art. 79 ust. 2 ustawy, tj. na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia w systemie zadaniowego czasu pracy. PCPR zapewnił koordynatorom możliwość systematycznego podnoszenia kwalifikacji, poprzez udział w szkoleniach specjalistycznych.

W celu realizacji zadań wynikających z ustawy koordynatorzy korzystali z opracowanych wzorów dokumentów, jednak dopiero w trakcie kontroli uregulowane zostały wewnętrzne zasady i sposoby realizacji działań przez koordynatorów oraz wprowadzono rozwiązania miesięcznej ewidencji wykonanych zadań w stosunku do pracowników zatrudnionych w systemie zadaniowego czasu pracy, umożliwiającą weryfikację efektów i kontroli wykonania zadań. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[4], procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna, a brak regulacji wewnętrznych może mieć wpływ na prawidłowość i efekty wykonywania zadań.

Plany pomocy dziecku opracowane były przez koordynatorów we współpracy z rodzinami zastępczymi, na podstawie między innymi dokumentacji medycznej o stanie zdrowia i diagnozy psychofizycznej. Plany te odnosiły się do problemów i celów pracy z dzieckiem, uwzględniały między innymi działania długoterminowe, krótkoterminowe, planowane efekty w odniesieniu do zapewnienia stabilnej sytuacji życiowej, jego potrzeb i zainteresowań, rozwoju fizycznego, zdrowotnego, emocjonalnego, intelektualnego i edukacyjnego, relacji z rówieśnikami, udziału w obowiązkach domowych, jak również kontaktów z rodziną biologiczną. Należy

---

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[3] Dz.U. z 2020 r. poz. 821.

[4] Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

jednak zaznaczyć, że w sześciu, spośród ośmiu zbadanych rodzin zastępczych plan pomocy dziecku nie został opracowany we współpracy z asystentem rodziny, a w przypadku, gdy rodzinie nie został przydzielony asystent, we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną, mimo że obowiązek taki wynika z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy. Zgodnie z art. 130 ust. 1 pkt 6 ustawy we wszystkich zbadanych przypadkach koordynatorzy uczestniczyli w pracach Zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka.

W latach 2018-2020 w Powiecie nie zostały osiągnięte założenia ustalone w „3-Letnim Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej" dotyczące liczby nowoutworzonych rodzin zastępczych zawodowych w latach 2018 – 2020. Jako podmiot odpowiedzialny za jego realizację i koordynację wyznaczony został PCPR, natomiast w corocznych sprawozdaniach z działalności PCPR stanowiących ocenę realizacji Programu, dyrektor nie odniósł się do niezrealizowanych założeń dotyczących ustalonego limitu liczby rodzin zastępczych zawodowych.
Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie wpłynęły na ocenę kontrolowanej działalności.

# III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[5] kontrolowanej działalności

OBSZAR

## 1. Organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

**1.1.** Struktura organizacyjna, zakres oraz zasady funkcjonowania PCPR określone zostały w regulaminie organizacyjnym[6]. Zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy utworzony został Zespół ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej i Pomocy Społecznej. W § 9 ust. 1 pkt 3 regulaminu organizacyjnego wskazano, że do zadań tego zespołu należy zapewnienie pomocy i wsparcia rodzinom zastępczym w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej szczególnie w formie szkoleń, poradnictwa prawnego, psychologicznego, terapii, grupy wsparcia, rodziny pomocowej oraz terapii i specjalistycznej pomocy dla dzieci.

W celu realizacji zadań wynikających z ustawy koordynatorzy korzystali z opracowanych przez Zespół ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej i Pomocy Społecznej wzorów dokumentów sprawozdawczych, między innymi opracowania planu pomocy dziecku, oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej, informacji dotyczącej rodzica biologicznego dziecka, informacji o sytuacji pełnoletniego wychowanka, oceny rodziny zastępczej czy też wzoru zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia i braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W okresie objętym kontrolą ww. wzory dokumentacji nie zostały wprowadzone w formie wewnętrznych regulacji, mimo iż zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego wskazano, że do uprawnień dyrektora należy nadzorowanie organizacji pracy i realizacji zadań PCPR, w tym wprowadzanie zarządzeń wewnętrznych. Również nie wprowadzono wewnętrznych procedur postępowania przy przydzielaniu koordynatorów do rodzin zastępczych.

W wyjaśnieniu podano miedzy innymi, iż kierownik Zespołu ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej i Pomocy Społecznej raz w tygodniu spotyka się ze wszystkimi koordynatorami, omawiając najistotniejsze sprawy, a w przypadku problemów i wątpliwości, sposób postępowania był jest ustalany z dyrektorem PCPR

[5] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.
[6] Załącznik do uchwały Nr 379/2017 Zarządu Powiatu Radomskiego z dnia 7 sierpnia 2017 r.

i kierownikiem Zespołu, a ponadto koordynatorzy otrzymali wskazówki, jakie elementy i dane statystyczne powinien zawierać dany dokument.

W toku kontroli, zarządzeniem dyrektora PCPR z dnia 29 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia standardów pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej[7] zostały wprowadzone wewnętrzne procedury wraz z dokumentacją w zakresie: przekazania dziecka do rodziny/instytucjonalnej pieczy zastępczej; współpracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej z rodziną zastępczą; współpracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej z rodziną biologiczną, postępowania w sytuacjach trudnych.

W związku ze stanem zagrożenia epidemiologicznego, związanego z rozprzestrzenianiem się koronawirusa COVID-19, dyrektor PCPR wyjaśnił, że zastosowano się do zasady przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa, uwzględniając wytyczne Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Polegało to na przeprowadzeniu rozmów z pracownikami, w tym z koordynatorami oraz rodzinami zastępczymi, omawiając możliwości rozprzestrzeniania się wirusa, zagrożenia z tym związane, zachowania związane z higieną (mycie rąk, dezynfekcja), również wprowadzono obowiązek mierzenia temperatury pracownikom. W celu ograniczenia możliwości zakażenia wirusem, koordynatorzy po zaakceptowanym przez kierownika Zespołu wniosku, a następnie jego zatwierdzeniu przez dyrektora, mieli możliwość pracy online. Ponadto ich praca podzielona została na dwa podzespoły, wykonujące na zmianę swoje obowiązki w siedzibie PCPR, chcąc zapobiec jednoczesnym zachorowaniu wszystkich pracowników.

Również w toku kontroli, zarządzeniem dyrektora PCPR w Radomiu z dnia 23 października 2020 r. w sprawie zagrożenia chorobą COVID-19[8], zostały wprowadzone zasady i tryb organizacji tzw. pracy zdalnej. Między innymi pracownik zobowiązany jest do bieżącego monitorowania o wynikach swojej pracy, przestrzegania ustalonego czasu pracy i wykorzystywania go w pełni na wykonywanie swoich obowiązków służbowych. Ponadto, ma obowiązek przedkładania ewidencji czasu pracy bezpośrednio przełożonemu w terminie dwóch dni od zakończenia każdego tygodnia, w którym polecono mu pracę zdalną, według ustalonego wzoru, (załącznik nr 1 do zarządzenia: data, liczba godzin wykonania pracy z wyszczególnieniem powierzonych zadań).

