



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 29 lipca 2011 r.

**Pani
Elżbieta Gomułka
Dyrektor Zespołu Placówek
Opiekuńczo-Wychowawczych
w Człuchowie**

LGD-4101-005-04//2011
P/11/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Człuchowie (dalej: „Zespół”), której przedmiotem było funkcjonowanie placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz współdziałanie jej z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie w latach 2008-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 4 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Funkcjonowanie Zespołu w badanym okresie nie było w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi, stwierdzono bowiem przypadki nieprzestrzegania przepisów w zakresie organizacji pracy Zespołu, brak wymaganych kwalifikacji zawodowych pracownika, a także niezapewnienie w latach 2008-2009 pełnego standardu w zakresie sprawowanej opieki nad dziećmi.

Zespół funkcjonował na podstawie Statutu nadanego uchwałą Rady Powiatu Człuchowskiego nr XIII/70/2007 z dnia 30 października 2007 r., zmienionego - w związku

z nową strukturą organizacyjną i nową siedzibą Zespołu - uchwałą Rady nr XXXVII/182/2009 z dnia 27 sierpnia 2009 r. Organizację Zespołu określał Regulamin Organizacyjny z 2003 r., który zastąpiony został nowym Regulaminem dopiero w dniu 24 lutego 2011 r. (uchwała Zarządu Powiatu Nr 21/7/2011) co spowodowało, że w okresie od 27 sierpnia 2009 r. do 24 lutego 2011 r. Zespół funkcjonował na podstawie nieaktualnego Regulaminu Organizacyjnego, (nie uwzględniał nowej struktury w wyniku zmiany siedziby z Wierchowa na Człuchów i nie zawierał niektórych elementów organizacyjnych). Było to niezgodne z § 14 *ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych*¹ (dalej: „rozporządzenie”), z którego wynika obowiązek ustalenia przez dyrektora placówki regulaminu określającego szczegółową organizację, a także specyfikę i zakres sprawowanej opieki. Przyczyny ww. nieprawidłowości – w ocenie Pani Dyrektor wynikały m.in. z faktu, iż zmiana Regulaminu nastąpiła po uzyskaniu całkowitego zezwolenia na prowadzenie Zespołu przez Powiat Człuchowski, oraz że w okresie ciągłych zmian w strukturach Placówki związanych z osiąganiem wymaganych standardów, regulamin o wyższym stopniu ogólności wydawał się praktyczny. Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie mogą uzasadniać nieprzestrzegania obowiązku określonego w ww. przepisie. Pozytywnie należy ocenić, że opracowany w lutym 2011 r. Regulamin Organizacyjny, został uzupełniony o brakujące elementy.

Regulamin obowiązujący do 24 lutego 2011 r. zawierał zapisy dotyczące realizacji praw dziecka określone w *art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*², w tym m.in.: utrzymywania osobistych kontaktów z rodziną, powrotu do rodziny naturalnej oraz wyrażania opinii w sprawach jego dotyczących. Były to jednak zapisy ogólne, nie zawierające sposobu realizacji ww. praw dziecka. Należy jednak zauważyć, że powyższe braki zostały uwzględnione w aktualnym Regulaminie Organizacyjnym.

Poziom zatrudnienia pracowników zapewniał, zgodnie z przepisem § 31 *rozporządzenia*, bezpieczeństwo i indywidualną opiekę nad dziećmi. W latach szkolnych 2009/2010 i 2010/2011 zatrudnionych było 37 wychowawców, 2 psychologów, pedagog, pracownik socjalny a także pielęgniarka, przy czym średnio w 2009 r. miesięcznie w Zespole przebywało 73 wychowanków, a w 2010 r. – 88 dzieci.

Dyrektor Zespołu i pracownicy zatrudnieni na stanowiskach wychowawcy, pedagoga, psychologa, pracownika socjalnego i pielęgniarki posiadali wymagane kwalifikacje,

¹ Dz. U. Nr 201, poz. 1455

² Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

określone w §§ 37 i 38 *rozporządzenia*, natomiast jedna z dwóch osób zatrudnionych na stanowisku opiekuna dziecięcego nie miała ukończonej odpowiedniej szkoły medycznej lub studiów pedagogicznych o specjalności opiekuńczo-wychowawczej (§ 38 *ust. 1 pkt 6 rozporządzenia*). Przyczyna tego stanu, według Pani, wynikała z faktu, iż w okresie rozszerzenia działalności placówki, w którym to zatrudniono ponad 20 osób, nie zgłosiła się żadna osoba z odpowiednim kwalifikacjami na stanowisku opiekuna dziecięcego.

W badanym okresie wychowawcy kierujący procesem wychowawczym dzieci realizowali zadania zgodnie z wymogami § 8 *ust. 1 pkt 3 rozporządzenia*, tj. każdy z nich obejmował procesem wychowawczym nie więcej niż 8 dzieci (z wyjątkiem przypadku przekroczenia liczby dzieci w jednej grupie w roku szkolnym 2008/2009). Według wyjaśnień Dyrektora Zespołu, ww. przekroczenie (o 1 dziecko w jednej grupie i o 2 dzieci w innej grupie) wynikało z faktu, że w tym czasie nie był jeszcze osiągnięty standard dotyczący odpowiedniej liczby dzieci w placówce.

