



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia października 2011 r.

**Pani
Daria Rogowska
Dyrektor
Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej
w Wydrznie**

LBY-4101-06-04/2011
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 Placówkę Opiekuńczo-Wychowawczą w Wydrznie, zwaną dalej „Placówką”, 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 protokole kontroli podpisanym w dniu 30 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 Placówki w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

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

- a) podejmowania działań w celu zapewnienia opieki dzieciom częściowo lub całkowicie jej pozbawionym zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi, tj.:
 - zatrudniania pracowników w Placówce stosownie do wymogów § 8 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych², zwanego dalej *Rozporządzeniem*, spełniających wymagania kwalifikacyjne określone w §§ 37-38 *Rozporządzenia*,
 - dostosowania ilości dzieci przypadających na jednego wychowawcę kierującego ich procesem wychowawczym do wymogów zawartych w § 8 ust. 3 *Rozporządzenia*,
 - zapewnienia przebywającym w Placówce dzieciom niepełnosprawnym udziału w zajęciach rehabilitacyjnych lub specjalistycznych organizowanych na jej terenie albo w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym,

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

² Dz. U. Nr 201, poz. 1455

- przestrzegania limitów miejsc w Placówce określonych w Rejestrze placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych funkcjonujących na terenie województwa kujawsko-pomorskiego³;

b) wydatkowania środków publicznych na finansowanie kosztów działalności Placówki w zaplanowanych wysokościach, które z 1.490 tys. zł w 2008 r. wzrosły do 2 134 tys. zł w 2010 r. Zwiększeniu uległa również wysokość środków przeznaczonych na inwestycje (z 48 tys. zł w 2008 r. do 434 tys. zł w 2010 r.);

c) trybu przyjmowania dzieci do Placówki. W latach 2008-2010 przyjęto 52 wychowanków. Spośród nich, do 21 lipca 2011 r., Placówkę opuściło 26 wychowanków, z tego 5 – w wyniku adopcji, 8 – powrotu do rodziny naturalnej (w tym 7 w związku z orzeczeniem sądu), 4 – usamodzielnienia, 4 – skierowania do innej placówki opiekuńczo-wychowawczej, 3 – na podstawie § 23 ust. 3 *Rozporządzenia*, 1- umieszczenia w schronisku dla nieletnich, 1 – umieszczenia w DPS (na własną prośbę po osiągnięciu pełnoletniości). W wyniku kontroli dokumentacji wszystkich przyjętych w badanym okresie nieletnich, NIK stwierdziła, że:

- 11 dzieci zostało przyjętych do Placówki bez skierowania. Dyrektor Placówki każdorazowo informował o tym fakcie sąd oraz powiatowe centrum pomocy rodzinie (PCPR), zgodnie z § 17 ust. 2 *Rozporządzenia*,

- dzieci były umieszczane w typie Placówki zgodnym ze skierowaniem. Wprawdzie 2 dzieci przebywało w Placówce na podstawie skierowań zawierających wskazania odmienne od postanowień sądu w tym zakresie, jednak w pierwszym przypadku, dotyczącym nieletniej o nr ewidencyjnym 319 było to wynikiem braku informacji ze strony właściwego sądu oraz powiatowego centrum pomocy rodzinie (PCPR). W drugim, dotyczącym nieletniej o nr ewidencyjnym 331 powiat kierujący podejmował działania interwencyjne w celu poszukiwania dla małoletniej właściwej placówki;

d) współpracy na rzecz opieki nad dzieckiem, stosownie do § 3 ust. 1 *Rozporządzenia*. W okresie objętym kontrolą Placówka współpracowała z pracownikami socjalnymi PCPR i ośrodków pomocy społecznej (OPS) w ramach udzielania wsparcia psychospołecznego rodzinom wychowanków. Przed każdym dłuższym urlopowaniem do domów rodzinnych pracownik socjalny, uzgadniał z odpowiednim OPS ewentualne formy pomocy rodzinie. Pomoc udzielana rodzinom naturalnym wychowanków obejmowała najczęściej zasiłki celowe, bony żywnościowe, pomoc rzeczową (odzież). Pracownicy byli z wychowankami w stałych kontaktach, trwających niekiedy dłużej niż okres trzech lat, polegających na rozmowach telefonicznych, wizytach w miejscach zamieszkania, udzielania pomocy w formie wyprawek rzeczowych, w tym dla przyszłych mam (kołdry, poduszki, pościele, ręczniki, zastawy kuchenne, a także łóżeczka, ubranka itp.), organizowania (we własnym zakresie) dodatkowego sprzętu gospodarstwa domowego, a także zbiorów żywności – w sytuacjach kryzysowych. W latach 2008-2010 wychowankowie Placówki brali udział w projektach: *Pierwszy krok ku samodzielności*, w którym uczestniczyło 12 osób w 2008 r. i 10 osób w 2009 r., *Edukacja i kultura nie muszą być nudne*, w którym uczestniczyło 12 osób, *Program aktywizacji zawodowej WĘDKA*, w którym uczestniczyło 11 osób.

³ Obwieszczenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 czerwca 2011 r. w sprawie ogłoszenia rejestru placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. Nr 133, poz. 1158).

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

a) Regulamin Organizacyjny Placówki⁴, zwany dalej *Regulaminem*, nie określał w jaki sposób będzie realizowany plan pracy z rodziną naturalną dziecka. Zgodnie z § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia, szczegółową organizację placówki, a także specyfikę i zakres sprawowanej opieki określa regulamin placówki, który zawiera sposób realizacji praw dziecka określonych w art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, zwanej „dalej ustawą o pomocy”, a w tym prawo do utrzymywania osobistych kontaktów z rodziną, powrotu do rodziny naturalnej oraz wyrażania opinii w sprawach, które go dotyczą. Z ogólnych sformułowań *Regulaminu* oraz zawartego w nim opisu zadań przydzielonych poszczególnym pracownikom wynikało jedynie, że Placówka utrzymuje kontakt z rodzicami wychowanków lub innymi członkami rodziny w celu tworzenia warunków ich powrotu do rodziny oraz podejmuje współpracę z rodziną dziecka w celu usprawnienia jej umiejętności opiekuńczo-wychowawczych, a także współpracuje z ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi w celu pozyskania dla wychowanków zastępczych form opieki;

b) pomimo zatrudniania wystarczającej liczby pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, w maju 2010 r. w Placówce wystąpiły 92 przypadki, w których pod opieką jednego wychowawcy przebywało więcej niż 10 dzieci, co naruszało § 25 ust. 2 *Rozporządzenia*;

c) na 61 przeprowadzonych w Placówce w maju 2010 r. zajęć specjalistycznych, w 2 przypadkach pod opieką jednego specjalisty przebywało odpowiednio 7 oraz 8 dzieci. Zgodnie z § 25 ust. 4 *Rozporządzenia*, w placówce w czasie takich zajęć pod opieką jednego specjalisty nie może przebywać więcej niż 6 dzieci;

d) przy ustalaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania wychowanka w Placówce na lata 2008-2009 nie ujęto wydatków na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, a także odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Z art. 6 pkt 15 „ustawy o pomocy” wynika, że przy obliczaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej nie uwzględnia się jedynie kosztów inwestycyjnych, wydatków bieżących na remonty i zakupy związane z realizacją programu naprawczego. Ponadto, ustalając średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w Placówce na lata 2008 i 2009 nie stosowano wytycznych wynikających z ww. art. 6 pkt 15 *ustawy o pomocy*. W rezultacie wartość średniego miesięcznego kosztu utrzymania wychowanka w Placówce podano w wysokości niższej o 39,96 zł - na 2008 rok (2 383,51 zł, zamiast 2 423, 47 zł) i o 38,67 zł - na 2009 rok (2 631,77 zł, zamiast 2 670,44 zł);

e) sześcioro dzieci przebywało w Placówce typu interwencyjnego przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, co naruszało § 4 ust. 7 *Rozporządzenia*. Natomiast dwoje przyjętych bez skierowania wychowanków zostało umieszczonych w Placówce typu interwencyjnego, pomimo iż zgodnie z § 24 pkt 1 lit. „c” *Regulaminu*, typ interwencyjny obejmuje opieką dziewczęta od 11 roku życia. Troje wychowanków przebywało w Placówce po upływie okresu, na jaki wydano skierowanie;

⁴ Uchwała Nr 36/31/2008 Zarządu Powiatu Grudziądzkiego z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego całodobowej Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej w Wydrznie.

⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

- f) w prowadzonym w Placówce procesie wychowawczym dzieci objętych próbą badawczą:
- dla 6 wychowanków (11,5 %), z których 4 przebywało w ewidencji Placówki dłużej niż miesiąc nie opracowano i nie prowadzono indywidualnych planów pracy (IPP), co naruszało § 26 ust. 1 pkt 1 *Rozporządzenia*,
 - pomimo wynikających z § 12 ust. 3 *Rozporządzenia* regulacji, IPP sporządzano na podstawie niekompletnej dokumentacji, tj. wraz ze skierowaniem dziecka do Placówki kwestionariusz aktualnego rodzinnego wywiadu środowiskowego, dokumenty szkolne, w szczególności ostatnie świadectwo szkolne, karty szczepień, a także odpis aktu urodzenia dziecka, a w przypadku sierot lub półsierot również odpis aktu zgonu zmarłego rodzica nie zostały przedłożone w żadnym przypadku. Dokumentacja o stanie zdrowia dziecka trafiła do Placówki wraz ze skierowaniem w 7 przypadkach, a orzeczenie sądu o umieszczeniu dziecka w placówce - w 10. W terminie późniejszym uzupełniono 38 wywiadów środowiskowych, z tego 1 na wezwanie Placówki, 34 dokumentacje szkolne, w tym 9 na wezwanie Placówki oraz 50 aktów urodzenia dzieci, z tego 3 na wezwanie Placówki, 32 dokumentacje o stanie zdrowia dziecka, z tego 9 na wezwanie Placówki oraz wszystkie wydane orzeczenia sądu o umieszczeniu dziecka w placówce. Ostatecznie Placówka nie dysponowała kwestionariuszami wywiadów środowiskowych w 14 sprawach, dokumentacją szkolną w 8 sprawach, odpisami aktów urodzenia dzieci w 2 sprawach oraz dokumentacją o stanie zdrowia dziecka w 13 sprawach. Zgodnie z § 19 *Rozporządzenia* wymienioną dokumentację zobowiązany jest załączyć do skierowania do Placówki powiat kierujący. Podejmowane przez Placówkę działania interwencyjne i wyjaśniające ograniczały się do kontaktów telefonicznych z przedstawicielami PCPR w Grudziądzu;
 - dla 21 wychowanków (40,3 %) IPP zostały sporządzone po upływie 30 (lub więcej) dni od przybycia wychowanka do Placówki. Najdłuższy okres sporządzenia IPP od dnia przyjęcia wychowanków do Placówki wynosił 286 i 284 dni. Zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 *Rozporządzenia*, placówka realizuje z dzieckiem indywidualny plan pracy, opracowywany niezwłocznie przez wychowawcę kierującego procesem wychowawczym dziecka;
 - przed sporządzeniem pierwszych IPP dla 13 wychowanków nie opracowano albo diagnozy psychologicznej, albo diagnozy pedagogicznej albo diagnozy dziecka i rodziny. Dla 5 wychowanków nie opracowano albo diagnozy psychologicznej i pedagogicznej albo diagnozy psychologicznej i diagnozy dziecka i rodziny. Dla 4 wychowanków nie opracowano diagnozy psychologicznej, pedagogicznej i diagnozy dziecka i rodziny. W badanej próbie wystąpiły przypadki opracowania wstępnej diagnozy (psychologicznej, pedagogicznej, dziecka i rodziny) po sporządzeniu IPP wychowanka, tj. albo diagnozy psychologicznej, albo diagnozy pedagogicznej – w 18 przypadkach, diagnozy psychologicznej i pedagogicznej – w 1 przypadku, diagnozy psychologicznej i diagnozy dziecka i rodziny, – w 6 przypadkach, diagnozy psychologicznej, pedagogicznej i diagnozy dziecka i rodziny – w 3 przypadkach. Zgodnie z § 12 ust. 2 *Rozporządzenia* wychowawca opracowuje indywidualny plan pracy z dzieckiem w porozumieniu z psychologiem, pedagogiem, pracownikiem socjalnym, a także innymi specjalistami;
 - dla 4 wychowanków nie sporządzono IPP na rok 2010/2011 (zgodnie z przyjętą w Placówce praktyką, IPP opracowywano na każdy, kolejny rok szkolny). Przed sporządzeniem IPP na

kolejny (drugi) rok szkolny dla 4 wychowanków nie opracowano diagnozy psychologicznej, dla 1 wychowanka - diagnozy psychologicznej i pedagogicznej, a dla 2 wychowanków - diagnozy psychologicznej, pedagogicznej oraz diagnozy dziecka i rodziny. Z kolei, przed sporządzeniem IPP na trzeci rok szkolny, diagnozy psychologicznej nie opracowano dla 3 wychowanków, a diagnozy psychologicznej, pedagogicznej oraz diagnozy dziecka i rodziny - dla 1 dziecka. W badanej próbie wystąpiły przypadki opracowania wstępnej diagnozy (psychologicznej, pedagogicznej, dziecka i rodziny) po sporządzeniu IPP wychowanka, na drugi, a także na trzeci rok szkolny;

- IPP dla 24 wychowanków, w tym dla 19 na pierwszy rok szkolny, dla 4 na drugi rok szkolny i dla 1 na trzeci rok szkolny nie były modyfikowane co najmniej raz na pół roku, do czego obligował § 12 ust. 6 *Rozporządzenia*;