(akta kontroli str.17-119, 778-780)

Zgodnie z regulaminem pracy[9], koordynatorzy w celu udania się na wizytę do rodziny zastępczej w godzinach pracy PCPR, mają możliwość korzystania z samochodu służbowego, po wcześniejszym uzgodnieniu z przełożonym i wpisaniu się do zeszytu „ewidencja wyjść w godzinach służbowych". Ponadto, zarządzeniem dyrektora PCPR w sprawie wprowadzenia procedur sposobu i trybu organizacji podróży służbowej pracowników, na podstawie polecenia wyjazdu służbowego, koordynatorom przysługuje zwrot kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej czy też samochodem prywatnym pracownika, według zryczałtowanej stawki za 1 kilometr przebiegu pojazdu.

Dokonane w trakcie kontroli oględziny miejsca pracy koordynatorów wykazały trudne warunki ich pracy, gdyż w pomieszczeniu o powierzchni ok. 29 $m^2$ umieszczone były stanowiska pracy dla siedmiu koordynatorów (m.in. biurka, elektroniczny sprzęt biurowy, szafy). W udzielonym wyjaśnieniu podano, że czynione od dłuższego czasu starania w kierunku poprawy warunków pracy

---

[7] Zarządzenie Nr 23/2020 dyrektora PCPR z dnia 29 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia standardów pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

[8] Zarządzenie Nr 22/2020 dyrektora PCPR z dnia 23 października 2020 r. w sprawie ramowych zasad organizacji tzw. pracy zdalnej w PCPR w Radomiu.

[9] Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 6/2012 dyrektora PCPR w Radomiu z dnia 16 marca 2012 r.

koordynatorów zakończone zostały sukcesem, gdyż z dniem 1 stycznia 2021 r. PCPR od Starostwa otrzyma do dyspozycji trzy pomieszczenia, co znacząco wpłynie na podniesienie komfortu pracy. Odnośnie możliwości swobodnego, nieskrępowanego porozmawiania na terenie PCPR z rodziną zastępczą, dziećmi z rodzin zastępczych, rodzinami biologicznymi, do dyspozycji pracowników pieczy zastępczej były udostępnione dwie sale konferencyjne w budynku Starostwa.

(akta kontroli str. 39-61, 120-126)

**1.2.** Z analizy dokumentacji kadrowej wynika, że na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, zatrudnione były osoby zgodnie z wymogami określonymi w art. 78 ust. 1 ustawy, tj. posiadające kwalifikacje niezbędne do pracy na tym stanowisku, a ich akta osobowe zawierały oświadczenia potwierdzające spełnienie warunków między innymi wymóg posiadania władzy rodzicielskiej oraz że nie są objęte obowiązkiem alimentacyjnym i nie byli skazani za przestępstwo.

W latach 2018-2019 trzech koordynatorów zatrudnionych było na podstawie umowy zlecenia o świadczenie usługi, a od 2020 r. wszyscy koordynatorzy zatrudnieni są na podstawie umowy o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy. Zadania związane z rodzinną pieczą zastępczą zostały szczegółowo ujęte w zakresach czynności i obowiązków zatrudnionych koordynatorów i były one zbieżne z zadaniami przedstawionymi w ustawie. Ponadto, ich praca nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego, nie prowadzili również postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez Powiat.

(akta kontroli str.127-136)

Zadaniowy czas pracy w stosunku do pracowników zatrudnionych na stanowiskach koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, został określony w Regulaminie pracy PCPR, w którym podano między innymi, iż czas niezbędny do wykonania powierzonych im zadań, nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w miesięcznym okresie rozliczeniowym. W latach 2018-2019 przy zatrudnieniu łącznie trzech koordynatorów na umowę zlecenie, zadaniowy czas pracy był rozliczany na podstawie miesięcznej ewidencji wykonanych zadań, z wyszczególnieniem każdego dnia z liczbą godzin pracy, wykonanych zadań, zatwierdzonych przez Kierownika Zespołu ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej i Pomocy Społecznej z akceptacją dyrektora PCPR oraz na podstawie przedstawienia corocznego sprawozdania z efektów swojej pracy. W stosunku do trzech koordynatorów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ich weryfikacja i rozliczenie z efektów wykonanych zadań w pieczy zastępczej, dokonane zostało poprzez roczne sprawozdanie, ale już bez miesięcznego okresu rozliczeniowego.

W wyjaśnieniu dyrektor PCPR podała, iż koordynatorzy realizują swoje zadania zgodnie ze szczegółowym zakresem czynności na podstawie umów o pracę. Praca koordynatorów jest monitorowana na bieżąco i nie zachodzi potrzeba prowadzenia miesięcznych kart pracy. Ponadto, na ogół raz w tygodniu, na spotkaniu wszystkich koordynatorów z kierownikiem Zespołu, są omawiane najistotniejsze sprawy lub problemy przez nich zgłaszane, miedzy innymi ustalane są wyjazdy w teren, terminy posiedzeń zespołów, sprawy rodzin stosownie do potrzeb są konsultowane indywidualnie z kierownikiem zespołu.

Zdaniem NIK, zadaniowy czas pracy polega przede wszystkim na rozliczeniu pracownika z realizacji powierzonych mu zadań. W zadaniowym systemie czasu pracy pracownik ma dużą swobodę w kształtowaniu swojego czasu pracy. Z tego też względu w stosunku do pracowników w systemie zadaniowym nie ewidencjonuje się godzin pracy[10]. Oznacza to, że wynagrodzenie czy ewentualne nagrody i premie powinny wynikać z rozliczenia wykonanych zadań. Natomiast prowadzona

[10] Art. 149 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320).

ewidencja czasu pracy, z wyłączeniem godzin pracy, obejmuje okresy urlopów wypoczynkowych, urlopów bezpłatnych, okresów niezdolności do pracy z powodu choroby.

W toku kontroli, zarządzeniem Dyrektora PCPR w Radomiu z dnia 23 października 2020 r. w sprawie organizacji i dokumentowania pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, zostały wprowadzone zasady miesięcznego nadzoru wykonanej pracy[11]. W § 2 podano, iż pracownik przedkłada ewidencję czasu pracy bezpośrednio przełożonemu w terminie 10 dni od zakończenia miesiąca według wzoru ewidencji czasu pracy koordynatora, określonego w załączniku nr 1 do zarządzenia (data, liczba godzin wykonania pracy z wyszczególnieniem powierzonych zadań).

