



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD –4111-001-02/13
K/13/005/LGD

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

K/13/005/LGD – Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli nr P/11/092 pn. „Funkcjonowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ich współdziałanie z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Katarzyna Juchniewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84839 z 18 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Lęborku ul. Czołgistów 5, 84-300 Lębork (dalej: „PCPR”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Zdzisław Korda, Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Lęborku. (dalej: „Kierownik PCPR”).

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ rzetelność i terminowość odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne oraz sposób realizacji przez PCPR wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w wyniku kontroli nr P/11/092 „Funkcjonowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ich współdziałanie z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie”.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą oceny pozytywnej było w szczególności:

- 1) podjęcie działań, które zapewniły realizację określonego w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Lęborskim (dalej: „Strategia”) zadania dotyczącego organizowania raz na dwa lata debat strategicznych dla oceny jej aktualności oraz egzekwowanie od Rady Pomocy Społecznej raportów z przebiegu realizacji celów i kierunków działania zamieszczonych w Strategii,
- 2) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w celu ograniczenia ryzyka:
 - a) niezachowania terminu przeprowadzania wywiadu środowiskowego przy kierowaniu dzieci do placówek opiekuńczych,
 - b) nieterminowego dokonywania aktualizacji wywiadów środowiskowych,
- 3) podjęcie działań w celu wyegzekwowania od dyrektorów podległych placówek realizacji obowiązku przekazywania w ustalonych terminach sprawozdań z realizacji odpłatności za pobyt wychowanków w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- 4) zapewnienie prowadzenia postępowań związanych z ustaleniem odpłatności za pobyt dziecka w placówce z zachowaniem terminów wynikających z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne dotyczące kontroli nr P/11/092

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła w PCPR, w okresie od 21 kwietnia 2011 r. do 20 lipca 2011 r. kontrolę funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ich współdziałanie z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie. W związku z ww. kontrolą Najwyższa Izba Kontroli przekazała Kierownikowi PCPR wystąpienie pokontrolne z 26 sierpnia 2011 r.

W wystąpieniu, które wpłynęło do PCPR 31 sierpnia 2011 r. zostały zawarte wnioski pokontrolne o:

- 1) realizację określonego w Strategii zadania dotyczącego organizowania raz na dwa lata debat strategicznych dla oceny jej aktualności oraz egzekwowanie od Rady Pomocy Społecznej raportów z przebiegu realizacji celów i kierunków działania zamieszczonych w Strategii,
- 2) przestrzeganie limitu miejsc określonego dla podległych placówek opiekuńczo-wychowawczych,
- 3) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w celu ograniczenia ryzyka:
 - a) niezachowania terminu przeprowadzania wywiadu środowiskowego przy kierowaniu dzieci do placówek opiekuńczych,
 - b) nieterminowego dokonywania aktualizacji wywiadów środowiskowych,
- 4) podjęcie, w ramach sprawowanego nadzoru, stosownych działań w celu wyegzekwowania od dyrektorów podległych placówek realizacji obowiązku przekazywania w ustalonych terminach sprawozdań z realizacji odpłatności za pobyt wychowanków w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych,
- 5) przestrzeganie obowiązującego wymogu w zakresie maksymalnego okresu pobytu dziecka w placówce interwencyjnej,
- 6) zapewnienie prowadzenia postępowań związanych z ustaleniem odpłatności za pobyt dziecka w placówce z zachowaniem terminów wynikających z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

W dniu 8 września 2011 r. Kierownik PCPR poinformował NIK o sposobie wykonania wniosków i działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, które polegały na:

- 1) przeprowadzeniu spotkania w PCPR na którym omówiono oceny oraz nieprawidłowości stwierdzone w zakresie kontrolowanym przez NIK;
- 2) pisemnym zobowiązaniu przez Kierownika PCPR wszystkich podległych pracowników do bezwzględnego przestrzegania zapisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² oraz Kodeksu postępowania administracyjnego³;