Ponadto nie w pełni przestrzegany był wymóg dotyczący maksymalnej liczby 10 dzieci będących pod opieką jednego wychowawcy w czasie zajęć opiekuńczych (§ 25 *ust. 3 rozporządzenia*). Stwierdzono np., że w miesiącu maju 2010 r. przekroczenia (od 2 do 9 dzieci) wystąpiły w okresie 5 dni, przy czym - jak wyjaśniła Pani - były one spowodowane czynnikami obiektywnymi, głównie poprzez nieplanowane absencje wychowawców.

Poza sporadycznymi przypadkami (w 2008 i 2009 r.) przestrzegano, zarówno w placówce interwencyjnej jak i w placówkach socjalizacyjnych, limitu wychowanków określonego w Statucie Zespołu. Przekroczenia dotyczyły pojedynczych dni, miały charakter formalny lub spowodowane były przeniesieniem dzieci z części interwencyjnej do socjalizacyjnej po okresie 3-miesięcznego pobytu w placówce interwencyjnej (w pogotowiu opiekuńczym od 1 dziecko – luty 2008 r., w części socjalizacyjnej: o 5 dzieci – sierpniu 2008 r., o 4 dzieci – styczeń 2009 r. i o 1 dziecko w maju 2009 r.).

Ponadto w okresie od 2008 r. do końca sierpnia 2009 r. w Zespole naruszono wymóg wynikający z § 30 *ust 1 rozporządzenia* przekraczając obowiązujący limit maksymalnej liczby 30 wychowanków (w 2008 r. w obiekcie w Wierzchowie przebywało średnio dziennie 73 wychowanków, a w 2009 r. do sierpnia – 72 wychowanków). W wyniku realizacji programu naprawczego uzyskano wymagany standard w tym zakresie.

NIK pozytywnie ocenia prowadzoną wobec przebywających w Zespole dzieci z niepełnosprawnością umysłową terapię psychologiczną, logopedyczną oraz pedagogiczną.

2. W badanym okresie w należyty sposób wydatkowano środki publiczne na działalność Zespołu, jednak stwierdzono nieprawidłowości w ustalaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka oraz w dokonywaniu skreśleń dzieci z listy Zespołu.

Wysokość środków na funkcjonowanie Zespołu była wystarczająca, pozwalając na zapewnienie opieki wychowankom w zakresie edukacyjnym, zdrowotnym, higienicznym, żywieniowym i rekreacyjno-wypoczynkowym. Dzięki dodatkowym środkom z Powiatu Człuchowskiego baza Zespołu była wyremontowana i wzbogacona o wyposażone tereny rekreacyjne. Wydatki Zespołu zwiększały się w kolejnych latach i wynosiły: w 2008 r. – 1.735,3 tys. zł, w 2009 r. – 2.927,4 tys. zł, w 2010 r. – 3.066.6 tys. zł.

Dodać należy, iż średniomiesięczne koszty utrzymania dziecka w Zespole ustalone były w sposób niezgodny z treścią definicji zawartą w *art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej*, co spowodowało, że ich wysokość wyniosła: w 2008 i 2009 r. – 2.169,38 zł, w 2010 r. – 2.772,20 zł, w 2011 r. – 2.847,59 zł, podczas gdy według prawidłowych wyliczeń koszty te powinny wynieść odpowiednio: 2.005,76 zł, 2.133,48 zł, 2.528,45 zł oraz 2.991,50 zł.

Przyczyną błędnych wyliczeń ww. kosztów było dokonywanie tych wyliczeń w oparciu o nieprawidłowe dane uzyskane z Powiatowego Ośrodka Edukacji Kultury Sportu i Turystyki w Człuchowie, który prowadzi obsługę finansowo-księgową Zespołu oraz pozostawienie kosztów utrzymania dziecka w 2009 r. na poziomie roku 2008, co wynikało z błędnej informacji uzyskanej od Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Człuchowie.

Stwierdzono ponadto, że w 6 przypadkach dokonano skreśleń z ewidencji Zespołu wychowanków skierowanych do młodzieżowych ośrodków wychowawczych bez wydania postanowień sądowych w tym zakresie, co było niezgodne z § 22 *ust.1 rozporządzenia*. Wynikało to z różnych interpretacji ww. przepisu, przy czym pozytywnie należy ocenić fakt, że Powiat Człuchowski wystąpił o wyjaśnienie rozbieżności w tym zakresie do Wojewody Pomorskiego, który z kolei zwrócił się o interpretację do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

3. Pozytywnie ocenia się system kierowania i pobytu dzieci w Zespole oraz ich zgłaszania do przysposobienia. Stwierdzono jednak uchybienia dotyczące przypadków braków wywiadów środowiskowych oraz ich aktualizacji.