(akta kontroli str.137-144, 117, 781-782)

W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia na stanowisku koordynatora w rodzinnej pieczy zastępczej na koniec 2018 r., 2019 r. i 2020 r. (I połowa) wynosił odpowiednio: sześć, sześć i siedem osób. W badanym okresie żaden z pracowników nie odszedł z pracy w PCPR. W tym czasie na terenie Powiatu funkcjonowało odpowiednio: 91, 89 oraz 88 rodzin zastępczych, w tym odpowiednio w badanych latach: 72, 71 oraz 69 rodzin zastępczych wychowujących dzieci niepełnoletnie. Spośród rodzin zastępczych wychowujących dzieci niepełnoletnie, w okresie objętym kontrolą opieką koordynatorów objętych było odpowiednio:

- w 2018 r.: 46 rodzin spokrewnionych, 17 rodzin niezawodowych, siedem rodzin zawodowych, dwie rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego, wychowujących łącznie 114 dzieci,
- w 2019 r.: 42 rodziny spokrewnione, 19 rodzin niezawodowych, osiem rodzin zawodowych, dwie rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego, wychowujących łącznie 104 dzieci,
- w 2020 r. (I połowa): 41 rodzin spokrewnionych, 18 rodzin niezawodowych, dwie rodzin zawodowych, dwie rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego.

Różnicę pomiędzy liczbą rodzin zastępczych istniejącą na terenie Powiatu, a liczbą rodzin objętych opieką koordynatora, stanowią dotychczasowe rodziny zastępcze, w których przebywają tylko pełnoletni wychowankowie. Tak więc wszystkie funkcjonujące na terenie Powiatu rodziny zastępcze, mające pod swoją opieką dzieci, w latach 2018-2020 (I połowa) były objęte wsparciem koordynatorów pieczy zastępczej, zgodnie ze złożonym przez nie wnioskiem. Pod opieką każdego z koordynatorów znajdowało się nie więcej niż łącznie 15 rodzin zastępczych, tj. zgodnie z art. 77 ust. 4 ustawy. Nie wystąpiły przypadki rezygnacji rodzin zastępczych ze wsparcia koordynatorów.

W okresie objętym kontrolą na terenie Powiatu nie był prowadzony rodzinny dom dziecka. Należy jednak dodać, że na podstawie umowy z dnia 24 sierpnia 2020 r., zawartej pomiędzy Starostą Radomskim, a z jedną z rodzin zastępczych zawodowych[12], utworzony został w miejscowości Jedlińsk rodzinny dom dziecka.

(akta kontroli str. 145-154, 771)

**1.3.** Zgodnie z art. 77 ust. 5 oraz art. 76 ust. 4 pkt 14a ustawy, w badanym okresie koordynatorzy pieczy zastępczej systematycznie brali udział odpowiednio w szkoleniach zapewniających podnoszenie kwalifikacji zawodowych (21 dni w 2018 r. dla pięciu osób, 42 dni szkoleń w 2019 r. dla pięciu osób, trzy dni szkoleń

[11] Zarządzenie Nr 21/2020 dyrektora PCPR w Radomiu z dnia 23 października 2020 r. w sprawie organizacji i dokumentowania pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

[12] Umowa Nr 5/2020 z dnia 24 sierpnia 2020 r. o prowadzenie rodzinnego domu dziecka.

w 2020 r. dla trzech osób). W udzielonym wyjaśnieniu podano między innymi, iż koordynatorzy mieli możliwość zgłaszania swoich propozycji, które w miarę możliwości były realizowane. Propozycje szkoleń omawiano pomiędzy koordynatorami a kierownikiem zespołu na bieżąco. Koordynatorzy nie wnioskowali o superwizję, ani poradnictwo zawodowe.

W badanym okresie, w jednym przypadku za udział w szkoleniu czterech koordynatorów, PCPR w 2019 r. wydatkował kwotę 400 zł w temacie „Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – kompetentny rzecznik dziecka i rodziny zastępczej". Pozostałe szkolenia były bezpłatnie, a ich zakres obejmował m.in. następujące zagadnienia: „Prawidłowa diagnoza, jako klucz do pomocy dziecku krzywdzonemu", Odbudowa rodziny i wsparcie pieczy zastępczej", „Wypalenie zawodowe osób pracujących z dziećmi i rodzinami", „Alkoholowy Zespół Płodowy (FAS). Wyzwania medyczne, psychologiczne, edukacyjne, ekonomiczne i prawne", „Sukcesy, dylematy i wyzwania pieczy zastępczej". Przy ustalaniu ww. tematów, PCPR zasięgał opinii koordynatorów, dotyczących propozycji tematów szkoleń.

W trakcie kontroli przeprowadzona została anonimowa ankieta dla koordynatorów, w sprawie oceny organizacji i warunków wykonywania zadań. W pięciu spośród sześciu uzyskanych odpowiedzi[13], podano m.in., że wobec wszystkich pracowników pracodawca zasięgał opinii zapotrzebowania na szkolenia. W zakresie możliwości uczestniczenia w szkoleniach wspierających zachowanie i wzmocnienie kompetencji, cztery udzielone odpowiedzi dotyczyły tematów w zakresie metodyki prowadzenia pracy z rodzinami zastępczymi, metodyki prowadzenia pracy z dziećmi przebywającymi w pieczy zastępczej, metodyki pracy z wybranymi grupami rodzin/dzieci. Jedna odpowiedź dotyczyła uczestniczenia w szkoleniu w zakresie korzystania z narzędzi informatycznych oraz przepisów bhp.

(akta kontroli str.155-160, 120-121)

**1.4.** W sprawozdaniach z działalności PCPR za lata 2018-2019 sporządzonych zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy[14], w wykazie potrzeb w zakresie pieczy zastępczej, nie wykazywano potrzeby zwiększenia liczby koordynatorów. Z analizy ww. dokumentacji wynika, że w każdym roku miały miejsce rotacje liczby rodzin związane między innymi z usamodzielnieniem pełnoletnich podopiecznych, adopcją, powrotem do rodziny biologicznej. W badanym okresie limit 15 rodzin zastępczych na jednego koordynatora nie został przekroczony, tj. był zgodny z art. 77 ust. 4 ustawy.

W latach 2018-2020 (I połowa) zatrudnienie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej finansowane było ze środków własnych Powiatu oraz dotacji budżetu państwa, otrzymywanej w ramach Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – „Asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej". Na ten cel wydatkowano łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, składkami na ubezpieczenie społeczne i składkami na Fundusz Pracy:

**a)** 228,2 tys. w 2018 r., w tym środki własne 133,4 tys. zł, tj. 58,5% ogółu, środki z ww. programu 94,8 tys. zł, tj. 41,5% ogółu,

---

[13] Ankieta w sprawie oceny organizacji i warunków pracy dla koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej: pytanie nr 7: Czy w ciągu ostatnich 3 lat pracodawca zapewnił Pani/Panu opinii na temat zapotrzebowania na szkolenia?, pyt. 8: Czy w ciągu ostatnich 3 lat pracodawca zapewnił Pani/Panu możliwość uczestniczenia w szkoleniach wspierających zachowanie i wzmocnienie kompetencji?, pytanie nr 9: Czy w ciągu ostatnich 3 lat pracodawca zapewnił Pani/Panu możliwość udziału w szkoleniach lub uzyskaniu wsparcia zapobiegającego zjawisku wypalenia zawodowego?

