



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 17 sierpnia 2011 r.

**Pani
Agnieszka Kuchna
Dyrektor
Domu Dziecka
w Orzeszu**

LKA-4101-12-04/2011/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 Katowicach przeprowadziła kontrolę w Domu Dziecka im. Jana Henryka Dąbrowskiego w Orzeszu (zwanym dalej „Domem Dziecka” lub „Placówką”) w zakresie jego funkcjonowania oraz współdziałania z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie, w latach 2008-2010².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 11 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Domu Dziecka w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

I. NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie Domu Dziecka zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi, pomimo stwierdzonych uchybień.

1. Placówka prowadziła działalność w oparciu o statut nadany przez Radę Powiatu 29 czerwca 2006 r.³ oraz zezwolenie warunkowe Wojewody Śląskiego z dnia 25 lutego 2010 r. na prowadzenie Domu Dziecka przez Powiat Mikołowski

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

² z uwzględnieniem danych za I półrocze 2011 r.

³ uchwałą Nr XLV/302/2006

na czas realizacji programu naprawczego⁴. Szczegółową organizację Placówki, także specyfikę i zakres sprawowanej opieki, zgodnie z wymogami § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych⁵, określał Regulamin Organizacyjny (zwany dalej „Regulaminem”), uchwalony przez Zarząd Powiatu Mikołowskiego 12 grudnia 2007 r.⁶.

NIK zwraca uwagę, że Regulamin ten nie został zaktualizowany, pomimo że w grudniu 2009 r. zmieniono organizację pracy Placówki. Część wychowanków (17 osób) przeniesiono do dwóch mieszkań rodzinkowych⁷, a pozostałych 13 przebywało nadal w budynku głównym.

W toku kontroli NIK, dnia 13 lipca 2011 r., Zarząd Powiatu Mikołowskiego zatwierdził Regulamin Organizacyjny Domu Dziecka⁸, którego postanowienia były zgodne z rzeczywistą strukturą organizacyjną Placówki.

2. Placówka zatrudniała 20 wychowawców, psychologa, pedagoga i pracownika socjalnego, tj. pracowników, o których mowa w § 8 pkt 3 ww. rozporządzenia.

Dyrektor oraz merytoryczni pracownicy Domu Dziecka, poza jednym wychowawcą, spełniali wymagania określone w § 37 i w § 38 rozporządzenia w sprawie placówek. Wspomniany wychowawca nie uzupełnił posiadanego wykształcenia (studia wyższe na kierunku politologia i nauki społeczne), stosownie do wymogów § 38 ust.1 pkt 1c ww. rozporządzenia. Ukończył tylko w 2000 r. kurs przedmiotowo-metodyczny z pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej, organizowany przez Wojewódzki Ośrodek Metodyczny w Katowicach.

Zatrudnienie wychowawcy nieposiadającego wymaganych kwalifikacji, jak wyjaśniła Dyrektor Placówki, było spowodowane brakiem innych kandydatów.

Stan zatrudnienia wychowawców pozwalał na zapewnienie wychowankom bezpieczeństwa i indywidualnej opieki. W dwóch mieszkaniach rodzinkowych, w których przebywało łącznie siedemnastu wychowanków, zatrudnionych było 13 wychowawców, a siedmiu wychowawców zapewniało opiekę 13 wychowankom

⁴ Decyzja Nr PS/II/90197/10/08, która na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zachowuje moc, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2012 r. (Dz. U. Nr 81, poz. 440)

⁵ Dz. U. Nr 201, poz. 1455, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie placówek”.

⁶ Uchwała Nr 113/53/1/2007

⁷ w Orzeszu przy ul. Św. Wawrzyńca 87, w Mikołowie przy ul. 30-lecia 16/1

⁸ Uchwała Nr 84/29/6/2011

przebywającym w budynku głównym. Jeden wychowawca kierował zatem procesem wychowawczym od 2 do 3 dzieci, co było zgodne z § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Analiza dokumentacji zajęć opiekuńczych, opiekuńczo-wychowawczych i specjalistycznych przeprowadzonych w lutym 2011 r. wykazała, że liczba wychowanków pozostających pod opieką jednego wychowawcy była dostosowana do rodzaju tych zajęć i odpowiadała wymogom określonymi w § 25 rozporządzenia w sprawie placówek.

Wychowankom niepełnosprawnym intelektualnie zapewniono udział w zajęciach specjalistycznych, o których mowa w § 6 pkt 2 ww. rozporządzenia, prowadzonych zarówno w Placówce jak i poza nią.

3. NIK zwraca uwagę na przypadki przyjęcia do Domu Dziecka wychowanków ponad ustalony limit (30 miejsc). W okresie od stycznia do lutego oraz od maja do listopada 2008 r. na liście umieszczonych było od 31 do 35 wychowanków, w sierpniu 2009 r. - 31, a od lutego do września 2010 r. – od 31 do 32.

