



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.03.2016
P/16/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/038 – Dobór osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Nierebiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/27/2016 z dnia 5 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 4 – 5)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy, ul. Ogrodowa 9, 85-043 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renata Dębińska, Dyrektor MOPS ² (dowód: akta kontroli str. 6 – 17)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

W okresie objętym kontrolą⁴ MOPS posiadał rozeznanie co do aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie rodzin zastępczych, co miało odzwierciedlenie w programach rozwoju pieczy zastępczej miasta Bydgoszcz. W latach 2013-2015, mimo 14% spadku liczby rodzin zastępczych ogółem (głównie w rodzinach zastępczych spokrewnionych), wzrosła liczba zawodowych rodzin zastępczych (o 27%) oraz rodzinnych domów dziecka (o 100%). Na tym samym poziomie pozostała w tym okresie liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane dla pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych we wszystkich formach przewidzianych ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵. Wszyscy kandydaci zostali zweryfikowani zgodnie z obowiązującą procedurą kwalifikacyjną, a następnie przeszkoleni.

MOPS prawidłowo kierował dzieci do rodzin zastępczych, którym oferowano wiele form wsparcia (m.in. szkolenia, urlopy, praca koordynatorów), a działalność koordynatorów, którzy opiekowali się rodzinami zastępczymi, była na bieżąco nadzorowana.

¹ Dalej: „MOPS”.

² Od 1 sierpnia 2011 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Lata 2013-2015.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 575, dalej: „ustawa o pieczy zastępczej”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozeznanie co do aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie rodzin zastępczych

Opis stanu faktycznego

1.1. MOPS był organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej na terenie Gminy Miasta Bydgoszczy⁶, a zadania z tym związane, wynikające z ustawy o pieczy zastępczej, realizowała wyodrębniona komórka organizacyjna, tj. Dział Rodzinnej Pieczy Zastępczej⁷. W Dziale zatrudnionych było od 12 (w 2013 r.) do 16 osób (w 2016 r.⁸). Opiekę nad rodzinami zastępczymi sprawowali koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej⁹ (ośmiu w 2013 i 2014 r. i dziewięciu w 2015 r.) oraz specjaliści pracy z rodziną (dwoje od 2015 r.). Ponadto MOPS spośród zatrudnionych 141 pracowników terenowych wyznaczył dziesięciu, którzy wykonywali zadania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 53, 150 – 170)

Dyrektor MOPS wskazywała¹⁰ na potrzebę zwiększenia liczby koordynatorów, co skutkowało zatrudnieniem jednej osoby w 2015 r. oraz dwóch kolejnych w 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 48 – 53)

1.2. Na terenie Bydgoszczy funkcjonowała zarówno piecza instytucjonalna (Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza typu rodzinnego oraz Bydgoski Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych – jedna placówka typu interwencyjnego, jedna typu interwencyjnego i socjalizacyjnego oraz siedem placówek typu socjalizacyjnego), jak i piecza rodzinna w następujących formach: spokrewniona rodzina zastępcza, niezawodowa rodzina zastępcza, zawodowa rodzina zastępcza, zawodowa rodzina zastępcza pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego, zawodowa rodzina zastępcza specjalistyczna oraz rodzinny dom dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 38)

Liczba miejsc dla dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wzrastała od 142 w 2013 r. do 156 w 2015 r.; mimo to liczba dzieci w nich przebywających na koniec 2013 i 2014 r. przekroczyła liczbę miejsc o 12 dzieci¹¹. Kierownik Działu Realizacji Świadczeń i Pomocy Instytucjonalnej wyjaśniła, że spowodowane to było koniecznością natychmiastowego zabezpieczenia opieki przyjmowanym dzieciom, a brak miejsc w pieczy rodzinnej uniemożliwił przeniesienie tych dzieci do rodzinnych form pieczy zastępczej. W roku 2015 w placówkach przebywało 154 dzieci.

