



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia listopada 2011 r.

**Pani
Małgorzata Imiłkowska
Dyrektor
Powiatowego Centrum
Pomocy Rodzinie
w Świeciu**

LBY-4101-06-03/2011
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 Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, zwane dalej „Centrum”, w zakresie funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ich współdziałanie 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 protokole podpisanym w dniu 29 września 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 Centrum w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłową realizację zadań w zakresie:

- a) podejmowania działań pozwalających na funkcjonowanie lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną na poziomie zaspokajającym potrzeby związane z zapewnieniem opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, a w tym:
- realizację *Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007-2015*², zwanej dalej „Strategią”, m. in. w obszarze *Wsparcie rodzin/Opieka nad dzieckiem i rodziną*. Ze środków własnych powiatu świeckiego, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Europejskiego Funduszu Społecznego wydatkowano na ten cel 1 296 tys. zł - w 2008 r., 1 278 tys. zł - w 2009 r. i 1 357 tys. zł - w 2010 r.,

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

² Uchwała Nr XLIV/313/2006 Rady Powiatu Świeckiego z dnia 25 października 2006 r. w sprawie uchwalenia „Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007-2015”

- coroczne przedstawianie Radzie Powiatu Świeckiego potrzeb w zakresie pomocy społecznej, zgodnie z art. 112 ust. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³, zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”,
 - opracowanie i realizację *Programu Pomocy Dziecku i Rodzinie na lata 2009-2015*⁴. W latach 2009-2010 Centrum wydatkowało na ten cel 546 tys. zł,
 - zapewnienie świadczeń m. in. poradnictwa psychologicznego, pedagogicznego (rodzinnego), prawnego, terapeutycznego w zakresie uzależnień przez działający przy Centrum, Ośrodek Interwencji Kryzysowej, prowadzący od 2008 r. grupę wsparcia dla rodzin zastępczych oraz utworzony w 2010 r. hostel dla osób znajdujących się w sytuacjach kryzysowych i wymagających udzielenia schronienia. W 2010 r. z 7 miejsc hotelowych skorzystały 4 osoby,
 - zatrudnianie osób zajmujących się problematyką dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych, posiadających wymagane kwalifikacje uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego,
 - informowanie mieszkańców powiatu o formach i zakresie świadczonej pomocy dla rodzin będących w kryzysie, w tym o funkcjonujących na terenie powiatu: Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Wielofunkcyjnej „Dom Dziecka w Bąkowie”, przeznaczonej dla 42 osób i prowadzącej mieszkanie chronione dla 6 osób oraz Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Socjalizacyjnej w Topolnie, przeznaczonej dla 20 dziewcząt, które ukończyły edukację na poziomie gimnazjum;
- b) wydatkowania środków publicznych stosownie do potrzeb, w celu stworzenia efektywnego systemu pomocy dzieciom pozbawionym opieki, co potwierdza:
- wzrost środków na finansowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych z 2 226 tys. zł w 2008 r. do 2 560 tys. zł w 2010 r.,
 - wzrost środków na finansowanie działalności rodzin zastępczych z 1 285 tys. zł w 2008 r. do 1 332 tys. zł w 2010 r.,
 - wzrost liczby rodzin zastępczych (spokrewnionych, niespokrewnionych, zawodowych i pogotowia rodzinnego) z 6 w 2008 r. do 22 w 2010 r. oraz umieszczonych w nich dzieci - z 19 w 2008 r. do 38 w 2010 r. W tym samym okresie liczba skierowań do działających na terenie powiatu świeckiego placówek opiekuńczo-wychowawczych wyniosła: w 2008 r. - 27, w 2009 r. - 24, w 2010 r. - 26, przy czym wydatki na jedną osobę umieszczoną w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynosiły średnio 2 796,47 zł w 2008 r., 3 268,65 zł w 2009 r. i 3 722,00 zł w 2010 r., podczas gdy średnie wydatki na jedną osobę umieszczoną w rodzinie zastępczej wyniosły: 754,29 zł - w 2008 r., 700,88 zł - w 2009 r. i 668,46 zł - w 2010 r.,
 - spadek liczby przypadków niewnoszenia opłat związanych z umieszczeniem dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej przez osoby do tego zobowiązane z 6 w 2008 r. do 5 w 2010 r. W wyniku podejmowanych działań egzekucyjnych wyegzekwowano: w 2008 r. - 835,85 zł, w 2009 r. - 1 185,12 zł, w 2010 r. - 1 368,25 zł,
 - zmniejszenie liczby osób uchylających się od wnoszenia opłat związanych z umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej z 20 w 2009 r. do 17 w 2010 r. W latach 2008 i 2010 liczba osób niewnoszących opłat utrzymywała się na tym samym poziomie. W wyniku podejmowa-

