



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia lipca 2011 r.

**Pani
Justyna Ignalewska
Dyrektor
Domu Dziecka
w Brodnicy**

LBY-4101-06-02/2011
P/11/092

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 Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Dom Dziecka w Brodnicy, zwany w dalszej treści „Domem”, w zakresie funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ich współdziałania z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2008 – 2010, z uwzględnieniem danych za I półrocze 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 15 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Domu w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Regulamin Organizacyjny Domu został uchwalony przez Zarząd Powiatu w Brodnicy dnia 6 lutego 2006 r. (uchwała Nr 199/163/2006), a kolejny dnia 20 października 2010 r. (uchwała Nr 242/155/2010), pomimo że stosownie do § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych² (zwanej w dalszej treści „rozporządzeniem w sprawie placówek”), ustala go dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej w porozumieniu z powiatowym centrum

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

² Dz. U. Nr 201, poz. 1455.

pomocy rodzinie. Przepis § 14 ust. 3 powołanego rozporządzenia stanowi regulację odrębną od ogólnej reguły wynikającej z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³, zgodnie z którą *organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu*.

W Regulaminie Organizacyjnym Domu określono jego szczegółową organizację, specyfikę i zakres sprawowanej opieki oraz sposób realizacji praw dziecka wymienionych w art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴, zwanej w dalszej treści „ustawą o pomocy społecznej”. W § 6 Regulaminu (obowiązującego i uchylonego) błędnie podano, że Wydział Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy jest organem nadzorującym dla Domu. Zgodnie z art. 22 pkt 8 i 8a ustawy o pomocy społecznej nadzór sprawuje wojewoda.

2. Liczba dzieci przebywających w Domu w latach 2008-2010 była wyższa od limitu (maksymalnie 30 osób) ustalonego w § 30 ust. 1 rozporządzenia w sprawie placówek oraz w Regulaminie i wynosiła 39 - wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. oraz 35 - na dzień 31 grudnia 2009 r. Dopiero od dnia 1 września 2010 r., w ramach działań dochodzenia do standardów, osiągnięto regulaminową liczbę 30 wychowanków.

Analiza zajęć wychowawczych i specjalistycznych prowadzonych w listopadzie 2010 r. wykazała, że liczba dzieci pozostających pod opieką jednego wychowawcy była dostosowana do rodzaju prowadzonych zajęć, zgodnie z wymogami określonymi w § 25 rozporządzenia w sprawie placówek.

3. Kadra opiekuńczo-wychowawcza Domu, za wyjątkiem dwóch pracowników, posiadała wymagane kwalifikacje, określone w § 38 ust. 1 rozporządzenia w sprawie placówek. Pracownik socjalny [...] ⁵ nie miał ukończonej specjalizacji zawodowej w zawodzie pracownik socjalny, wymaganej stosownie do § 38 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie placówek. Natomiast wykształcenie wychowawcy [...] ⁶ (wyższe zawodowe, kierunek socjologia) nie spełniało wymogów ustalonych w § 38 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie placówek. Pracownicy ci zostali zatrudnieni w Domu od dnia 01.09.2006 r., a dopiero dnia 15 lipca 2010

³ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

⁵ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

⁶ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

r. zostali zobowiązani do uzupełnienia wykształcenia. Odpowiednie studia podjęli z rokiem akademickim 2010/2011.

4. W latach 2008-2010 wydatki na funkcjonowanie Domu wzrosły z kwoty 1.020.123 zł w 2008 r. do kwoty 1.101.852 zł w 2010 r., tj. o 8,0 %. W badanym okresie, Dom nie zgłaszał potrzeb finansowych (inwestycje, płace, zwiększenie zatrudnienia itp.), które nie zostałyby ujęte w planie finansowym.

Wśród wydatków Domu, środki pieniężne do własnego dysponowania przez dzieci tzw. kieszonkowe uległy na przestrzeni lat 2008-2010 zmniejszeniu o 32,7 % z kwoty 8.515 zł w 2008 r. do kwoty 5.730 zł w 2010 r. Zmniejszenie kwoty środków na kieszonkowe ograniczało jego rolę w procesie wychowawczym dzieci.