Z wyjaśnień Dyrektora Domu Dziecka wynika, że część przyjętych wychowanków, faktycznie przebywała poza Placówką. W 2008 r. w internatach, zakładach leczniczych i ośrodkach socjoterapii przebywało od 5 do 7 wychowanków, w 2009 r. – jeden wychowanek, a w 2010 r. okresowo w ośrodkach psychiatrii, socjoterapii, szpitalach i OHP przybywało od 2 do 5 wychowanków.

II. NIK nie wnosi zastrzeżeń do poziomu finansowania działalności Domu Dziecka.

1. W budżecie Powiatu na 2008 r. uwzględniono wielkość wydatków na poziomie zgłoszonym przez Dyrektora. Natomiast w budżecie na rok 2009 i 2010 przyjęto wprawdzie kwoty wydatków mniejsze niż zgłoszone potrzeby, jednak dokonane w ciągu roku zwiększenia planu wydatków zabezpieczyły sfinansowanie kosztów funkcjonowania Placówki oraz uwzględniały wydatki inwestycyjne, w tym związane z uruchomieniem dwóch mieszkań rodzinkowych i zakupem samochodu na potrzeby Placówki. W latach 2008 - 2010 wydatkowano odpowiednio: 1 021,5 tys. zł, 1 233,5 tys. zł i 1 438,6 tys. zł, co w stosunku do planu po zmianach na 2008 r. stanowiło 99,96%, a w kolejnych latach 99,4%.
2. NIK jako nierzetelne ocenia sporządzenie przez Główną Księgową Domu Dziecka kalkulacji średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka w Placówce na lata 2008 – 2010, niezgodnie z postanowieniami art. 6 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca

2004 r. o pomocy społecznej⁹. W kalkulacjach, na skutek błędnej interpretacji przepisu – jak wyjaśniła Główna Księgowa - zamiast sumy rocznych kosztów i sumy rzeczywistej liczby mieszkańców Placówki w poszczególnych miesiącach, przyjęto średni miesięczny koszt działalności Placówki oraz średnią liczbę wychowanków w miesiącu. Średni miesięczny koszt pobytu dziecka w Placówce na 2008 r. ustalono w wysokości 2 298 zł, a powinien wynosić 2 262 zł, na 2009 r. ustalono w kwocie 2 828 zł, a faktycznie powinien wynosić 2 821 zł, natomiast na 2010 r. zamiast 3 637 zł ustalono 3 635 zł. Średni miesięczny koszt zawyżono w 2008 r. o 36 zł, a w 2009 r. o 7 zł, natomiast w 2010 r. zaniżono o 2 zł. Łączna kwota dotycząca kosztów utrzymania wychowanków w latach 2008 – 2009 powinna być niższa o 197 640 zł, a w 2010 r. wyższa o 8 880 zł¹⁰. Średni miesięczny koszt przyjęty do ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Placówce w 2011 r., obliczony zgodnie z obowiązującymi przepisami, wynosił 3.855 zł.

Kalkulacje te przekazywano Staroście Powiatu Mikołowskiego, celem ustalenia i opublikowania, zgodnie z art. 86 ust. 7 i 7a ustawy o pomocy społecznej, wysokości odpłatności za pobyt dziecka w Placówce.

III. NIK pozytywnie ocenia działania w zakresie przyjmowania dzieci do Placówki, pomimo stwierdzonych uchybień.

1. Podstawą przyjęcia dziecka do Placówki było postanowienie sądu w tym zakresie. Bez postanowienia sądu i skierowania, interwencyjnie w trybie określonym w § 15 ust. 4 rozporządzenia w sprawie placówek, przyjęto 20 spośród 45 wychowanków przyjętych w okresie objętym kontrolą. Każdorazowo o fakcie ich przyjęcia, zgodnie z § 17 ust. 2 ww. rozporządzenia, Dyrektor Placówki informowała Sąd Rejonowy w Mikołowie oraz PCPR. W przypadku 15 dzieci przyjętych bez skierowania, Sąd wydał postanowienia o umieszczeniu ich w Domu Dziecka, odnośnie 4 dzieci, Sąd postanowił o ich powrocie do domu rodzinnego (w tym 3 dzieci zostało oddanych pod nadzór kuratora), natomiast jedno dziecko PCPR skierowało do pogotowia rodzinnego.

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

¹⁰ Obliczono jako iloczyn: liczby wychowanków przebywających w Placówce wg ewidencji w latach 2008 – 2010 i kwoty zawyżenia lub zaniżenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania jednego wychowanka oraz liczby miesięcy w roku kalendarzowym, tj. w 2008 r.: $391 \times 36 \times 12 = 168.912$ zł, w 2009 r.: $342 \times 7 \times 12 = 28.728$ zł – łączna kwota zaniżenia kosztów utrzymania wychowanków w 2008 i 2009 r. wynosiła 197.640 zł, a zawyżenia w 2010 r.: $370 \times 2 \times 12 = 8.880$ zł

2. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej skierowania 40 dzieci do Placówki stwierdzono, że w przypadku 24 wychowanków była ona niekompletna. Braki dotyczyły dokumentacji szkolnej (22 przypadki) i aktualnego wywiadu środowiskowego (2 przypadki). O nieotrzymaniu dokumentacji szkolnej, jak wyjaśniła Dyrektor Placówki, informowano PCPR i macierzystą szkołę wychowanków. Natomiast niedołączenie aktualnych wywiadów środowiskowych było spowodowane trudnościami w ich przeprowadzeniu przez PCPR.