[14] Art. 182 ust. 5 ustawy stanowi, że kierownik PCPR składa zarządowi powiatu coroczne sprawozdanie z działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

**b)** 287 tys. zł w 2019 r., w tym 178,6 tys. zł, tj. 62,2% ogółu, środki z ww. programu 108,4 tys. zł, tj. 37,8% ogółu,

**c)** 158,5 tys. zł w 2020 r. (I połowa) w całości stanowiące środki własne. Wydatki te w całości zaplanowane są do sfinansowania środkami własnymi.

Wymiar procentowy wkładu własnego PCPR, był zgodny z wymogami zawartymi w Programie, a dane finansowe zgodne z kosztami wynikającymi z ewidencji księgowej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie koordynatora z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, nagrodami, wyniosło (brutto) 3 tys. zł w 2018 r., 3,8 tys. zł w 2019 r. i 3,6 tys. zł w 2020 r. (I połowa).

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemie pieczy zastępczej, były sporządzane i przekazywane Wojewodzie w wersji elektronicznej za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS), w terminach określonych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[15], tj. za I półrocze do 31 lipca oraz roczne do 31 stycznia roku następnego. Wykazane w sprawozdaniach dane dotyczące realizacji zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej były zgodne ze stanem faktycznym i były zgodne z zapisami w ewidencji księgowej.

(akta kontroli str.161-292)

**1.5.** Stosownie do wymogów art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy oraz zakresem czynności i odpowiedzialności, przedkładane przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej coroczne sprawozdania z efektów realizacji zadań i czasu pracy, były zatwierdzone bez uwag przez dyrektora PCPR. Sprawozdania przedstawiały opis współpracy i udzielonej pomocy rodzinom zastępczym, udzielonego wsparcia pełnoletnim wychowankom, pozostających pod opieką dotychczasowych rodzin zastępczych i korzystających ze świadczeń. Ponadto, opisywano współpracę z ośrodkami pomocy społecznej, sądami rejonowymi, ośrodkami adopcyjnymi, przedszkolami, policją, kadrą pedagogiczną szkołami. Wizyty i wykonane czynności były dokumentowane i podpisywane przez rodzinę zastępczą. W sprawozdaniach podane były liczby wykonanych zadań i czynności m.in. liczba: skierowań podopiecznych do placówki opiekuńczo-wychowawczej, sporządzonych planów pomocy dziecku, okresowej oceny sytuacji dzieci z uwzględnieniem ich wieku oraz oceny rodziny zastępczej, wykaz kontaktów i spraw z przedstawicielami sądu rodzinnego w celu przysposobienia i uregulowania sytuacji prawnej dziecka. Ponadto ukazywano działania koordynatorów związane z pomocą w uzyskaniu wizyty dzieciom oraz rodzinom zastępczym do psychologa, lekarza, jak aktywność koordynatorów przy organizacji spotkań podopiecznych z rodzinami biologicznymi. Ww. wykazane dane były zgodne ze złożoną do Wojewody sprawozdawczością.

(akta kontroli str. 293-302)

**1.6.** Zgodnie z art. 38b ust. 1 ustawy zarząd powiatu sprawuje kontrolę nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, natomiast w myśl art. 186 pkt 3 ustawy do zadań wojewody należy kontrola[16] nad: 1) realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego

---

[15] Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. 2016 poz. 213) oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz.U. 2019 poz. 1195).

[16] Ustawa: Art. 186 pkt 3 ustawy.

oraz jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy, 2) zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej z wymaganymi kwalifikacjami.

Zarząd Powiatu zlecił komórce audytu wewnętrznego przeprowadzenie kontroli w pięciu rodzinach pełniących funkcję rodziny zastępczej spokrewnionej. Kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości w opiece nad dzieckiem pod względem lekarskim, psychologiczno-pedagogicznym, warunków mieszkaniowych czy też w utrzymywaniu kontaktów z rodzicami biologicznymi. Zwrócono uwagę na bardzo dobrą współpracę rodzin zastępczych z koordynatorami oraz pracownikami PCPR. W przeprowadzonej w 2018 r. kontroli rodzin zastępczych niezawodowych, również nie stwierdzono nieprawidłowości. Nie wydano żadnych zaleceń, ale opisana została odmowa współpracy jednej z rodzin z ośrodkiem adopcyjnym sprzeciwiającej się adopcji dzieci. W informacji podano, że dzieci są zaopatrzone prawidłowo, otoczone opieką i związane z rodzicami zastępczymi.

W badanym okresie w PCPR jako organizatora pieczy zastępczej oraz u rodzin zastępczych nie były przeprowadzane kontrole z realizacji zadań wykonywanych przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej przez Wojewodę Mazowieckiego.

(akta kontroli str. 303-312)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W badanym okresie PCPR wywiązało się z obowiązku zorganizowania opieki nad rodzinami zastępczymi, a praca koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej była prawidłowo zorganizowana. W strukturze organizacyjnej PCPR, koordynatorzy prawidłowo zostali umiejscowieni w Zespole ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej i Pomocy Społecznej i zatrudnieni na podstawie umów o pracę, w systemie zadaniowego czasu pracy. Posiadali wymagane wykształcenie i systematycznie podnosili swoje kwalifikacje zawodowe uczestnicząc w organizowanych przez PCPR szkoleniach. Zgodnie z art. 77 ust. 4 ustawy, pod opieką każdego z koordynatorów znajdowało się nie więcej niż łącznie 15 rodzin zastępczych.

Koordynatorzy zatrudnieni w systemie zadaniowego czasu pracy, byli rozliczani z przepracowanego czasu pracy oraz z efektów wykonanych zadań, na podstawie tylko rocznych sprawozdań, a nie w ujęciu miesięcznej weryfikacji i nadzoru z ich wykonania. Unormowania dotyczące wewnętrznych zasad i sposobów realizacji działań przez koordynatorów oraz miesięcznej ewidencji wykonanych zadań w stosunku do pracowników zatrudnionych w systemie zadaniowego czasu pracy zostały unormowane wewnętrznymi przepisami dopiero w trakcie kontroli.

## 2. Realizacja zadań przypisanych koordynatorom

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Celem dokonania oceny realizowanych zadań, spośród przedstawionego wykazu 69 rodzin objętych opieką koordynatorów (41 rodzin zastępczych spokrewnionych, 18 rodzin zastępczych niezawodowych oraz 10 rodzin zastępczych zawodowych, w tym dwie rodziny pełniące funkcję pogotowia rodzinnego), do badania wybrana została poprzez dobór celowy dokumentacja ośmiu najdłużej objętych opieką rodzin zastępczych wychowujących 12 podopiecznych, w tym cztery rodziny zastępcze spokrewnione, dwie rodziny zastępcze niezawodowe oraz dwie rodziny zastępcze zawodowe.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 i 2 ustawy we wszystkich zbadanych przypadkach wyznaczenie koordynatora do opieki nad rodziną zastępczą dokonane zostało po

zasięgnięciu opinii rodziny zastępczej i udokumentowane w formie podpisanego przez nich wniosku w sprawie wskazanego koordynatora.