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

⁴ Uchwała Nr XXIX/166/09 Rady Powiatu Świeckiego z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie uchwalenia „Programu Pomocy Dziecku i Rodzinie na lata 2009-2015”

nych działań egzekucyjnych wyegzekwowano: w 2008 r. - 1 884,76 zł, w 2009 r. - 3 709,54 zł, w 2010 r. - 2 363,63 zł;

c) kierowania dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych zgodnie z § 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych⁵, zwanego dalej *Rozporządzeniem*. Kontrola dokumentacji 60 z 77 wychowanków skierowanych przez Centrum w latach 2008-2010 do działających na terenie powiatu świeckiego placówek opiekuńczo-wychowawczych, wykazała, że:

- skierowania dla wszystkich wychowanków objętych próbą badawczą wydano w porozumieniu z dyrektorem placówki, na podstawie orzeczenia sądu (w 59 przypadkach) albo wniosku rodziców (w 1 przypadku),
- w każdym przypadku o skierowaniu dziecka do placówki powiadamiano sąd, który wydał orzeczenie,
- w związku ze skierowaniem 25 wychowanków z terenów innych powiatów, w każdym przypadku pomiędzy powiatami zawierano stosowne porozumienia w sprawie umieszczenia dziecka i wysokości wydatków na jego utrzymanie,
- nieletni byli umieszczani w typie placówki zgodnym z postanowieniem sądu, przy czym w 21 przypadkach sąd nie wskazał typu placówki do jakiej powinni być skierowani,
- w odniesieniu do 29 wychowanków, wydano decyzję w sprawie odpłatności rodziców za pobyt dziecka w Placówce. Decyzje w sprawie odpłatności były wydawane z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶, do wysokości ustalonego średniego miesięcznego kosztu utrzymania wychowanka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Rodzice wszystkich 29 wychowanków, którym wydano decyzję w sprawie odpłatności za pobyt dziecka w placówce, zostali z tych opłat zwolnieni w drodze odrębnych decyzji administracyjnych, wydanych na podstawie Uchwały nr XXI/136/2004 Rady Powiatu Świeckiego z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówce opiekuńczo-wychowawczej;

d) rozpoznawania potrzeb oraz udzielania pomocy rodzinom będącym w sytuacji kryzysowej, a także podejmowania działań na rzecz powrotu dzieci do rodzin naturalnych, m. in. poprzez:

- współpracę z sądem, stosownie do art. 112 ust. 10 *ustawy o pomocy społecznej*,
- współdziałanie z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi w celu skrócenia pobytu dzieci w nich przebywających,
- przeprowadzanie przez pracowników socjalnych wywiadów środowiskowych z rodzinami naturalnymi dzieci skierowanych do placówek opiekuńczo-wychowawczych, w terminie do 14 dni od otrzymania orzeczenia sądu o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej – w przypadku rodzin dzieci pochodzących z terenu powiatu świeckiego. W przypadku rodzin dzieci pochodzących spoza tego terenu, po otrzymaniu prośby o skierowanie dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej, Centrum zwracało się pisemnie do