IV. NIK pozytywnie ocenia skuteczność podejmowanych przez Placówkę działań na rzecz stałego powrotu wychowanków do rodzin naturalnych, pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

1. Proces wychowawczy dzieci umieszczonych w Placówce realizowano w oparciu o Indywidualne Plany Pracy (zwane dalej „IPP”), w których uwzględniano działania krótko i długoterminowe oraz okres czasu na jaki je opracowano. IPP wychowanków, którzy przebywali w Placówce powyżej pół roku, były aktualizowane w terminach sześciomiesięcznych, zgodnie z § 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie placówek.

NIK zwraca uwagę, że tylko w dwóch IPP, spośród 37 badanych, zamieszczono pełną datę (dzień, miesiąc, rok) ich sporządzenia. Brak daty w pozostałych 35 IPP (94,6%), uniemożliwił ustalenie, czy były opracowane przez wychowawców niezwłocznie po przybyciu dziecka do Placówki, stosownie do postanowień § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie placówek.

W toku kontroli NIK, wydanym poleceniem Dyrektor Domu Dziecka zobowiązała wychowawców do umieszczania na IPP pełnych dat ich sporządzenia.

Ponadto, pomimo obowiązku wynikającego z przywołanego powyżej przepisu, IPP dla 17 podopiecznych (tj. 46,0% badanych) wychowawcy opracowali bez udziału psychologa, a w 3 przypadkach (8,1%) z pominięciem pedagoga, natomiast 19 (51,4%) IPP opracowano bez porozumienia z pracownikiem socjalnym.

Jak wyjaśniła Dyrektor Placówki, przyczyną opracowania IPP bez udziału ww. specjalistów były ich dłuższe nieobecności spowodowane zwolnieniami lekarskimi, urlopami macierzyńskimi i wychowawczymi.

2. W dokumentacji poszczególnych wychowanków znajdowała się również opisowa ocena realizacji IPP w formie tzw. „Kart Realizacji Indywidualnego Planu Pracy” oraz notatki służbowe wychowawców dotyczące patologicznych zachowań wychowanków,

jak agresja, wandalizm i uciezki. Dokumentowano także współpracę z rodzicami lub opiekunami prawnymi dzieci.

3. Oceny sytuacji podopiecznych dokonywał stały zespół ds. okresowej oceny sytuacji dziecka (zwany dalej „Zespołem”). W przypadku 20 posiedzeń Zespołu, na 43 odbyte w latach 2008 – 2010, skorzystano z uprawnień wynikających z § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie placówek. W celu ustalenia sytuacji socjalnej i prawnej wychowanków, do udziału w posiedzeniach zaproszono kuratorów sądowych, sędziego, przedstawicieli Policji, dyrektora PCPR oraz pracowników placówek oświatowych i ośrodka pomocy społecznej.

Zgodnie z § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie placówek, Zespół dokonuje w miarę potrzeb, nie rzadziej niż co pół roku, okresowej oceny sytuacji dziecka. W okresie 2008 – 2010 w przypadku czterech wychowanków oceny te wykonano z opóźnieniem od 5 do 125 dni.

Powodem tych opóźnień – według Dyrektora Placówki – było przeoczenie terminów zwołania posiedzeń Zespołu.

- V. NIK nie wnosi zastrzeżeń do współpracy Placówki z rodzinami naturalnymi wychowanków. Rodzinom tym wskazywano możliwości uzyskania wsparcia prawnego, finansowego, podjęcia leczenia odwykowego oraz motywowano do uczestniczenia w życiu dzieci umieszczonych w Placówce. W 2009 r. troje rodziców wraz z podopiecznymi Placówki wzięło udział w projekcie unijnym „Równe Szanse” realizowanym przez PCPR dla mieszkańców zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pracownicy Domu Dziecka posiadali również wiedzę o pracy socjalnej prowadzonej z tymi rodzinami w środowisku lokalnym.

- VI. NIK ocenia pozytywnie współdziałanie Placówki z instytucjami działającymi na rzecz powrotu wychowanków do rodzin naturalnych lub umieszczania podopiecznych w rodzinach zastępczych.

Współdziałania podejmowane w latach 2008-2010 głównie z sądami rodzinnymi oraz PCPR i MOPS umożliwiły 23 wychowankom powrócić do rodzin biologicznych, oraz umieszczenie 13 w rodzinach zastępczych. Nie miały natomiast miejsca przypadki adopcji.

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

- 1. Sporządzenie, przy udziale właściwych specjalistów, Indywidualnych Planów Pracy w możliwie najkrótszym terminie po przyjęciu dziecka do Placówki.**
- 2. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających terminowe dokonywanie przez Zespół okresowej oceny sytuacji wychowanków.**
- 3. Podjęcie działań mających na celu zatrudnienie w Placówce osób posiadających wymagane wykształcenie i kwalifikacje.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Katowicach 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.