(akta kontroli str. 313-324)

**2.2.** W toku kontroli dokonano analizy dokumentacji ośmiu rodzin, w których przebywało 12 dzieci. Dla pięciu rodzin dokonana została zmiana koordynatora współpracującego z rodziną. Było to spowodowane zwolnieniem lekarskim z powodu ciąży i urlopu macierzyńskiego. W badanej próbie nie stwierdzono przypadku odmowy objęcia wsparciem rodzin zastępczych.

W sześciu przypadkach zbadanych dokumentów, plany pomocy dziecku umieszczonemu w rodzinnej pieczy zastępczej, sporządzone były przy udziale wyznaczonego koordynatora w terminie miesiąca od dnia przekazania dziecka do rodziny zastępczej, a w dwóch przypadkach czas opracowania planu pomocy wyniósł 42 oraz 47 dni, a w zależności od stwierdzonej sytuacji dziecka, plany pomocy dziecku były modyfikowane.

Plany pomocy dziecku opracowane były przez koordynatorów we współpracy z rodzinami zastępczymi i asystentem rodziny w sytuacji, gdy rodzina biologiczna była objęta taką opieką. Należy jednak zaznaczyć, iż na osiem zbadanych planów pomocy, sześć nie zostało opracowanych we współpracy z asystentem rodziny, a w sytuacji, gdy rodzinie nie został przydzielony asystent, we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną (pracownikiem socjalnym), mimo że obowiązek taki wynika z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy.

W jednym przypadku spowodowane to było nieobjęciem przez OPS właściwy dla miejsca zamieszkania rodziny biologicznej wsparciem asystenta, a w pozostałych – wynikał z tego, że matka czy ojciec biologiczny dziecka, nie wyrażali zgody i nie współpracowali z przydzielonym asystentem rodziny.

W udzielonym wyjaśnieniu o współpracy koordynatora z asystentem rodziny po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, dyrektor PCPR podał między innymi, że wiele gmin traktuje umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jako zwolnienie z obowiązku objęcia rodziny biologicznej wsparciem asystenta, a powinna być szczególnie intensywna. Wskazał również, iż dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obligatoryjnego obowiązku po stronie gminy przydzielenia wsparcia asystenta rodzinom, z których zostały zabrane dzieci, aby zwiększyć ich szanse na powrót do rodziny biologicznej. Skutkowałoby to większą efektywnością pracy koordynatora, jak i skutecznością samej rodzinnej pieczy zastępczej, która w założeniu ma być tymczasową formą opieki nad dzieckiem.

Plany pomocy dziecku opracowane były na podstawie dokumentacji medycznej o stanie zdrowia dziecka, opinii pedagoga szkolnego, diagnozy psychofizycznej, potrzeb w zakresie opiekuńczym, rozwojowym, emocjonalnym, jak również uwzględnieniu zdania dziecka. Odnosiły się one do problemów i celów pracy z dzieckiem, uwzględniały między innymi działania długoterminowe, krótkoterminowe, planowane efekty w odniesieniu do zapewnienia stabilnej sytuacji życiowej, jego potrzeb i zainteresowań, rozwoju fizycznego, zdrowotnego, emocjonalnego, intelektualnego i edukacyjnego, relacji z rówieśnikami, udziału w obowiązkach domowych, jak również kontaktów z rodziną biologiczną.

(akta kontroli str. 325-414

W zależności od oceny rodzinnej sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz jego potrzeb, w planie dziecka określony był cel główny pracy z dzieckiem, który określał działania krótkoterminowe oraz długoterminowe, tj. działania dotyczące:

– powrotu dziecka do rodziny biologicznej (współpraca z asystentem rodziny biologicznej w celu przywrócenia pełni praw rodzicielskich rodzinie biologicznej),

– adopcji (uregulowanie sytuacji prawnej dziecka, przygotowanie dokumentacji niezbędnej do zgłoszenia do ośrodka adopcyjnego),
– pozostania dziecka w pieczy zastępczej (uregulowanie sytuacji prawnej dziecka w celu zapewnienia stabilnego miejsca w podmiocie rodziny zastępczej).

Jako przykład przysposobienia i uregulowania sytuacji prawnej można podać umieszczenie trzyletniego dziecka (F.S.) w rodzinie zastępczej niezawodowej. Głównym celem było pozostawienie dziecka w dotychczasowej rodzinie zastępczej do chwili podjęcia decyzji przez Sąd Rodzinny. Matka dziecka nie podejmowała współpracy z asystentem by móc je odzyskać, nie realizowała działań zawartych w planie pomocy, tj. nie przestrzegała ustalonych wizyt, nie odbierała telefonów. W opracowanym planie pomocy we współpracy z asystentem rodziny biologicznej zostały uwzględnione wyniki diagnozy rozwoju dziecka, sporządzonej przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną. Zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy, oceny sytuacji dziecka były przeprowadzane nie rzadziej niż co 3 miesiące. Pomoc dziecku polegała przede wszystkim na przysługującym mu dostępie do świadczeń zdrowotnych. Po dokonaniu wszelkich formalności, postanowieniem Sądu Rodzinnego, rodzina zastępcza przysposobiła podopiecznego.

Z badanej dokumentacji próby ośmiu rodzin zastępczych wychowujących 12 dzieci wynika, że na posiedzeniach dotyczących sytuacji dziecka, uwzględniając wnioski wynikające z jego oceny, plany były korygowane i modyfikowane. Stosownie do art. 131 ust. 1 ustawy w przypadku dzieci do lat 3, ocena dokonywana była nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych, nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Kontakty koordynatorów z rodziną zastępczą były systematyczne i poprzedzały posiedzenia ds. oceny sytuacji dziecka. W okresie ogłoszonej pandemii COVID-19, od marca do końca czerwca, działania były poprzedzone rozmowami telefonicznymi, a informacje do oceny były przekazywane drogą e-mailową od asystenta rodziny z gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania rodziny biologicznej, pedagoga szkolnego.

Zgodnie z art. 130 ust. 1 oraz 2 ustawy w posiedzeniach, na których dokonywano oceny sytuacji dziecka, uczestniczył koordynator, rodzina zastępcza, psycholog, pracownik socjalny, pedagog szkolny. W zależności od przypadku i złożoności sprawy zapraszano przedstawiciela ośrodka adopcyjnego, sądu właściwego rodzinnego, przedstawiciela z ośrodka zdrowia, Policji.

Każde działanie koordynatora udokumentowane było adnotacją na opracowanych przez PCPR formularzach dotyczących między innymi: przeprowadzonej przez koordynatora wizyty w rodzinie zastępczej i jej oceny, opracowania informacji dotyczącej rodziców biologicznych dziecka oraz adnotacji z przeprowadzonej z nimi rozmowy, wizyty w ośrodku pomocy społecznej, wizyty w szkole, informacji o sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej rodziny ubiegającej się o pełnienie funkcji pieczy zastępczej dla Sądu Rejonowego.