W 2013 r. na terenie Bydgoszczy funkcjonowało 411 rodzin zastępczych, w tym 300 spokrewnionych, 99 niezawodowych, 11 zawodowych i jedna zawodowa znajdująca się na terenie innego powiatu¹². W 2014 r. ogólna liczba rodzin spadła do 361 (270 spokrewnionych, 78 niezawodowych i 12 zawodowych oraz jedna na terenie innego powiatu), a następnie do 356 rodzin na koniec 2015 r. (256 spokrewnionych, 85 niezawodowych i 14 zawodowych oraz jedna na terenie innego powiatu). Wzrosła

⁶ Wyznaczony zarządzeniem nr 79/20111 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 3 listopada 2011 r.

⁷ Dalej: „DRPZ”.

⁸ Według stanu na 1 stycznia 2016 r.

⁹ Zatrudnieni na umowę o pracę z zastosowaniem zadaniowego systemu pracy.

¹⁰ M.in. w sprawozdaniach rocznych z działalności MOPS

¹¹ Wg stanu na koniec 2013 r. przebywało 154 dzieci, a na koniec 2014 r. – 163 dzieci.

¹² Rodzina Zastępcza Zawodowa Specjalistyczna zmieniła miejsce zamieszkania (z miasta Bydgoszcz na powiat bydgoski), ale na skutek zawartego porozumienia pomiędzy PCPR Bydgoszcz a MOPS Bydgoszcz (o które wniosowała rodzina) pozostawała nadal pod opieką MOPS Bydgoszcz.

natomiast liczba rodzinnych domów dziecka z dwóch w 2013 r. do czterech w 2014 i 2015 r.

Liczba rodzin zastępczych objętych opieką DRPZ wzrastała ze 144 w 2013 r. do 194 w 2015 r., z czego 80 rodzinami w 2015 r. zajmowali się specjaliści pracy z rodziną. Pod opieką jednego koordynatora w 2015 r. pozostawało od 10 do 15 rodzin. Pod opieką dziesięciu pracowników socjalnych, którzy wykonywali zadania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, było 267 rodzin w 2013 r., 196 w 2014 r. oraz 162 w 2015 r.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewykonania postanowienia sądu ze względu na brak miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 53, 150 – 170)

1.3. W badanym okresie obowiązywały dwa trzyletnie programy rozwoju pieczy zastępczej miasta Bydgoszcz¹³, których celem był m.in. rozwój i wsparcie rodzinnej pieczy zastępczej (wsparcie osób sprawujących różne formy rodzinnej pieczy zastępczej oraz jej rozwój), doskonalenie instytucjonalnego systemu pieczy zastępczej oraz wsparcie wychowanków pieczy zastępczej w procesie usamodzielniania. Realizację działań oraz prowadzenie monitoringu powierzono MOPS, a wskazywane w nich potrzeby były tożsame ze zgłaszanymi do Prezydenta Miasta. Z realizacji programów rozwoju MOPS sporządzał corocznie sprawozdania, które następnie były przyjmowane uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy.

(dowód: akta kontroli str. 54 – 149)

1.4. MOPS corocznie przedstawiał Radzie Miasta Bydgoszczy sprawozdanie z działalności za dany rok oraz zestawienie potrzeb w zakresie pomocy społecznej na rok kolejny¹⁴, w których wskazywał m.in. na konieczność pozyskiwania kandydatów do prowadzenia form pieczy zastępczej nad dziećmi. Wszystkie sprawozdania wraz z wykazami potrzeb zostały zatwierdzone przez Radę Miasta Bydgoszczy w formie uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 171 – 221)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych oraz ich przygotowania gwarantującego odpowiedni standard

Opis stanu
faktycznego

2.1. MOPS podejmował działania propagujące ideę rodzicielstwa zastępczego poprzez m.in. udział w programie telewizyjnym „Świadomy rodzic”, udział w piknikach z okazji dnia dziecka oraz innych imprezach kierowanych do dzieci organizowanych na terenie Bydgoszczy. Pełne informacje o funkcjonowaniu rodzinnej pieczy zastępczej były zamieszczane na stronie internetowej MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 222 – 242)

¹³ Na lata 2012-2014 oraz 2015-2017, dalej: "programy rozwoju".

¹⁴ W tym również w zakresie rodzinnej pieczy zastępczej.