Na podstawie dokumentacji 50 wychowanków z placówki interwencyjnej i z placówek socjalizacyjnych ustalono, że we wszystkich przypadkach przestrzegano postanowień sądu o umieszczeniu dziecka w Zespole.

W przypadku wychowanków, wobec których toczyło się postępowanie dla nieletnich, stosowano odpowiednie zapisy dotyczące pracy wychowawczej w indywidualnych planach pracy.

W przypadku 33 dzieci do skierowań nie załączono wymaganych w § 19 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia wywiadów środowiskowych (tj. 66%), jednak ich sporządzenie i dostarczenie wyegzekwowano po przyjęciu dzieci do Zespołu.

Ponadto ustalono, że tylko w 6 przypadkach (spośród 50) dokonywano, w myśl art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej aktualizacji wywiadów środowiskowych, co 6 miesięcy. Pani zdaniem brak aktualizacji wywiadów środowiskowych spowodowany był obiektywnymi przyczynami związanymi z utrudnionym dostępem do rodziców wychowanków.

4. Pozytywnie ocenia się działania na rzecz stałego powrotu dzieci do rodziny naturalnej oraz umieszczenia ich w rodzinie zastępczej lub skierowania do adopcji. Wystąpiły natomiast uchybienia dotyczące sporządzania indywidualnych planów pracy.

W badanej dokumentacji wychowanków, znajdowały się indywidualne plany pracy (sporządzone w okresie od 24 do 31 dni po przybyciu dziecka do Zespołu), w których odnotowywano przypadki występowania zjawisk patologicznych. Plany te nie zawierały jednak wskazania i podpisu osoby sporządzającej oraz potwierdzenia, że w ich opracowaniu brały udział osoby, o których mowa w § 12 ust. 2 rozporządzenia, tj. pedagog, psycholog oraz pracownik socjalny.

W indywidualnych planach pracy, pomimo braku wyszczególnia działań krótkoterminowych i długoterminowych, działania te uwzględniano zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia. Podała Pani, że w ramach udoskonalenia i większej czytelności planuje się uszczegółowienie planów pracy z jednoznacznym określeniem ww. działań.

Ponadto w indywidualnych planach pracy zapisy dotyczące ich modyfikacji, o której mowa w § 12 ust. 6 rozporządzenia, były sformułowane bardzo ogólnie („realizacja planu zgodnie z założeniami”). W ocenie NIK taki sposób zapisu nie stanowi wykonania dyspozycji ww. przepisu. Zgodnie z Pani deklaracją, druk indywidualnego planu pracy ma zostać poszerzony o konkretne działania w zakresie jego modyfikacji.

W przypadku występowania zjawisk patologicznych podejmowano szereg działań służących ich zapobieganiu w przyszłości, a w przypadku ucieczek wychowanków, przeprowadzano postępowania wyjaśniające, zgodnie z § 23 rozporządzenia.

Wychowawcy Zespołu oraz pracownik socjalny podejmowali stałą współpracę z rodziną naturalną dziecka, pomimo braku szczegółowych zapisów w tym zakresie w Regulaminie Organizacyjnym.

5. Pozytywnie ocenia się współdziałanie Zespołu z odpowiednimi instytucjami w zakresie umieszczenia dzieci w rodzinach biologicznych, rodzinach zastępczych oraz w procesie adopcji. W badanym okresie 26 dzieci zostało umieszczonych w rodzinach biologicznych, 6 dzieci umieszczono w rodzinach zastępczych i 7 dzieci zostało adoptowanych. Stwierdzono jednak zwłokę w 5 przypadkach zgłoszenia dzieci do ośrodka adopcyjnego, bowiem nastąpiło to po upływie od 65 do 360 dni po uregulowaniu sytuacji prawnej dziecka. Przyczyny zwłoki w zgłaszaniu do adopcji wynikały z oporu dziecka (1 przypadek) oraz wydłużonego okresu oczekiwania na przeprowadzenie stosownych badań (4 przypadki).

Działający w Zespole stały zespół ds. okresowej oceny sytuacji dziecka prawidłowo realizował zadania, był zwoływany w odpowiednich terminach i w składzie odpowiednim do potrzeb, dodatkowo uczestniczyli w jego pracach Przewodnicząca Sądu Rodzinnego w Czulchowie oraz przedstawiciele właściwych powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie niezbędnych działań w celu zatrudnienia na stanowisku opiekuna dziecięcego osoby posiadającej wymagane kwalifikacje,
- 2) podjęcie działań zmierzających do egzekwowania od powiatowych centrów pomocy rodzinie załączania aktualnych wywiadów środowiskowych,
- 3) podjęcie działań mających na celu realizację obowiązku aktualizacji wywiadu środowiskowego,
- 4) podjęcie działań w celu rzetelnego ustalania kosztów utrzymania dziecka w Zespole,
- 5) uzupełnienie druku indywidualnego planu pracy poprzez uszczegółowienie sposobu jego modyfikacji oraz wskazywanie w tym druku osób sporządzających i podpisywanie go przez tę osoby.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią *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 Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku 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.