



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Socjalnych i Zdrowia**

Warszawa, dnia listopada 2010 r.

R/010/006
KPZ-4110-03-02/2010

**Pani
Maria Kolankiewicz
Dyrektor Domu Dziecka nr 15
im. ks. G. P. Baudouina
w Warszawie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia przeprowadziła w Domu Dziecka nr 15 im. ks. G. P. Baudouina w Warszawie (zwanym dalej „Dom Dziecka nr 15”, „Dom” lub „placówka”) kontrolę w zakresie postępowania wobec dzieci w nim przebywających w celu powrotu do wychowania w rodzinie i współdziałania Domu z ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi. Kontrola objęła lata 2008 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Domu w zakresie podejmowanej działalności mającej na celu powrót dzieci do wychowania w rodzinie oraz współdziałanie placówki z ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi. Stwierdzono jedynie uchybienia formalne w prowadzonej dokumentacji pedagogicznej.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Formułując ocenę ogólną tej placówki NIK uwzględniła prawidłową realizację zadań merytorycznych, określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych². Stwierdzone uchybienia miały charakter formalny i dotyczyły: nierzetelnego prowadzenia części dokumentacji związanej z procesem wychowawczym dzieci, a także braku niektórych materiałów poświadczających współdziałanie placówki z innymi instytucjami na rzecz przebywających dzieci.

1. Dom Dziecka nr 15 jest jednostką budżetową m.st. Warszawy, wpisaną na podstawie decyzji nr 25/2003 z dnia 7 marca 2003 r. Wojewody Mazowieckiego do rejestru placówek opiekuńczo-wychowawczych województwa mazowieckiego. Uchwałą nr VII/183/2007 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 12 kwietnia 2007 r. nadany został obowiązujący statut. W ocenie NIK funkcjonowanie Domu było zgodne z tym dokumentem. Wskazano w nim m.in., że Dom Dziecka nr 15 realizuje zadania m.st. Warszawy w zakresie pomocy społecznej, jako wielofunkcyjna placówka opiekuńczo-wychowawcza (typu interwencyjnego, socjalizacyjnego oraz specjalistycznego dla dzieci chorych i niepełnosprawnych, a także małoletnich matek z dziećmi). Celem jej działalności jest zapewnienie opieki dla dzieci pozbawionych częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej oraz dla dzieci, których rodzice ze względu na specjalne potrzeby wymagają wsparcia w pełnieniu funkcji rodzicielskich, a także specjalistycznej opieki dla wychowanek w ciąży lub wychowanek wraz z ich dziećmi. Szczegółowa organizacja i zasady funkcjonowania Domu określone zostały w Regulaminie organizacyjnym, w którym ustalono m.in., że placówka przeznaczona jest dla dzieci od urodzenia do lat trzech, a w uzasadnionych przypadkach, w tym zgodnie z zasadą nie rozdzielania rodzeństw, mogą być przyjmowane dzieci starsze (do lat siedmiu), przy czym w grupie specjalistycznej oraz w grupie wsparcia dziennego mogą przebywać dzieci do osiągnięcia wieku szkolnego. Całodobowy pobyt dziecka ma charakter okresowy i trwa do czasu powrotu dziecka do rodziny, przyjęcia do rodziny adopcyjnej lub zastępczej, a w razie niemożności znalezienia takiej rodziny – do innej formy opieki: placówki rodzinnej lub innej odpowiadającej potrzebom dziecka. Zdanem NIK organizacja działalności Domu była zgodna z jego Regulaminem organizacyjnym.

² Dz. U. z 2007 r. Nr 201, poz. 1455.

2. W placówce na koniec 2008 r. przebywało 76 dzieci, 2009 r. – 82 dzieci, a na koniec I połowy 2010 r. – 94 dzieci oraz od 3 do 4 matek, przy ustalonym limicie na łączną liczbę 74 miejsc³. W ocenie NIK na przekroczenie liczby podopiecznych w relacji do limitu Dom nie miał jednak wpływu, gdyż łącząc funkcje placówki interwencyjnej i socjalizacyjnej nie mógł odmówić przyjęcia dzieci potrzebujących pomocy, a były one kierowane przez sąd (najczęściej na podstawie postanowień o natychmiastowej wykonalności) oraz w trybie interwencyjnym w sytuacjach zagrożenia zdrowia, bezpieczeństwa lub życia. Ponadto, liczba dzieci w ewidencji placówki obejmowała również dzieci, które w danym okresie przebywały poza Domem (np. w rodzinach preadopcyjnych lub w domach rodziców na podstawie postanowień sądu).