² Dz. U. z 2013 r., poz.182

- 3) ustaleniu terminu przeprowadzenia debaty strategicznej na pierwsze półrocze 2012 r.,
- 4) pisemnym zobowiązaniu pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za umieszczanie dzieci w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych⁴, do przestrzegania limitu miejsc w placówkach opiekuńczo wychowawczych określonych zezwoleniem⁵;
- 5) zobligowaniu dyrektorów podległych placówek do wywiązywania się z nałożonych na nich zadań⁶ m.in. opracowania i sporządzania w terminie do 31 maja i 30 listopada każdego roku sprawozdań z realizacji odpłatności zgodnie z Uchwałą nr XXIII/156/04 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 24 września 2004 r. oraz przestrzegania zapisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych⁷.
(dowód: akta kontroli str. 12-17)

Pismo z powyższą informacją wysłane zostało do Delegatury NIK w Gdańsku 8 września 2011 r. tj. w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym. Było to zgodne z art. 62 ustawy o NIK⁸.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 74)

Przekazane NIK informacje były zgodne ze stanem faktycznym. Ustalenia dotyczące sposobu wykonania działań podjętych w celu realizacji wniosków opisano w pkt 2 części III niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W działalności PCPR w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ rzetelność i terminowość udzielonej przez Kierownika PCPR odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne przekazane w wyniku kontroli P/11/092.

2. Wykonanie wniosków pokontrolnych

2.1. Wniosek pokontrolny o realizację określonego w Strategii zadania dotyczącego organizowania raz na dwa lata debat strategicznych dla oceny jej aktualności oraz egzekwowanie od Rady Pomocy Społecznej raportów z przebiegu realizacji celów i kierunków działania zamieszczonych w Strategii

³ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267), zwana dalej „kpa” lub „Kodeksem postępowania administracyjnego”.

⁴ Placówka Wielofunkcyjna nr 1 w Lęborku oraz Placówka Wielofunkcyjna nr 2 „Dom w Ogrodzie” w Lęborku.

⁵ Decyzja Wojewody Pomorskiego: z 25 marca 2011 r. – zezwolenie na prowadzenie Placówki Wielofunkcyjnej nr 1 w Lęborku przeznaczonej dla 33 wychowanków oraz decyzja Wojewody Pomorskiego z 28 lutego 2011 r. – zezwolenie na prowadzenie Placówki Wielofunkcyjnej nr 2 „Dom w Ogrodzie” w Lęborku dla 30 wychowanków.

⁶ Pismo z 6 września 2011 r.

⁷ Dz. U. Nr 201, poz. 1455 – rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.

⁸ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

⁹ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Opis stanu
faktycznego

Wniosek został zrealizowany.

Zorganizowana przez PCPR debata strategiczna odbyła się w 12 czerwca 2012 r. Uczestniczyło w niej 33 przedstawiciele instytucji z terenu powiatu łębskiego. Debata miała charakter podsumowujący w zakresie wspólnie powziętych założeń, inicjatyw w zakresie rozwiązywania problemów społecznych zgodnie z koncepcją wskazaną w Strategii opracowaną na lata 2005-2012. Debata była również punktem wyjścia do opracowania kolejnej strategii, realizowanej w następnych latach.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Łębskim na lata 2012-2020 została przyjęta Uchwałą Nr XXV/192/2012 Rady Powiatu Łębskiego z 18 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.19-28)

W działalności PCPR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wniosek pokontrolny o przestrzeganie limitu miejsc określonego dla podległych placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Opis stanu
faktycznego

Wniosek został zrealizowany.

Wprowadzono mechanizm kontrolny w celu zapewnienia przestrzegania limitu miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych – Kierownik PCPR zobowiązał pisemnie pracownika Centrum odpowiedzialnego merytorycznie za umieszczanie dzieci w placówkach do przestrzegania określonego zezwoleniem limitu miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Jednakże pomimo podjęcia powyższych działań w badanym okresie (wrzesień 2011 – luty 2013) wystąpiły przekroczenia obowiązujących limitów miejsc w tego typu placówkach.

Zgodnie z treścią § 30 ust 1 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.) w placówce nie powinno jednocześnie przebywać więcej niż 30 dzieci. Limit miejsc w placówkach został również określony w odpowiednich decyzjach Wojewody Pomorskiego. Z zestawienia liczby miejsc i wychowanków w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, nad którymi nadzór sprawował PCPR wynika, że zdarzały się przypadki przekroczenia limitu miejsc zarówno w Placówce Wielofunkcyjnej nr 1 w Łęborku (dalej: „Placówka nr 1”) jak i w Placówce Wielofunkcyjnej nr 2 „Dom w ogrodzie” w Łęborku (dalej: „Placówka nr 2”).