2.2. W okresie objętym kontrolą MOPS podjął procedurę kwalifikacyjną wobec 180 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (60 w 2013 r., 65 w 2014 r. i 55 w 2015 r.), z czego:

- 69 na rodziny zastępcze spokrewnione (odpowiednio 20, 29 i 20), z których wszyscy odbyli szkolenie dla kandydatów na rodziny zastępcze,
- 75 na rodziny zastępcze niezawodowe (odpowiednio 25, 27 i 23), z których 49 odbyło szkolenie (odpowiednio 17, 17 i 15), a spośród nich 38 otrzymało zaświadczenie kwalifikacyjne (odpowiednio 13, 12 i 13),
- 30 na rodziny zastępcze zawodowe (odpowiednio 13, 7 i 13), z których 22 odbyło szkolenie (odpowiednio 10, dwa i 10), a spośród nich 17 otrzymało zaświadczenie kwalifikacyjne (osiem w 2013 r. i dziewięć w 2015 r.),
- sześciu do prowadzenia rodzinnego domu dziecka (po dwóch w każdym roku, z których dwóch odbyło i otrzymało zaświadczenie kwalifikacyjne w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 33 – 38, 243 – 245)

Zastępca Dyrektora MOPS ds. Pieczy Zastępczej, Pomocy Rodzinie i Osobom Niepełnosprawnym wyjaśniła, że na bieżąco analizowano liczbę wydawanych przez sąd rodzinny postanowień o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej. Prowadzony był także monitoring dzieci przebywających w placówce opiekuńczo-wychowawczej, które ze względu na wiek kwalifikują się do rodzinnej pieczy zastępczej. Analiza danych wskazuje na potrzebę nowych zawodowych rodzin zastępczych i prowadzących rodzinny dom dziecka. Założeniem jest tworzenie minimum dwóch zawodowych form rodzinnej pieczy zastępczej rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 246 – 250)

2.3. W MOPS obowiązywały procedury kwalifikacyjne dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (odrębne dla spokrewnionych oraz dla zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych), utworzone na podstawie art. 41-45 ustawy o pieczy zastępczej. Kontrola dokumentacji losowo dobranych 17 kandydatów¹⁵ wykazała, że:

- 13 kandydatów złożyło komplet dokumentów wraz z odpowiednim wnioskiem o przeprowadzenie procedury kwalifikacyjnej, a czterech pozostałych uzupełniło braki po wezwaniu do ich uzupełniania;
- po ukończeniu szkoleń w przypadku kandydatów na rodzinę niezawodową /zawodową uzupełniano wstępną diagnozę poprzez opinie trenerskie i ewentualne dodatkowe spotkania z psychologiem lub pedagogiem, natomiast w przypadku rodzin spokrewnionych na prośbę sądu wydawano opinię o kandydatach na spokrewnioną rodzinę zastępczą;
- w przypadku kandydatów na rodzinę zastępczą niezawodową/zawodową na II posiedzeniu komisji kwalifikacyjnej decydowano o kwalifikacji rodziny na konkretną formę opieki, a następnie wydawano zaświadczenie kwalifikacyjne i wpisywano do rejestru rodzin zastępczych.

MOPS realizował swoje zadania bez zbędnej zwłoki, kwalifikując rodziny na odpowiednie szkolenia w terminie od miesiąca do trzech od dnia złożenia wniosku, a szkolenia dla zakwalifikowanych rodzin były organizowane w ciągu miesiąca od skierowania na szkolenie. Po ukończeniu szkoleń przed upływem miesiąca decydowano o kwalifikacji i wydawano stosowne świadectwa.

¹⁵ Ośmiu kandydatów na: rodzinę zastępczą niezawodową (z czego dwoje stanowiły osoby obce) oraz dziewięciu kandydatów na rodzinę zastępczą zawodową (w tym czterech na pełnienie funkcji pogotowia rodzinnego oraz jedna na rodzinny dom dziecka).

(dowód: akta kontroli str. 251 – 325)

Programy szkoleń dla kandydatów do sprawowania rodziny zastępczej realizowane w MOPS, zatwierdzone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹⁶, uwzględniały zakres programowy określony w § 2-6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 326 – 340)

2.4. Wobec wszystkich 14 rodzin, które ukończyły wymagane szkolenia, zespół specjalistów MOPS dokonał kwalifikacji na odpowiedni rodzaj rodziny zastępczej, a następnie ich dane zostały umieszczone w prowadzonym rejestrze rodzin zastępczych, który zawierał wszystkie elementy wskazane w art. 46 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Ponadto w przypadku rodzin zawodowych, po uzyskaniu przez nie kwalifikacji, każdorazowo zawiadamiano Sąd Rodzinny w Bydgoszczy o zmianach w rejestrze, tj. o powstaniu nowej rodziny zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 255 – 257)

2.5. W okresie objętym kontrolą żadna niezawodowa rodzina zastępcza nie złożyła wniosku o zawarcie umowy o pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej. Nie wystąpiły również przypadki umieszczania dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, tj. na podstawie umowy zawartej pomiędzy starostą a rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka (bez orzeczenia sądu).

Zastępca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że nie zawierano tego typu umów z uwagi na brak takiej potrzeby. W sytuacjach nagłych organizator rodzinnej pieczy zastępczej informuje sąd o gotowości konkretnej zawodowej rodziny zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego do przyjęcia dziecka i na tej podstawie sąd wydaje w trybie pilnym postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia na czas trwania postępowania poprzez umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, tj. pogotowiu rodzinnym wskazanym przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 341)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Kierowanie dzieci do rodzin zastępczych, finansowanie ich pobytu oraz sprawowanie bieżącego nadzoru

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2013-2015 wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej zrealizowano w wysokości 30 512,6 tys. zł, z czego 14 502, 0 tys. zł stanowiły wydatki na świadczenia dla rodzin zastępczych lub osób prowadzących rodzinne domy dziecka. Średnie roczne koszty utrzymania dziecka wynosiły:

- w rodzinie zastępczej (zawodowej, spokrewnionej i niezawodowej) 12 130,3 zł w 2013 r., 10 884,6 zł w 2014 r. oraz 11 289,3 zł w 2015 r.,
- w rodzinnym domu dziecka odpowiednio 23 327,1 zł, 23 619,3 zł i 22 832,3 zł,

¹⁶ Decyzja nr 8/2012/RZ z dnia 03.04.2012 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 274, poz. 1620.

- w placówce opiekuńczo-wychowawczej odpowiednio 34 114,0 zł, 33 075,1 zł oraz 30 026,2 zł.

(dowód: akta kontroli str. 33 – 38, 150 – 221, 342 – 368)

3.2. W 2013 r. na pomoc pieniężną dla rodzin zastępczych wydatkowano 4 471,7 tys. zł, z czego:

- na rodziny zastępcze spokrewnione 2 536,5 tys. zł (3 755 świadczeń dla 351 dzieci umieszczonych w 295 rodzinach),
- na rodziny zastępcze niezawodowe 1 269,6 tys. zł (1 495 świadczeń dla 123 dzieci umieszczonych w 101 rodzinach),
- na rodziny zastępcze zawodowe 665,6 tys. zł (773 świadczenia dla 73 dzieci umieszczonych w 14 rodzinach).

W 2014 r. na pomoc pieniężną dla rodzin zastępczych wydatkowano 4 452,5 tys. zł, z czego:

- na rodziny zastępcze spokrewnione 2 577,6 tys. zł (3 745 świadczeń dla 341 dzieci umieszczonych w 296 rodzinach),
- na rodziny zastępcze niezawodowe 1 168,7 tys. zł (1 398 świadczeń dla 110 dzieci umieszczonych w 90 rodzinach),
- na rodziny zastępcze zawodowe 796,3 tys. zł (922 świadczenia dla 83 dzieci umieszczonych w 19 rodzinach).

W 2015 r. na pomoc pieniężną dla rodzin zastępczych wydatkowano 4 781,2 tys. zł, z czego:

- na rodziny zastępcze spokrewnione 2 579,6 tys. zł (3 742 świadczenia dla 355 dzieci umieszczonych w 296 rodzinach),
- na rodziny zastępcze niezawodowe 1 210,4 tys. zł (1 373 świadczenia dla 112 dzieci umieszczonych w 94 rodzinach),
- na rodziny zastępcze zawodowe 991,2 tys. zł, (1 082 świadczenia dla 106 dzieci umieszczonych w 21 rodzinach).