- dla 19 wychowanków nie prowadzono arkuszy badań i obserwacji psychologicznych, a dla 4 - arkuszy badań i obserwacji pedagogicznych, czym naruszono § 26 ust. 1 pkt 4 *Rozporządzenia*;

g) w okresie objętym kontrolą miały miejsce 4 przypadki wandalizmu, 2 przypadki agresji i przemocy fizycznej między wychowankami, 7 przypadków interwencji Policji i 111 ucieczek wychowanków. W protokołach z obrad Stałego Zespołu do spraw Okresowej Oceny Sytuacji Dziecka, zwanego dalej „Stałym zespołem” nie było informacji na temat oceny zasadności dalszego pobytu dzieci nieobecnych w Placówce z przyczyn nieusprawiedliwionych. Zgodnie z § 23 ust. 2 *Rozporządzenia*, jednym z zadań *Stałego zespołu* była ocena zasadności dalszego pobytu dziecka w Placówce w przypadku jego nieusprawiedliwionej nieobecności. W IPP tych wychowanków nie dokonywano modyfikacji, pomimo wystąpienia w ich procesie wychowawczym wymienionych zjawisk patologicznych. Zgodnie z § 12 ust. 6 *Rozporządzenia* IPP powinny być modyfikowane w zależności od zmieniającej się sytuacji dziecka;

h) w okresie objętym kontrolą w Placówce nie były realizowane ani propagowane programy pomocy dziecku i rodzinie, o których mowa w art. 19 pkt 4 *ustawy o pomocy*, w których uczestniczyły rodziny naturalne. Poza wskazanymi powyżej działaniami, Placówka nie występowała w ramach pracy z rodziną naturalną dziecka o pomoc dla żadnej z rodzin dzieci objętych próbą badawczą lub o zakwalifikowanie do programów lokalnych, pomimo że zgodnie z § 7 ust. 2 *Rozporządzenia* Placówka wielofunkcyjna zobligowana jest do pracy z rodziną dziecka w celu usprawnienia jej umiejętności opiekuńczo-wychowawczych;

i) w latach 2008-2010 zaadoptowanych zostało 5 wychowanków, z tego 2 objętych próbą badawczą. Okres pomiędzy datą złożenia wniosku o pozbawienie władzy rodzicielskiej a datą zgłoszenia dziecka do adopcji wynosił do 3 miesięcy. Wystąpił jeden przypadek zgłoszenia do adopcji dziecka (nieobjętego próbą badawczą) z nieuregulowaną sytuacją prawną, tj. przed ustanowieniem opieki prawnej. Wśród wychowanków objętych próbą badawczą stwierdzono 4 przypadki niepodjęcia działań zmierzających do skierowania do adopcji albo umieszczenia w rodzinie zastępczej wychowanków z uregulowaną sytuacją prawną;

j) w latach 2008-2010 odbyło się 19 posiedzeń *Stałego zespołu*, w których przedstawiciel PCPR uczestniczył 18 razy, a przedstawiciel ośrodka adopcyjno-opiekuńczego raz, pomimo że zgodnie z § 10 ust. 4 *Rozporządzenia* każdy z nich wchodził w skład tego Zespołu. W odniesieniu do 24 wychowanków objętych próbą badawczą (46 %) *Stały zespół*, dokonywał

okresowej oceny sytuacji dzieci rzadziej niż co pół roku (w przypadku trzech wychowanków wymieniona sytuacja miała miejsce dwukrotnie), co stanowiło naruszenie § 10 ust. 3 *Rozporządzenia*.

Stosownie do § 20 *Regulaminu*, Dyrektor Placówki w porozumieniu z organem prowadzącym decyduje o organizacji opieki wychowawczej i zgodnie z § 13 ust. 3 pkt 3 tego *Regulaminu* odpowiada za zgodność funkcjonowania Placówki z przepisami stanowiącymi o jej działalności.

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

- 1) określenie w *Regulaminie* sposobu realizacji praw dziecka wyszczególnionych w art. 70 ust. 3 *ustawy o pomocy*,
- 2) podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia wymaganej ilości dzieci przebywających pod opieką jednego wychowawcy w trakcie prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz specjalisty – w trakcie prowadzenia zajęć specjalistycznych,
- 3) podjęcie działań w celu zwiększenia nadzoru nad realizacją przez wychowawców oraz pozostałych pracowników, w tym psychologa, pedagoga i pracownika socjalnego zadań związanych z opracowywaniem i modyfikowaniem IPP dla wszystkich wychowanków, zgodnie z zasadami określonymi w *Rozporządzeniu*,
- 4) zapewnienie dokonywania okresowej oceny sytuacji wychowanków przez działający w pełnym składzie *Stały zespół* nie rzadziej niż co pół roku, a także w przypadkach nieusprawiedliwionej nieobecności wychowanków w Placówce,
- 5) zapewnienie prowadzenia arkuszy badań i obserwacji psychologicznych i pedagogicznych dla wszystkich wychowanków,
- 6) podjęcie działań zapewniających realizację obowiązku pracy z rodziną dziecka w celu usprawnienia jej umiejętności opiekuńczo-wychowawczych,
- 7) podjęcie działań zapewniających kierowanie do adopcji albo umieszczenie w rodzinie zastępczej wychowanków z uregulowaną sytuacją prawną.

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.