W badanym okresie do placówki przyjęto łącznie 269 dzieci. Kontrola losowo wybranej dokumentacji dotyczącej przyjmowania 30 dzieci, tj. 11,2 % wykazała, że tryb kierowania i przyjmowania dzieci do placówki był zgodny z wymogami określonymi w §§ 15-17 rozporządzenia o placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań placówki zwłaszcza w zakresie działań zmierzających powrotu dzieci do wychowania w rodzinie. Dom Dziecka podejmuje aktywne i skuteczne działania mające na celu udzielenie jak najszybszej pomocy rodzinom, których umieszczono w placówce. Ustalenia kontroli wykazały, że już po kilku dniach od przyjęcia dziecka do placówki pracownik socjalny przeprowadzał wywiad u rodziców dziecka, a następnie organizowane było pierwsze spotkanie, w którym uczestniczyli rodzice (lub inni członkowie rodziny dziecka), pracownik socjalny, dyrektor Domu, przedstawiciel Ośrodka Pomocy Społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania dziecka, kurator i pracownik Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie. Ustalano przyczyny umieszczenia dziecka w placówce, dotychczasowe rezultaty pracy z rodziną podejmowane przez OPS i kuratora, a także zapadały pierwsze decyzje dotyczące działań reintegracyjnych. W ich efekcie w kontrolowanym okresie aż 113 dzieci, tj. 46,7 % z 242 wychowanków wróciło do rodzin naturalnych⁴. Placówka zawierała z rodzicami umowy, porozumienia i uzgodnienia mające na celu poprawę kontaktów rodziców z dziećmi i szybki powrót dziecka do domu. Opracowywane były również indywidualne plany pracy z rodziną.

³ Na podstawie zarządzeń dyrektora Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie: nr: 26/2006 z dnia 30 listopada 2006 r. oraz nr 67/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r.

⁴ Pozostałe dzieci odeszły do: adopcji krajowej (po wydaniu orzeczenia przysposobienia, finalizującego procedurę adopcyjną) – 60 dzieci, rodzin zastępczych spokrewnionych (16 dzieci), adopcji zagranicznej (14 dzieci), rodzin zastępczych niespokrewnionych (13 dzieci), domów dziecka (10 dzieci), rodzinnych domów dziecka (6 dzieci), DPS (5 dzieci), a także do: Domu Dziecka przy Zakładzie Karnym i Domu Samotnej Matki, mieszkania chronionego i do domu – po usamodzielnieniu.

Należy mieć jednak na uwadze, że takie inicjatywy mogły być podejmowane i realizowane tylko wspólnie z rodzicami deklarującymi współpracę w celu powrotu dziecka do domu.

4. NIK pozytywnie ocenia również działania placówki wobec dzieci, których powrót do rodziny naturalnej, pomimo przedsięwzięć ze strony Domu, okazał się niemożliwy. Kontrola losowo wybranej dokumentacji 48 dzieci, tj. 53,3 % z ogólnej liczby 90 dzieci skierowanych przez placówkę w badanym okresie do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych wykazała, że po okresie od 1 do 6 miesięcy (średnio po 4 miesiącach pobytu dziecka w Domu), w sytuacji braku ze strony rodziców działań mających na celu przejęcie właściwej opieki nad dzieckiem, uruchamiana była – zgodnie z § 10 ust. 8 rozporządzenia o placówkach opiekuńczo-wychowawczych – procedura adopcyjna. Ustalono, że czas trwania regulacji przez sąd sytuacji prawnej dziecka, umożliwiającej jego przysposobienie – od złożenia wniosku o pozbawienie władzy rodzicielskiej do ustanowienia opiekuna prawnego – wynosił od 2 do 21 miesięcy (średnio ok. 9 miesięcy). Wskazać przy tym należy, że jakkolwiek placówka nie miała bezpośredniego wpływu na tempo i tryb rozpatrywania takich spraw, to w przypadkach przedłużających się postępowań, podejmowane były również czynności interwencyjne mające na celu ich przyspieszenie.