Analiza kontrolna list wypłaty kieszonkowego za poszczególne miesiące lat 2008-2010 wykazała, że w 85 przypadkach zaniżono kwotę kieszonkowego, a w jednym przypadku zawyżono. Zgodnie z § 27 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie placówek kieszonkowe nie może być niższe niż kwota 8,24 zł i nie wyższe niż kwota 82,35 zł.

5. Procedura ustalenia średniego kosztu utrzymania dziecka w Domu odbiegała od metodologii wyliczeń ustalonej w art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej.

Różnice te były następujące:

- wyliczony średni miesięczny koszt, a nie wydatki za rok ubiegły, powiększono o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem,
- wydatki za rok ubiegły podzielono przez średnią rzeczywistą liczbę wychowanków, a nie przez sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego.

Błędna metodologia wyliczeń nie skutkowała istotnymi różnicami (0,0-2,24 zł) średniego kosztu utrzymania dziecka w Domu.

6. W latach 2008-2010 do Domu przyjęto łącznie 28 dzieci (17 w 2008 r.; 7 w 2009 r.; 4 w 2010 r.), w tym dwoje dzieci przyjęto z interwencji Policji na okres kilku dni, a jedna wychowanka wróciła do domu. Kontrola dokumentacji przyjętych wychowanków wykazała, że kierowanie i przyjmowanie dzieci do Domu było zgodne z wymogami określonymi w § 15 rozporządzenia w sprawie placówek. Dom dysponował wymaganą dokumentacją wychowanków, o której mowa w § 19 rozporządzenia w sprawie placówek.

W latach 2008-2010 Dom opuściło 33 wychowanków: do rodziny zastępczej – 4; usamodzielniało się – 12; skierowano do innej placówki opiekuńczo-wychowawczej – 7; powróciło do rodziny naturalnej – 10.

6.1. Indywidualne Plany Pracy z dziećmi (IPP) zawierały wymagane dane i zostały opracowane na podstawie informacji dotyczących dziecka, zawartych w dokumentach.

Za wyjątkiem 2 przypadków IPP zostały utworzone bez zbędnej zwłoki.

Zwłoka dotyczyła następujących spraw:

- [...] ⁷ (nr w ewidencji 554) został przyjęty do Domu dnia 18.04.2008 r. W aktach przedłożonych przez Dom pierwszy IPP został opracowany dnia 28.09.2008 r., tj. po upływie 5 m-cy.
- [...] ⁸ (nr w ewidencji 565) został przyjęty do Domu dnia 19.12.2008 r. W aktach przedłożonych przez Dom pierwszy IPP został opracowany dnia 21.09.2009 r., tj. po upływie 9 m-cy.

Odpowiedzialni za opracowanie IPP wychowanków [...] ⁹ wyjaśnili, że IPP został sporządzony zgodnie z terminem, jednak uległ zagubieniu.

W jednym przypadku modyfikacja IPP miała miejsce po upływie 8 m-cy ([...] ¹⁰. - nr w ew. 564). Za terminowe opracowanie aktualizacji odpowiedzialna była Pani [...] ¹¹

IPP nie modyfikowano w przypadku ucieczki dziecka, wandalizmu, agresji, przemocy fizycznej lub psychicznej. Modyfikacja miała miejsce, wtedy gdy upływał termin półroczny od opracowania pierwszego IPP. Przepis § 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie placówek, wymaga modyfikowania IPP w zależności od zmieniającej się sytuacji dziecka, nie rzadziej jednak niż co pół roku.

6.2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prowadzenie przez wychowawców Domu kart pobytu według wzoru ustalonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-

⁷ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

⁸ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

⁹ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

¹⁰ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

¹¹ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

wychowawczych (Dz. U. Nr 80, poz. 900), które utraciło swoją moc dnia 19 marca 2005 r. W kartach pobytu dokonano oceny cyfrowej (w skali 0-5, od oceny negatywnej do pozytywnej) poszczególnych obszarów funkcjonowania dzieci. Taka informacja nie pozwalała na właściwą ocenę realizacji działań krótkoterminowych i długoterminowych ujętych w IPP i wprowadzenie odpowiedniej aktualizacji. W październiku 2010 r. opracowano nowy wzór karty pobytu wychowanka, którą wprowadzono do stosowania od 1 stycznia 2011 r., zawierając w treści kart opisowe oceny wychowanków.