Przekroczenie limitu w Placówce nr 1 wystąpiło:

- w 2011 r.: we wrześniu (o 4 osoby) oraz w październiku (o 2 osoby);
- w 2012 r.: w styczniu, lutym i marcu (o 3 osoby), kwietniu i maju (o 6 osób), czerwcu (o 5 osób), lipcu i sierpniu (o 4 osoby), wrześniu, październiku i listopadzie (o 1 osobę).

Przekroczenie limitu w Placówce nr 2 wystąpiło:

- w 2011 r.: we wrześniu (o 9 osób), w październiku 2011 r. (o 7 osób), listopadzie (o 5 osób), grudniu (o 9 osób);
- w 2012 r.: w styczniu (o 7 osób), lutym i marcu (o 5 osób), kwietniu i maju (o 3 osoby), czerwcu (o 2 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 29-44, 56-61)

NIK uwzględnia złożone przez Kierownika PCPR wyjaśnienia, że podejmowano starania ukierunkowane na stopniowe dostosowanie ilości dzieci przebywających w placówkach do obowiązujących standardów, uwzględniając przy tym, iż proces ten dotyczy dobra dzieci, ich szczególnej sytuacji, a każda zmiana miejsca zamieszkania może mieć negatywny wpływ na ich stan emocjonalny, opiekę, wychowanie i rozwój.

Obecnie, w obydwu placówkach liczba dzieci w nich przebywających spełnia obowiązujący standard tj. w Placówce nr 1 od grudnia 2012 r., a w Placówce nr 2 od lipca 2012 roku. Ponadto, w każdym z podanych okresów od września 2011 r. do marca 2013 r. liczba dzieci faktycznie przebywających w placówkach była mniejsza od formalnej ilości dzieci, co wynikało m.in., z faktu urlopowania wychowanków. Kierownik PCPR wyjaśnił także, że PCPR wielokrotnie odmawiała przyjęcia dzieci do placówek, a tylko w szczególnych indywidualnych przypadkach, gdzie sytuacja dziecka bezwzględnie wskazywała na konieczność niezwłocznego umieszczenia go w placówkach na terenie powiatu łębskiego, podejmowano taką decyzję, jak np. w przypadku, gdy interwencyjnie małoletnią doprowadził do placówki kurator, natomiast odmowa przyjęcia jej przez pracowników placówki, skutkowałą złożeniem skargi w sądzie i nakazem umieszczenia dziecka we wskazanej placówce.

(dowód: akta kontroli str. 88-96)

W działalności PCPR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Wniosek pokontrolny o wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w celu ograniczenia ryzyka: niezachowania terminu przeprowadzania wywiadu środowiskowego przy kierowaniu dzieci do placówek opiekuńczych oraz nieterminowego dokonywania aktualizacji wywiadów środowiskowych.

Opis stanu faktycznego

Wniosek został zrealizowany.

We wrześniu 2011 r. wszyscy pracownicy PCPR (15 osób) złożyli pisemne oświadczenie, o przyjęciu do wiadomości i zobowiązaniu się do przestrzegania zapisów ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Obowiązek przeprowadzania wywiadu środowiskowego przy kierowaniu dziecka do placówki opiekuńczej-wychowawczej istniał tylko do końca 2011 r.¹⁰

(dowód: akta kontroli str. 29)

W działalności PCPR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4 Wniosek pokontrolny o podjęcie w ramach sprawowanego nadzoru stosownych działań w celu wyegzekwowania od dyrektorów podległych placówek realizacji obowiązku przekazywania w ustalonych terminach sprawozdań

¹⁰ W związku z wejściem w życie ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.)

z realizacji odpłatności za pobyt wychowanków w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Opis stanu faktycznego

Wniosek został zrealizowany.

Pismem z 6 września 2011 r. Kierownik PCPR zobligował dyrektorów podległych placówek do wywiązywania się z nałożonych na nich zadań m.in. do opracowywania i sporządzania w terminie do 31 maja i 30 listopada każdego roku sprawozdań z realizacji odpłatności zgodnie z Uchwałą Nr XXIII/156/04 Rady Powiatu Lęborskiego z 24 września 2004 r.