Spośród objętych badaniem sześciu spraw, w dwóch przypadkach jako cel główny, określony został powrót dziecka do rodziny biologicznej. W przypadku dziewięcioletniego dziecka (M.P.) oddanego do rodziny zastępczej spokrewnionej cel główny został osiągnięty – po rocznym okresie spełnienia warunków poprawy życiowej i starań o odzyskanie praw do opieki, dziecko wróciło do ojca biologicznego. Jako przykład, gdy wyznaczony cel główny nie został zrealizowany można wskazać sześciomiesięczne dziecko (E.C.), które trafiło do rodziny zastępczej niezawodowej. Trwające 20 miesięcy starania koordynatora wraz z psychologiem, okazały się bezskuteczne, a powodem był brak uczuć i więzi emocjonalnych matki biologicznej do dziecka. Przy współpracy z Katolickim Ośrodkiem Adopcyjnym w Radomiu, dziecko zostało przysposobione przez rodzinę adopcyjną.

(akta kontroli str.325-416)

Ze względu na trwającą w 2020 r. pandemię COVID-19 i wynikające z niej ograniczenia w zakresie bezpośrednich kontaktów, oceny dokonywane były poprzez telefoniczną konsultację z rodziną zastępczą, zgromadzoną dokumentację medyczną oraz opinię ośrodka pomocy społecznej.

W toku kontroli została przeprowadzona ankieta dla rodzin zastępczych objętych opieką koordynatora. Spośród 20 wysłanych ankiet, odpowiedzi udzieliło 17 rodzin. W udzielonej opinii, 15 rodzin stanowiących 88,2% otrzymanych odpowiedzi, wskazało na istotne wsparcie koordynatorów w opiece nad dziećmi, a ich pomoc ocenił jako potrzebną i skuteczną. W przypadku 14 rodzin, tj. 82,4% odpowiedzi, rodziny zdecydowanie się nie zgadzają ze stwierdzeniem, iż koordynator nie ma wystarczającej wiedzy i doświadczenia, aby skutecznie wspierać rodzinę zastępczą[17].

(akta kontroli str.116)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Na etapie przygotowania planów pomocy dziecku, w sześciu z ośmiu skontrolowanych planów nie brał udziału asystent rodziny lub nie współpracowano z podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną, co było niezgodne z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Zgodnie z art. 77 ust. 1 i 2 ustawy, PCPR wyznaczał koordynatora do opieki nad rodziną zastępczą, po zasięgnięciu opinii rodziny zastępczej w formie podpisanego wniosku. Plany pomocy zawierały działania szczegółowe, określone w następujących celach: powrót do rodziny biologicznej (przywrócenie pełni praw rodzicielskich rodzicom biologicznym), adopcja (przygotowanie dokumentacji niezbędnej do zgłoszenia do ośrodka adopcyjnego), pozostanie w pieczy zastępczej (uregulowanie sytuacji prawnej dziecka i zapewnienie mu stabilnego miejsca w podmiocie pieczy zastępczej).

## 3. Formy i efekty pomocy udzielanej przez koordynatorów rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Z analizy zbadanej próby ośmiu rodzin zastępczych wychowujących 12 dzieci, zdiagnozowano łącznie 213 problemów wynikających z zadań rodziny zastępczej określonych w art. 40 ust. 1 pkt 1-7 ustawy. Trzy nierozwiązane problemy wynikały z niezrealizowania w pełni wszystkich zleconych badań lekarskich oraz nieudzielenia skutecznej pomocy w nauce szkolnej.

Zidentyfikowane problemy dzieci i rodzin zastępczych dotyczyły przede wszystkim następujących form pomocy dzieciom:

- zapewnienie dziecku dostępu do przysługujących świadczeń zdrowotnych (liczba problemów 66) – między innymi: zgłoszenia dziecka do lekarza Państwowej Opieki Zdrowotnej, zgłoszenie dziecka do ubezpieczenia zdrowotnego, zgłoszenia dziecka do lekarza specjalisty, wizyty u stomatologa, przedłożenia zaświadczeń o odbytych szczepieniach, badaniach kontrolnych,
- traktowanie dziecka w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobistej (liczba problemów 42) – między innymi: problemy wynikające z akceptowania dziecka bez względu na zachowania, uczenie dziecka odpowiedzialności,

[17] Pytanie: „Jak państwo oceniacie pomoc i wsparcie niesione przez koordynatora?", „Koordynator nie ma wystarczającej wiedzy i doświadczenia, aby skutecznie wspierać rodzinę zastępczą: 1. Zdecydowanie się nie zgadzam, 2. Raczej się nie zgadzam, 3. Nie mam zdania, 4. Raczej się zgadzam, 5. Zdecydowanie się zgadzam".

umiejętności samodzielnego podejmowania decyzji, ustalania i egzekwowania zasad higieny osobistej, obowiązków dziecka w codziennych pracach domowych, ustalania zasad korzystania z telefonu komórkowego, zabawy przy komputerze,

– zapewnienie dziecku kształcenia, wyrównania braków rozwojowych i szkolnych (liczba problemów 29) – między innymi: u dzieci z zespołem FAS - pomoc w poradni psychologiczno-pedagogicznej, dostosowanie wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb psychofizycznych, zapewnienia korepetycji, pomoc nauczyciela wspomagającego w nauce, potrzeba kształcenia specjalnego.

Dwa problemy uznane jako nierozwiązane dotyczyły zapewnienia dziecku kształcenia, wyrównania braków rozwojowych i szkolnych. W jednym przypadku dziewięcioletniemu wychowankowi przebywającemu w rodzinie zastępczej spokrewnionej, ze względu na podejrzenie u dziecka dysgrafii, w planie pracy ustalono pomoc w odrabianiu lekcji. Rodzina jednak nie zapewniła korepetycji dla dziecka. Po konsultacji z koordynatorem, rodzina została zmotywowana do pomocy wychowankowi w pisaniu i nauce szkolnej. Drugi przypadek dotyczy czternastoletniej wychowanki przebywającej w rodzinie zastępczej spokrewnionej. Dziecko posiadało orzeczenie o niepełnosprawności, a z tym związaną potrzebę kształcenia specjalnego oraz wsparcia podczas kształcenia. Rodzina nie wykazała dostatecznej uwagi w realizacji ustalonego działania w planie pomocy dziecku. Po konsultacji z koordynatorem, dziecko otrzymało pomoc nauczyciela wspomagającego podczas zajęć lekcyjnych w szkole, otrzymało zajęcia dodatkowe, a z rodziną zostało ustalone większe wsparcie w procesie edukacji.
Trzeci przypadek dotyczył niezapewnienia dziecku dostępu do przysługujących świadczeń zdrowotnych. Rodzina trzyletniego dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej niezawodowej nie przeprowadziła wszystkich kontrolnych badań lekarskich, w zakresie zdiagnozowania cech występujących u dzieci z zespołem FAS. Po konsultacji z koordynatorem, zalecenia są w trakcie realizacji.

(akta kontroli str.415-416, 325-414)

Z otrzymanego badania ankietowego 17 rodzin zastępczych objętych opieką koordynatora wynika:

- 16 rodzin pozytywnie oceniło istotne wsparcie koordynatora w opiece nad dziećmi, dba o interes dziecka, wyrażając uznanie jego wiedzy i doświadczenia, w skutecznym jej wspieraniu,

- 16 rodzin pozytywnie oceniło sporządzone plany pomocy dziecku, jako realne i adekwatne do sytuacji dziecka.