Wysokość świadczeń dla rodzin zastępczych stanowiła minimalne kwoty określone w art. 80 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 33 – 38, 150 – 221, 342 – 370)

3.3. Kontrola szczegółowa dokumentacji dotyczącej 12 rodzin zastępczych zawodowych pozostających pod opieką MOPS¹⁸ wykazała m.in., że w okresie objętym kontrolą:

- w rodzinach przebywało łącznie 37 dzieci urodzonych w latach 1995-2015, przy czym nie przekraczano limitów ośmiu osób w rodzinnym domu dziecka i trzech osób w rodzinie zastępczej¹⁹; dzieci przebywały tam od 2 tygodni (pogotowie opiekuńcze) do 3 lat (zawodowa rodzina zastępcza);
- dokumenty dotyczące dzieci (w tym diagnoza psychofizyczna) były zbierane po skierowaniu dziecka do pieczy zastępczej, a przed umieszczeniem dziecka w rodzinie;
- rodzinom umożliwiano odpowiednie przygotowanie na przyjęcie dziecka poprzez spotkania w MOPS, na których obecne było dziecko, lub kontakty z Bydgoskim Zespołem Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych;
- wszystkie rodziny były objęte opieką koordynatora od początku ich założenia (w dwóch przypadkach nastąpiła zmiana koordynatora spowodowana wprowadzeniem limitu 15 rodzin w 2014 r.);

¹⁸ Trzy zawodowe rodziny zastępcze specjalistyczne (dla dzieci niepełnosprawnych), trzy rodzinne domy dziecka, cztery pełniące funkcję pogotowia rodzinnego oraz dwie zawodowe rodziny zastępcze (zwykłe).

¹⁹ Za wyjątkiem jednego przypadku, gdy przyjęto czworo rodzeństwa.

- rodziny brały udział w szkoleniach oraz warsztatach organizowanych przez MOPS²⁰;
- wobec rodzin stosowano takie formy wsparcia, jak prawo do urlopu, udział w grupie wsparcia, poradnictwo rodzinne (w tym poradnia psychologiczna);
- rodziny wywiązywały się z obowiązków nałożonych w umowach, co było dokumentowane w kwestionariuszach pracy koordynatora;
- dzieciom umożliwiano kontakt z rodzinami biologicznymi na terenie MOPS i część rodziców z niego korzystała.

(dowód: akta kontroli str. 372 – 397, 402 – 542)

Kontrola dokumentacji dotyczącej ww. 12 rodzin wykazała, że w latach 2013-2015 MOPS rzetelnie przeprowadzał ocenę tych rodzin pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy²¹. Oceny te zostały sporządzone w oparciu o opinie koordynatorów, psychologów i pedagogów opiekujących się danymi rodzinami oraz innych osób ze środowiska danych rodzin (np. pedagogów szkolnych i sąsiadów). Każda z opracowanych ocen zawierała stosowne uzasadnienie. Wszystkie oceny sporządzono w terminach określonych w art. 134 ustawy o pieczy zastępczej, a żadna z ocenianych rodzin nie skorzystała z prawa złożenia zastrzeżeń do otrzymanej oceny.

W badanym okresie jedna rodzina została oceniona negatywnie ze względu na brak działań zmierzających do poprawy warunków mieszkaniowych. Po wprowadzeniu i zrealizowaniu planu naprawczego po upływie pół roku rodzinę oceniono pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 373)

3.4. Kontrola szczegółowa dokumentacji dotyczącej 12 rodzin zastępczych niezawodowych pozostających pod opieką MOPS²² wykazała m.in., że w okresie objętym kontrolą:

- w rodzinach przebywało łącznie 12²³ dzieci urodzonych w latach 2004-2015,
- w trzech przypadkach dokumenty dotyczące dzieci (w tym diagnoza psychofizyczna) były zbierane po skierowaniu dziecka do pieczy zastępczej, a przed umieszczeniem dziecka w rodzinie; w pozostałych dziewięciu rodzinach dzieci przebywały tam na długo przed orzeczeniem sądu o ich umieszczeniu w tej rodzinie,
- wszystkie rodziny były objęte opieką koordynatora od początku ich założenia (w czterech przypadkach nastąpiła zmiana koordynatora spowodowana wprowadzeniem limitu 15 rodzin w 2014 r.),
- wobec rodzin stosowano takie formy wsparcia, jak udział w grupie wsparcia, poradnictwo rodzinne (w tym poradnia psychologiczna),
- dzieciom umożliwiano kontakt z rodzinami biologicznymi i część rodziców z niego korzystała.

(dowód: akta kontroli str. 374 -399, 402 – 542)

Kontrola dokumentacji dotyczącej ww. 12 rodzin wykazała, że w latach 2013-2015 MOPS rzetelnie przeprowadzał ocenę tych rodzin pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy²⁴. Oceny te zostały sporządzone w oparciu o opinie koordynatorów, psychologów i pedagogów opiekujących się danymi rodzinami oraz innych osób ze środowiska danych rodzin

²⁰ M.in. „dziecko z zespołem zaburzeń więzi RDD” oraz „Szkolenie PRIDE – rodzinna opieka zastępcza”.

²¹ Tj. ocenę, o której mowa w art. 132 ustawy o pieczy zastępczej.

²² Sześciu spokrewnionych i sześciu niespokrewnionych.

²³ Po jednym w każdej rodzinie.

²⁴ Wskazaną w art. 132 ustawy o pieczy zastępczej.

(np. pedagogów szkolnych i sąsiadów). Każda z opracowanych ocen zawierała stosowne uzasadnienie. Wszystkie oceny sporządzono w terminach określonych w art. 134 ustawy o pieczy zastępczej, a żadna z ocenianych rodzin nie skorzystała z prawa złożenia zastrzeżeń do otrzymanej oceny.

W badanym okresie sześć rodzin oceniono negatywnie ze względu na: brak działań zmierzających do poprawy warunków mieszkaniowych, problem alkoholowy, brak działań zmierzających do znalezienia pracy oraz niewystarczające postępy powierzonego dziecka w nauce. Po wprowadzeniu i zrealizowaniu planów naprawczych po upływie pół roku wszystkie rodziny oceniono pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 400)

3.5. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 37 wychowanków umieszczonych w rodzinach zastępczych²⁵ stwierdzono m.in., że w okresie objętym kontrolą:

- wszystkie dzieci były prawidłowo umieszczone w rodzinach zawodowych (zgodnie z postanowieniem sądu),
- wszystkim umieszczonym wychowankom opracowano ocenę sytuacji dziecka, na podstawie której formułowano opinie na temat zasadności pobytu dziecka w rodzinie zastępczej,
- opracowywano i realizowano indywidualne plany pomocy dziecku,
- składano wnioski o uregulowanie prawne sytuacji dziecka w przypadku pobytu dziecka 18 miesięcy w pieczy zastępczej, jednakże sąd nie rozpatrywał takich wniosków,
- dzieci umieszczane w pogotowjach rodzinnych (pełniących funkcję rodziny pomocowej) przebywały tam w związku z urlopem rodziny zastępczej (podstawowej) od tygodnia do dwóch,
- nie wystąpiły zjawiska patologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 373 – 400)

Zastępca Dyrektora MOPS oceniła, że współpraca z sądami rodzinnymi na terenie Miasta Bydgoszczy systematycznie poprawia się i można ocenić ją jako dobrą. Problemy występujące w tym obszarze związane są przede wszystkim z przewlekłością postępowań sądowych. Szczególnie w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej rodziców, co do których – w opinii pracowników pomocy społecznej – nie ma szans na żadną poprawę.

(dowód: akta kontroli str.18 – 32)

W anonimowych ankietach przesłanych do NIK rodziny zastępcze zawodowe objęte analizą szczegółową wskazywały m.in. na niewystarczającą pomoc MOPS w zakresie szkoleń, prawa do urlopu oraz możliwości korzystania z wolontariatuszy, a także na niewystarczającą wysokość świadczeń otrzymywanych na dzieci, które mają problemy zdrowotne.