⁵ Dz. U. Nr 201, poz. 1455

⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071ze zm

właściwego ośrodka pomocy społecznej o przesłanie dokumentacji dziecka, w tym wywiadu środowiskowego,

- przeprowadzanie przez pracowników socjalnych wywiadów środowiskowych w rodzinach zastępczych w terminie do 14 dni od otrzymania przez Centrum informacji o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej i wystąpieniu przez rodziców zastępczych z wnioskiem o przyznanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka, które aktualizowano co sześć miesięcy, zgodnie z art. 107 ust. 4 *ustawy o pomocy społecznej*. Rodzinne wywiady środowiskowe z rodzicami biologicznymi dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych przeprowadzano co roku, w związku z koniecznością ustalenia sytuacji rodzinnej, zdrowotnej, dochodowej i majątkowej rodziny, celem wydania decyzji odnośnie opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej oraz ustalenia czy rodzina spełnia warunki zwolnienia z tej opłaty;

- monitorowanie losów wychowanków realizujących indywidualne programy usamodzielniania, m. in. w drodze przeprowadzanych przez pracowników Centrum wywiadów środowiskowych. W latach 2008-2010 z pomocy na kontynuację nauki rocznie korzystało od 23 do 29 wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych, spośród których od 4 do 6 kontynuowało naukę na poziomie szkoły wyższej;

- e) sprawowania skutecznego nadzoru nad działającymi na terenie powiatu świeckiego placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, m.in. poprzez bieżącą analizę przekazywanej dokumentacji oraz kontrolę ich działalności.

2. Jednocześnie, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nieprawidłowości, które wystąpiły w badanym obszarze, polegające na:

- a) niewypełnianiu obowiązków z zakresu zbierania i selekcjonowania informacji na temat realizowanych celów strategicznych określonych w *Strategii* oraz opracowywania raportów okresowych – półrocznych, wskazujących stopień osiągania celów strategicznych. Zarządzeniem Starosty Świeckiego z dnia 2 października 2009 r. został powołany zespół ds. realizacji *Strategii*⁷. Zadaniem zespołu było m. in. zbieranie i selekcjonowanie informacji na temat realizowanych celów strategicznych, opracowywanie raportów okresowych półrocznych wskazujących stopień osiągania celów strategicznych. Do dnia 10 czerwca 2011 r. odbyło się jedno spotkanie Zespołu - w dniu 28 października 2009 r. W jego efekcie powstał jeden raport za lata 2007, 2008 i I półrocze 2009 r. Raport nie został przekazany do wiadomości organów powiatu świeckiego. W trakcie kontroli raport dokończono i sporządzono za zaległe okresy, a wyniki przedstawiono Radzie Powiatu Świeckiego;

- b) niewypełnieniu obowiązków w zakresie prawodawczości oraz przekazywania dokumentów w odniesieniu do:

- rocznych sprawozdań *MPIPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnej, w naturze i usługach*, za lata 2008 i 2010 w zakresie danych dotyczących działalności mieszkania chronionego prowadzonego przez Placówkę Opiekuńczo-Wychowawczą w Bąkowie. W związku z tym, że dane z tego zakresu nie zostały w tych sprawozdaniach ujęte, naruszono art. 7 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁸, obligujący podmioty określo-

⁷ Zarządzenie Nr 512/2009 Starosty Świeckiego w sprawie powołania zespołu ds. realizacji Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

⁸ Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

ne w programie badań statystyki publicznej prowadzonej na zasadzie obowiązku, do udzielenia i przekazania prowadzącemu badanie pełnych i wyczerpujących informacji w zakresie, formie i terminach określonych szczegółowo w tym programie. Badania [symbol 1.25.07(058) i 1.25.07(061)], których celem było uzyskanie danych w zakresie realizacji zadań określonych w *ustawie o pomocy społecznej* m. in. na podstawie ww. sprawozdań MPIPS-03 były ujęte zarówno w Programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2008, określonym w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2007 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2008⁹, jak i w Programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010, określonym w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010¹⁰. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzeń podmiotami przekazującymi dane statystyczne były m. in. powiatowe centra pomocy rodzinie, zobowiązane do przekazywania wskazanych danych w formie rocznych i półrocznych sprawozdań *MPIPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach*. Starszy pracownik socjalny, pomimo że figurował jako osoba sporządzająca ww. sprawozdania, faktycznie ich w całości nie przygotowywał i nie wprowadzał do systemu;