Dla ankietowanych rodzin, u których występowały problemy, koordynator w 11 przypadkach „zawsze", w czterech przypadkach „w większości przypadków" aktywnie reagował i wspierał rodziny zastępcze. W zakresie udzielonej pomocy w umożliwieniu dziecku kontaktu z rodziną biologiczną i innymi osobami bliskimi, 8 rodzin oceniło pozytywnie, w tym: 4 rodziny jako „znakomite", 2 – „bardzo dobre", 2 – „dobre". Dwie rodziny udzieliły odpowiedzi jako pomoc „dostateczna". Ankietowane rodziny, pozytywnie oceniły również kontakt koordynatora z dziećmi, jako bardzo dobry oraz wyraziły opinię o ich samodzielnej identyfikacji problemów i proponowanej pomocy rodzinie.

W udzielonych 6 opiniach podano, że nie są potrzebne żadne zmiany prawno-organizacyjne, a praca koordynatorów jest bardzo potrzebna, dobrze zorganizowana, skuteczna i sprawna. 12,5% badanych rodzin oceniło wsparcie ze strony koordynatora w opiece nad dziećmi jako „dobre", 31,3% jako „bardzo dobre", 37,5% jako „znakomite", a 18,8% zadeklarowało, że nigdy nie otrzymało wsparcia w tym zakresie. 88,2% respondentów oceniło pomoc i wsparcie niesione przez

koordynatora jako potrzebne i skuteczne, natomiast dla 11,2% pomoc ta była skuteczna w ograniczonym zakresie.

W otrzymanych od rodzin zastępczych ankietach nie wskazano uwag i zastrzeżeń do pracy koordynatora.

(akta kontroli str. 417-439, 772-777)

Jednym z przykładów ilustrujących proces wsparcia i skutecznego działania koordynatora w rozwiązaniu problemów dotyczących dzieci przebywających w rodzinach zastępczych może być powrót dziewięcioletniego dziecka (K.S.) z rodziny zastępczej spokrewnionej do ojca biologicznego. Dziecko z powodu nadużywania alkoholu i zaniedbań opiekuńczo-wychowawczych ojca, zostało umieszczone w pieczy zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego w Powiecie Grójeckim. Po sześciu miesiącach, dzięki staraniom jego babci i we współpracy z koordynatorem MGOPS w Warce, dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej spokrewnionej, ustanowionej w osobie babci zamieszkałej w Powiecie Radomskim. W terminie 47 dni, po dokonaniu diagnozy psychofizycznej, został opracowany plan pomocy dziecku, w którym celem głównym pracy był powrót pod opiekę ojca biologicznego, pod warunkiem starań z jego strony o odzyskanie praw do opieki nad dzieckiem. Ojciec dziecka po zakończeniu terapii dotyczącej uzależnienia alkoholowego, zachowując abstynencję, współpracował z koordynatorem w zakresie wykazania poprawnych relacji z dzieckiem. Wykazał on zaangażowanie w dążeniu powrotu dziecka, zapewniając mu prawidłowe warunki do rozwoju, zabezpieczając potrzeby emocjonalne, materialno-bytowe. Biorąc pod uwagę pozytywną opinię koordynatora o ustaniu przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, stwierdzającą zasadność przywrócenia ojcu pełnej władzy rodzicielskiej, postanowieniem Sądu Rodzinnego, dziecko po rocznym pobycie w rodzinie zastępczej wróciło do ojca biologicznego.

(akta kontroli str. 440-625)

Z przeprowadzonego badania próby ośmiu rodzin objętych wsparciem koordynatora wynika ścisła współpraca z podmiotami zewnętrznymi, tj. sądem, ośrodkiem adopcyjnym, ośrodkiem pomocy społecznej oraz szkołą. W zależności od sytuacji dziecka, celu działania zapisanego w planie pomocy, na posiedzenie zespołu dotyczącego oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, występowano o aktualną opinię szkolną, do ośrodków pomocy społecznej o informację na temat rodziców biologicznych. W przypadku procedury adopcyjnej, udział brał przedstawiciel ośrodka adopcyjnego. Odnośnie Sądu, współpraca polegała między innymi na wnioskowaniu o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka, przekazywaniu do właściwego sądu oceny dziecka dotyczącej zasadności dalszego jego pobytu w pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 131 ust. 1 i 2 ustawy, w przypadku dzieci poniżej 3 lat informacja przekazywana była nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy. W sześciu z ośmiu badanych przypadkach, koordynator nie brał udziału w posiedzeniu sądu, choć był poinformowany o terminie rozpraw posiedzeń sądu (sprawy dotyczące alimentów).

W udzielonym wyjaśnieniu dyrektor PCPR podał między innymi, iż obecność koordynatora w sądzie jest uzależniona od treści korespondencji z sądu. Obecność na posiedzeniach sądu jest obowiązkowa we wszystkich sytuacjach, kiedy sąd tego żąda. W badanej próbie sąd zawiadamiał o terminie rozprawy i wówczas stawiennictwo było nieobowiązkowe. Obecnie jeden z koordynatorów jest wezwany na rozprawę dotyczącą adopcji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej i obecność koordynatora jest niezbędna.

(akta kontroli str. 325-414, 671-674)

**3.2.** Rodziny zastępcze, ich dzieci oraz podopieczni w zależności od potrzeb dziecka oraz formy rodzinnej pieczy zastępczej (zawodowa czy też spokrewniona), korzystały z uprawnień wynikających z ustawy, przede wszystkim w zakresie porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej, prawa do urlopu, udziału w grupach wsparcia, szkoleniach.

Z analizy dokumentacji badanych ośmiu rodzin wynika, że z przypisanych uprawnień, sześciu rodzinom umożliwiono uzyskanie porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej oraz podjęcie specjalistycznej terapii (art. 47 ust. 4 ustawy) dla osób sprawujących rodzinna pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej (art. 76 ust. 4 pkt 9 ustawy), siedmiu rodzinom umożliwiono udział w grupie wsparcia (art. 76 ust. 4 pkt 6), czterem rodzinom zapewniono udział w szkoleniach (art. 76 ust. 4 pkt 5). Dwie rodziny wykorzystały prawo do urlopu (art. 69 ust.1 i art. 76 ust. 4 pkt 17 ustawy), jedna rodzina skorzystała z pomocy prawnej (art. 76 ust. 4 pkt 10 ustawy), a jedna rodzina z poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego (art. 76 ust. 4 pkt 14 ustawy). Badane rodziny zastępcze nie występowały o umożliwienie skorzystania z pomocy rodziny pomocowej (art. 76 ust. 4 pkt 6), zatrudnienie osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dzieckiem (art. 64 ust. 1 ustawy) czy o pomoc wolontariuszy (art. 66 ust. 1 ustawy).