7. Analiza kontrolna terminowości powiadamiania sądu rodzinnego, rodziców, opiekunów prawnych dziecka, Policji oraz PCPR w przypadku samowolnego opuszczenia placówki przez wychowanka lub niezgłoszenia się dziecka w wyznaczonym terminie po usprawiedliwionej nieobecności wykazała, że w przypadku 5 ucieczek wychowanków nie zachowano wymaganego terminu 24 godzin (§ 23 ust. 1 rozporządzenia w sprawie placówek). Termin ten nie przekraczał 7 dni.

8. W badanym okresie na 6 posiedzeń Stałego Zespołu ds. Okresowej Oceny Sytuacji Dziecka, zwanego w dalszej treści „Zespołem” przedstawiciel PCPR brał udziału jedynie w 2 posiedzeniach Zespołu, a przedstawiciel Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego tylko w jednym posiedzeniu. Przedstawiciele tych instytucji, zgodnie z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie placówek wchodziły w skład Zespołu.

Nieusprawiedliwione opuszczenie Domu przez wychowanków nie było przedmiotem spotkań Zespołu, do czego zobowiązuje § 23 ust. 2 rozporządzenia w sprawie placówek.

9. Współpraca Placówki z rodziną naturalną dziecka realizowana była zgodnie z wymogiem § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie placówek. W badanym okresie do rodziny naturalnej powróciło 10 wychowanków, do rodziny zastępczej niespokrewnionej trafiło 4 wychowanków, do rodzinnych domów dziecka trafiło 3 wychowanków. Rodzice dwóch wychowanków Domu brali udział w realizowanym projekcie systemowym pod nazwą „Poprzez Aktywność Osiągniesz Sukces”. Korzystali z form wsparcia: modułowe warsztaty aktywizacyjne, warsztaty prowadzenia gospodarstwa domowego, wsparcie asystentów rodziny. Dzięki udziałowi w projekcie doprowadzono do powrotu jednego dziecka do domu rodzinnego.

NIK pozytywnie ocenia działania Domu wobec dzieci, których powrót do rodziny naturalnej okazał się niemożliwy. Brak ze strony rodziców działań mających na celu przejęcie właściwej opieki nad dzieckiem powodował m.in., że wobec 4 dzieci realizowano procedury adopcyjne.

Okres pomiędzy datą złożenia wniosku o pozbawienie praw rodzicielskich, a datą zgłoszenia dziecka do adopcji wynosił od 9 do 10 m-cy.

Z uwagi na to, że okres kontroli obejmował lata 2008-2010 odpowiedzialną za funkcjonowanie Domu, przez pierwsze dwa lata, była Pani Grażyna Saks - ówczesna dyrektor, a w 2010 r. Pani Ewa Wiśniewska – pełniąca obowiązki dyrektora oraz Pani Dyrektor. Należy jednakże zaznaczyć, że w II połowie 2010 r. podjęła Pani Dyrektor szereg działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu Domu.

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

1. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie roli kieszonkowego w procesie wychowawczym dzieci.
2. Zastosowanie, przy ustalaniu średniego kosztu utrzymania dzieci w Domu, metodologii wyliczeń określonej w art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej.
3. Opracowywanie IPP bez zbędnej zwłoki.
4. Aktualizowanie IPP w przypadku zmieniającej się sytuacji dziecka (np. ucieczki, wandalizmu, przemocy), nie rzadziej niż co pół roku.
5. Zapewnienie nadzoru w zakresie prowadzenia przez wychowawców kart pobytu.
6. Zapewnienie uczestnictwa wymaganych przedstawicieli PCPR i Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego w posiedzeniach Zespołu oraz pełnej oceny sytuacji wychowanków, także w przypadku ich nieusprawiedliwionego opuszczenia Domu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor w terminie 30 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 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.