5. Na pozytywną ocenę NIK zasługuje także współpraca Domu Dziecka z ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi. Badając ich współdziałanie ustalono m.in., że średni czas jaki upłynął od ustanowienia opiekuna prawnego (lub od zrzeczenia się przez rodziców praw rodzicielskich) do zgłoszenia przez Dom do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych wynosił ok. 10 dni. W sytuacjach, gdy brak było kontaktu z rodziną biologiczną i kiedy dziecko oczekiwało na adopcję, a kandydaci na rodziców mogli odwiedzać je w placówce oczekując na termin posiedzenia sądu w sprawie opieki prawnej, Dom informował ośrodki adopcyjno-opiekuńcze jeszcze przed jej ustanowieniem, co pozwalało na wcześniejsze rozpoczęcie procesu nawiązywania więzi emocjonalnych. Ponadto, dzięki organizowanym w placówce co trzy miesiące stałym zespołom ds. okresowej oceny sytuacji dziecka (przy ustanowionym w ww. rozporządzeniu wymogu ich zwoływania przynajmniej raz na pół roku), przedstawiciele ośrodków byli w stałym kontakcie z Domem i dzięki temu nawet przed zgłoszeniem dziecka do adopcji było ono im znane.

6. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na uchybienia formalne w zakresie prowadzenia dokumentacji ilustrującej proces wychowawczy dzieci. W § 12 ust. 1 i 2 cytowanego rozporządzenia wskazano, że placówka realizuje z dzieckiem indywidualny plan pracy, a wychowawca kierujący procesem wychowawczym dziecka w placówce,

niezwłocznie opracowuje przy udziale dziecka indywidualny plan pracy w porozumieniu z psychologiem, pedagogiem, pracownikiem socjalnym, a także innymi specjalistami. Analiza 48 akt podopiecznych wykazała:

- brak 5, tj. 10,4 % planów pracy, a 16, tj. 37,2 % zostało opracowanych w okresie ponad 1 miesiąca od czasu przybycia dziecka do placówki,
- 20 z 43, tj. 46,5 % indywidualnych planów nie zostało podpisanych przez wychowawcę, a ponadto w żadnym z nich nie wykazano współpracy z psychologiem, pedagogiem, pracownikiem socjalnym i innymi specjalistami.

Kolejnym przejawem nierzetelnych działań formalnych placówki był brak dokumentacji poświadczającej uczestnictwo w posiedzeniach stałych zespołów do spraw okresowej sytuacji dziecka osób wymienionych w § 10 ust. 4-6 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych⁵, co uniemożliwiało ustalenie, czy i w jakim zakresie wykorzystywane były uwagi wnoszone przez te osoby w celu uzyskania wiedzy o sytuacji socjalnej i prawnej oraz rodzinnej dziecka przebywającego w Domu. Należy zaznaczyć, że wymogi protokołowania posiedzeń stałych zespołów ustalone były w § 27 ust. 6 Regulaminu organizacyjnego placówki.

Ustalono również, że we wszystkich skontrolowanych teczkach osobowych dzieci znajdują się Karty oceny zasadności pobytu dziecka, wypełniane po każdym posiedzeniu Zespołu. Kontrola wykazała jednak, że żadna ze 150 zbadanych Kart nie była podpisana jednocześnie przez wychowawcę, psychologa, pedagoga i pracownika socjalnego, a zaledwie ok. 1/3 z nich podpisana była tylko przez któregoś z ww. pracowników Domu. Ponadto ustalono, że żaden z wniosków i zaleceń, stanowiących opinię zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce – zawartych na Kartach ocen – nie był również podpisany, czym naruszono przepis § 10 ust. 7 ww. rozporządzenia.

⁵ W skład stałego zespołu wchodzi: dyrektor placówki lub osoba przez niego wyznaczona, a także pedagog, psycholog oraz pracownik socjalny (jeżeli są zatrudnieni w placówce), wychowawca kierujący procesem wychowawczym dziecka oraz przedstawiciele właściwego centrum pomocy oraz ośrodka adopcyjno-opiekuńczego. W skład stałego zespołu mogą wchodzić inne osoby, w szczególności lekarz i pielęgniarka. W celu uzyskania wiedzy o sytuacji socjalnej i prawnej oraz rodzinnej dziecka do udziału w posiedzeniu stałego zespołu mogą być zapraszani przedstawiciele: sądu właściwego ze względu na miejsce położenia placówki, ośrodka pomocy społecznej, Policji, służby zdrowia, instytucji oświatowych oraz organizacji społecznych statutowo zajmujących się problematyką rodziny i dziecka, a także mogą być zapraszane osoby bliskie dziecku.

Przedstawiając Pani Dyrektor powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. zintensyfikowanie nadzoru nad pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie dokumentacji dotyczącej m.in. procesu wychowawczego dzieci,
2. rzetelne dokumentowanie działań dotyczących współdziałania placówki z innymi instytucjami na rzecz przebywających dzieci.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.