- wykazu rodzin zastępczych za 2008 r., które - pomimo obowiązku wynikającego z art. 112 ust. 11 *ustawy o pomocy społecznej* - nie zostało przekazane do sądu;
- informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz o sytuacji rodziny naturalnej dziecka, która w 2008 r. nie została przekazana do właściwego sądu opiekuńczego, a także informacji o sytuacji rodziny naturalnej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, która w 2009 r. nie została przekazana do sądu, pomimo obowiązku wynikającego z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych¹¹,

c) nierzetelnym informowaniu mieszkańców powiatu o formach i zakresie świadczonej pomocy dla rodzin będących w kryzysie za pośrednictwem strony internetowej Centrum. Nie umieszczono tam informacji na temat szczegółowej procedury ubiegania się o usługi świadczone przez Centrum dla rodzin będących w kryzysie, a także o możliwości uzyskania skierowania do placówki opiekuńczo-wychowawczej, w tym osób uprawnionych do złożenia wniosku, zasad odpłatności, możliwości uzyskania (pobrania z internetu) dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku, wskazania osób mogących udzielić bardziej szczegółowych informacji, w tym możliwości skontaktowania się z pracownikami socjalnymi, którym bezpośrednio podlega dany rejon. Dane z tego zakresu zostały uzupełnione w trakcie kontroli;

d) nie ustaleniu w 29 przypadkach kwestii odpłatności rodziców za pobyt dzieci w Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Bąkowie,

e) nieprzestrzeganiu § 19 ust. 1 *Rozporządzenia*, tj. niezałączaniu w skierowaniu do placówki opiekuńczo-wychowawczej wszystkich, wymaganych dokumentów. W badanej próbie wraz ze skierowaniem do placówki załączono wszystkie wymienione dokumenty w odniesieniu do 17 wychowanków. W stosunku do pozostałych 43 nie załączono: odpisu aktu urodzenia dziecka, a w przypadku sierot lub półsierot również odpisu aktu zgonu zmarłego rodzica

⁹ Dz. U. Nr 210, poz. 1521 zał. ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 3, poz. 14 zał. ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 233, poz. 2344 ze zm.

– w 32 przypadkach; dostępnej dokumentacji o stanie zdrowia dziecka – w 30 przypadkach; dokumentacji szkolnej – w 34 przypadkach; kwestionariusza aktualnego rodzinnego wywiadu środowiskowego – w 41 przypadkach.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Centrum¹², do kompetencji Dyrektora Centrum należało w szczególności koordynowanie prac zespołu ds. realizacji Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością rodzinnej opieki zastępczej, domów pomocy społecznej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi oraz w związku z usunięciem części wymienionych nieprawidłowości w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań organizacyjnych zwiększających nadzór nad sporządzanymi przez Centrum sprawozdaniami i wyeliminowanie przypadków podpisywania przygotowywanej w tym zakresie dokumentacji przez osoby, które jej faktycznie nie sporządzały;
- 2) ustalanie odpłatności rodziców za pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo wychowawczych, stosownie do art. 81 ust. 1 i 1a *ustawy o pomocy społecznej*;
- 3) kompletowanie niezbędnych dokumentów dołączanych do skierowań dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych zgodnie z wymogami § 19 ust. 1 *Rozporządzenia*.

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 ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani 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.

¹² Uchwała Nr 93/664/09 Zarządu Powiatu Świeckiego z dnia 25 września 2009 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Świeciu (Rozdział VII - Podział kompetencji)