(akta kontroli str. 325-414)

Stosownie do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, koordynatorzy zapewnili rodzinom zastępczym i ich dzieciom, możliwość korzystania z poradni specjalistycznej, psychologiczno-pedagogicznej. W zależności od problemu i ustalonego planu pracy z dzieckiem, zapewniony został rodzinom zastępczym, dostęp do specjalistycznej pomocy dla dzieci. Z otrzymanych wyników ankietowego badania 17 rodzin objętych opieką koordynatora, z poradni psychologicznej skorzystało osiem rodzin, a z reedukacyjnej i rehabilitacyjnej po dwie rodziny. W pięciu przypadkach ankietowani stwierdzili, że nie było takiej potrzeby[18].

Według sprawozdania z efektów pracy organizatora pieczy zastępczej w 2018 r., 49 podopiecznych uzyskało opinię psychologiczno-pedagogiczną w zakresie potrzeb rozwojowych, edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych dziecka, w tym u czterech podopiecznych zdiagnozowano płodowy zespół alkoholowy (FAS). W 2019 r., specjalistycznej pomocy psychologiczno-pedagogicznej udzielono 36 podopiecznym, w tym u jednego dziecka zdiagnozowano zespół FAS.

Rodziny zastępcze oraz dzieci przebywające w pieczy zastępczej miały możliwość skorzystania z porady prowadzonej przez psychologa zatrudnionego w siedzibie PCPR. Prowadził on dokumentację każdej rodziny i wychowanka, dokonywał między innymi diagnozy psychofizycznej dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, udzielał porad w zakresie funkcjonowania rodziny, problemów wychowawczych, kontaktów z rodziną biologiczną. W roku 2018 w rejestrze porad odnotowanych zostało 76 konsultacji dla rodzin zastępczych, 53 porady w 2019 r., w tym sześć konsultacji dotyczyło wyjazdowych wizyt psychologa w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej, 35 porad w 2020 r. (I połowa), w tym dziewięć wizyt wyjazdowych oraz 11 przeprowadzonych wspierających rozmów telefonicznych.

Wizyty psychologa w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej wynikały między innymi z trudności opiekunów z dotarciem do PCPR (podeszły wiek, choroba przewlekła dziecka), jak również z potrzeby poznania środowiska rodzinnego.

[18] Ankieta do rodzin zastępczych, pytanie nr 2.6. „Czy koordynator zapewnił Państwa rodzinie pomoc w dostępie do opieki specjalistycznej: psychologicznej, reedukacyjnej, rehabilitacyjnej?"

W zakresie udzielenia porad prawnych, osoby sprawujące rodzinną pieczę zastępczą, miały zapewnioną i udostępnioną taką pomoc m.in w Starostwie Powiatowym.

(akta kontroli str.419-435, 626-670, 769-770)

**3.3.** PCPR jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej wykonywał swoje zadania zgodnie z założeniami „3-letniego Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2018-2020"[19] (dalej „program"). Zaplanowane w programie cele i podporządkowane im działania były tożsame z zawartymi w ustawie o pieczy zastępczej. W dokumencie tym podkreślono rolę opieki nad dzieckiem poprzez rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, przy jednoczesnych działaniach służących powrotowi dziecka do rodziny biologicznej. Za zapewnienie dzieciom możliwości odpowiedniego funkcjonowania w rodzinach zastępczych oraz zapewnienie warunków rozwoju i wsparcia rodzinom zastępczym, odpowiedzialni byli zatrudnieni koordynatorzy.

W programie zaplanowano do realizacji dalsze rozwijanie systemu wsparcia dla już istniejących form pieczy zastępczej poprzez między innymi: zapewnienie szkoleń mających na celu podniesienie umiejętności i kwalifikacji rodzin zastępczych; zapewnienie poradnictwa specjalistycznego – prawnego, psychologicznego opiekunom zastępczym; organizowanie i prowadzenie grup wsparcia dla rodziców zastępczych oraz wychowanków pieczy.

W programie (rozdział IV – Cele i zadania, zakładane efekty, wskaźniki, realizatorzy programu) zostały przyjęte wskaźniki jego realizacji, jednak nie przypisano do nich żadnych mierników, co uniemożliwia monitorowanie poziomu ich osiągnięcia. Tylko w jednym przypadku, zgodnie z art. 180 ust. 1 określony został precyzyjny wskaźnik, tj. limit rodzin zastępczych odnoszący się do liczby rodzin zastępczych zawodowych na lata 2018, 2019 i 2020 (odpowiednio: 11, 13, 15, w tym liczba nowoutworzonych takich rodzin po dwie w danym roku). Stan ten nie został osiągnięty, gdyż tylko w 2019 r. powstała jedna rodzina zastępcza zawodowa.

Jako głównego realizatora i jednocześnie koordynatorem programu wyznaczono PCPR. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w programie dyrektor PCPR w przedstawianym Radzie Powiatu corocznym sprawozdaniu z działalności PCPR powinien dokonywać oceny realizacji programu[20]. Należy jednak zaznaczyć, że w sprawozdaniach PCPR za lata 2018 i 2019 nie została podjęta kwestia niezrealizowanych założeń odnoszących się do ustalonej liczby nowoutworzonych rodzin zastępczych zawodowych. Nie został więc zrealizowany obowiązek nałożony na PCPR jako głównego realizatora i koordynatora programu.

(akta kontroli str.675-690, 325-414)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W latach 2018-2020 w Powiecie nie zostały osiągnięte założenia ustalone w „3-Letnim Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej" dotyczące liczby nowoutworzonych rodzin zastępczych zawodowych w latach 2018 – 2020. Jako podmiot odpowiedzialny za jego realizację i koordynację wyznaczony został PCPR, natomiast w corocznych sprawozdaniach z działalności PCPR za lata 2018 i 2019, stanowiących ocenę realizacji programu, dyrektor nie odniósł się do niezrealizowanych założeń dotyczących ustalonego wskaźnika nowoutworzonych rodzin zastępczych zawodowych.

---

[19] Przyjęty na podstawie uchwały nr 269/XXX/2017 Rady Powiatu w Radomiu z dnia 22 grudnia 2017 r.

[20] Zgodnie z rozdz. VII Monitoring i ewaluacja programu, głównym realizatorem i jednocześnie koordynatorem jest PCPR w Radomiu – Organizator Pieczy Zastępczej. Dyrektor PCPR będzie dokonywał oceny realizacji programu w corocznym, przedstawianym Radzie Powiatu sprawozdaniu z działalności PCPR w Radomiu, którego częścią składową jest sprawozdanie z efektów pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Rodziny zastępcze otrzymały skuteczne wsparcie koordynatorów w realizacji przez nie zadań ustawowych, wynikających z art. 40 ust. 1 pkt 1-7 ustawy, jak również w miarę potrzeb, korzystały z uprawnień im przysługujących. Dzieciom zapewniono możliwość odpowiedniego funkcjonowania oraz warunków rozwoju w rodzinach zastępczych.

# IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowywanie planów pomocy dziecku przy współpracy z asystentem rodziny biologicznej lub właściwym podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną.
2. Realizowanie ustalonych założeń określonych w „3-letnim Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2018-2020" oraz dokonywanie rzetelnej sprawozdawczości z jego realizacji.

# V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, 7 grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

podpis

Kontroler
Piotr Chwaliński
Specjalista k.p.

podpis