(dowód: akta kontroli str.543 – 579)

3.6. Na podstawie badanej próby 12 rodzin zawodowych²⁶ stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą koordynatorzy na bieżąco monitorowali prawidłowość i skuteczność wykonywania zadań przez rodziny zastępcze. Polegało to na wizytowaniu rodzin zastępczych w miejscu ich zamieszkania. Ponadto koordynatorzy spotykali się z nauczycielami, pedagogami szkolnymi oraz opiekunami przedszkolnymi dzieci, na spotkaniach omawiano zachowanie dziecka.

²⁵ Opisanych w punkcie 3.3. niniejszego wystąpienia.

²⁶ Opisanych w punkcie 3.3. niniejszego wystąpienia.

Powyższe było dokumentowane w formie notatek i sprawozdań, które umieszczano w aktach danego dziecka, gdzie znajdowały się także świadectwa szkolne, dyplomy i inne dokumenty potwierdzające osiągnięcia dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 374 – 378, 402 – 542)

W okresie objętym kontrolą 21 dzieci zmieniło rodziny zastępcze, z czego 14 zmieniło formę rodzinnej pieczy zastępczej z pogotowia rodzinnego na zawodową rodzinę zastępczą, sześcioro przeniesiono do innych rodzin zastępczych z uwagi na problemy wychowawcze, problemy rodziców zastępczych oraz rezygnacje rodzin z powierzonej im funkcji, a jedno dziecko przeniesiono do niezawodowej rodziny zastępczej tworzonej przez krewną dziecka. Wśród wychowanków objętych niniejszą kontrolą²⁷ nie wystąpiły przypadki zmiany rodziny zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 401)

3.7. Kontrola nad organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej (MOPS), rodzinami zastępczymi prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi została przypisana do obowiązków Wydziału Zdrowia, Świadczeń i Polityki Społecznej Urzędu Miasta Bydgoszczy²⁸. Ponadto Prezydent Miasta Bydgoszczy na podstawie art. 38b ustawy o pieczy zastępczej upoważnił²⁹ dwóch pracowników wyżej wymienionego działu do sprawowania kontroli w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 580 – 582)

W latach 2013-2015 MOPS nie był kontrolowany w zakresie funkcjonowania pieczy zastępczej przez podmioty zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 583 – 585)

Zastępca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że nadzór nad pracą koordynatorów sprawowany był przez kierownika Działu Rodzinnej Pieczy Zastępczej oraz starszego koordynatora, który pełnił funkcję osoby monitorującej na bieżąco pracę koordynatorów pod względem merytorycznym. Koordynatorzy przedstawiali kierownikowi Działu comiesięczne raporty z wykonanych zadań, które były analizowane i porównywane z prowadzonymi aktami. W miarę potrzeb prowadzone były zebrania z pracownikami Działu (nie rzadziej niż raz w miesiącu), podczas których omawiano bieżące problemy.

(dowód: akta kontroli str. 586 – 602)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Bydgoszczy nie zawiadamiał sądu o przypadkach niewypełnienia lub niewłaściwego wypełnienia swoich funkcji przez rodziny zastępcze lub prowadzących rodzinne domy dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 374 – 378)

W latach 2013-2015 do MOPS nie wpłynęła żadna skarga dotycząca zakresu objętego niniejszą kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 603 – 609)

W badanym okresie MOPS przedstawił wojewodzie i właściwemu ministrowi sześć półrocznych sprawozdań z realizacji ustawy o pieczy zastępczej. Powyższe sprawozdania zostały sporządzone zgodnie z określonym wzorem i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań

²⁷ Opisanych w punkcie 3.3. i 3.4 niniejszego wystąpienia.

²⁸ Zgodnie z zarządzeniem nr 628/2015 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2015 r.

²⁹ Upoważnienia z 19 stycznia 2016 r.

z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej³⁰, a dane w nich zawarte były zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 610 - 622)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹ 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia sierpnia 2015 r.

Kontroler
Artur Nierebiński
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371, uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.