Sprawozdania z realizacji odpłatności, z obydwu podległych placówek, wpłynęły do PCPR 30 listopada 2011 r. (od 1 stycznia 2012 r. nie ma obowiązku sporządzania ww. sprawozdań).

(dowód: akta kontroli str. 45-55)

W działalności PCPR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.5. Wniosek pokontrolny o przestrzeganie obowiązującego wymogu w zakresie maksymalnego okresu pobytu dziecka w placówce interwencyjnej.

Opis stanu faktycznego

Wniosek został zrealizowany.

Kierownik PCPR zobowiązał dyrektorów podległych placówek do przestrzegania zapisów rozporządzenia z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek, a w szczególności §4 ust. 7 tego rozporządzenia dotyczącego pobytu dziecka w placówce interwencyjnej (rozporządzenie obowiązywało do 31 grudnia 2011 r.).

Aktualnie pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego, na podstawie art. 103 pkt. 6 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące.

W okresie objętym badaniem (wrzesień 2011 – luty 2013) spośród obydwu placówek wielofunkcyjnych podległych PCPR jedna nie prowadziła placówki interwencyjnej (Placówka nr 1), druga zaś od 1 stycznia 2012 r. nie przyjęła żadnego dziecka (Placówka nr 2 – aktualnie w trakcie likwidacji¹¹).

Stwierdzono, że w siedmiu przypadkach dzieci przebywały w placówce interwencyjnej (Placówka nr 2) ponad 3 miesiące. W 2011 r. czworo dzieci przebywało w placówce interwencyjnej ponad 5 miesięcy a dwoje ponad 6 miesięcy zaś na przełomie 2011 i 2012 roku pobyt jednego dziecka trwał ponad 6 miesięcy.

NIK uwzględnia wyjaśnienie Kierownika PCPR dotyczące siedmiu przypadków przedłużonego pobytu dzieci w placówce interwencyjnej, wynikającego z przedłużającego się postępowania sądowego w sprawach: pozbawienia rodziców władzy rodzicielskiej, wyznaczenia opiekunów prawnych dzieci i powierzenia pieczy kandydatom na rodziców zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 54, 75, 102)

¹¹ Na mocy postanowienia Wojewody Pomorskiego z 12 grudnia 2012 r.

W działalności PCPR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.6. Wniosek pokontrolny o zapewnienie prowadzenia postępowań związanych z ustaleniem odpłatności za pobyt dziecka w placówce z zachowaniem terminów wynikających z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Opis stanu faktycznego

Wniosek został zrealizowany.

Kierownik PCPR zobowiązał pracowników jednostki do bezwzględnego przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego podczas wypełniania swoich obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 12-17)

Zgodnie z art. 35 §3 Kodeksu postępowania administracyjnego, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Z kolei zgodnie z art. 35 §5 kpa do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu

Z objętych badaniem dokumentów dotyczących 106 decyzji wydanych od września 2011 r. do lutego 2013 r. w związku z odpłatnością za pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wynika, że decyzje wydane w tym okresie wystawiane były w terminach: do 31 dni – wydano 78 decyzji (73,58%); od 32 dni do 60 dni wydano 15 decyzji (14,15%); powyżej 61 dni wydano 13 decyzji (12,26%).

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 93-96)

NIK uwzględnia wyjaśnienie Kierownika PCPR, że wydanie w 2012 r. 13 decyzji związanych z ustaleniem odpłatności za pobyt dziecka w terminie przekraczającym 60 dni, spowodowane było przyczynami niezależnymi od PCPR, tj. oczekiwaniem na zatwierdzenie uchwały Rady Powiatu Lęborskiego w sprawie określania szczegółowych warunków umorzenia w całości lub części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej¹².

(dowód: akta kontroli str. 76-82, 93-101)

W działalności PCPR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób wykonania wniosków pokontrolnych i działania podjęte w celu realizacji wniosków sformułowanych przez NIK w wyniku kontroli nr P/11/092.

¹² Uchwała Nr XV/118/2012 Rady Powiatu Lęborskiego z 29 lutego 2012 r.

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 o NIK 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 Gdańsku.

Gdańsk, 22 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Katarzyna Juchniewicz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis