



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.020.01.2019

**Pani
Grażyna Tajs-Zielińska
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
Al. Słowackiego 20, 30-037 Kraków**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/043 – Opieka nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, 30-037 Kraków, al. Słowackiego 20 (<i>PCPR lub Centrum</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Tajs-Zielińska, Dyrektor PCPR od 1 stycznia 2000 r. (<i>Dyrektor</i>). (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość organizacji pracy zawodowych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego przez powiatowe centra pomocy rodzinie. 2. Prawdliwość i skuteczność działań na rzecz unormowania sytuacji dzieci.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Barbara Madejska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/181/2019 z 3 października 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez PCPR działania w zakresie organizacji i nadzoru nad pracą zawodowych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego, a także działania na rzecz unormowania sytuacji dzieci.

W okresie objętym kontrolą Centrum zapewniało odpowiednią do rzeczywistych potrzeb liczbę miejsc dla dzieci z interwencji w pogotowiach: opiekuńczym i rodzinnych, funkcjonujących na terenie Powiatu Krakowskiego (*Powiat lub Powiat Krakowski*). Centrum podejmowało skuteczne działania na rzecz zapewnienia w Powiecie odpowiedniej do potrzeb liczby zawodowych rodzin zastępczych, w tym szczególnie pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. W okresie objętym kontrolą przyjmowano do placówki interwencyjnej Powiatu Krakowskiego oraz do rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego także dzieci z innych powiatów Polski.

Centrum, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, gromadziło i przekazywało do placówki opiekuńczo-wychowawczej dokumentację dzieci. Podejmowane przez PCPR działania w zakresie zaspokajania potrzeb dzieci w zakresie nauki, leczenia, terapii w rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego realizowali koordynatorzy pieczy zastępczej, wizytujący rodziny, poprzez zapoznanie się z konkretnymi potrzebami danej rodziny, udzielanie wsparcia, porad oraz organizowanie formy konkretnej pomocy w różnych obszarach. PCPR zapewniało wsparcie dla zawodowych rodzin zastępczych, w tym pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, organizowało dla nich szkolenia i warsztaty. Prowadzono działania integracyjne rodzin, w tym pikniki, grupy wsparcia, wycieczki, kolonie.

Centrum podejmowało intensywne działania na rzecz unormowania sytuacji prawnej dzieci oraz skrócenia ich pobytu w placówkach tymczasowych oraz pogotowiach rodzinnych i powrotu do rodziny biologicznej, bądź przekazania dziecka do stałej formy pieczy zastępczej, rodzinnej lub do rodziny adopcyjnej, kierując się dobrem dzieci.

W okresie objętym kontrolą Powiat Krakowski zabezpieczał finansowanie rzeczywistych potrzeb z zakresu pieczy zastępczej, zgodnie z planami finansowymi, umożliwiając również realizację przez Centrum świadczeń fakultatywnych.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Prawidłowość organizacji i nadzorowania pracy zawodowych rodzin zastępczych

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja pieczy zastępczej w Powiecie

1.1.1. Rada Powiatu Krakowskiego przyjęła 3-letnie Powiatowe Programy Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Krakowskim na lata 2016-2018⁴ oraz na lata 2019-2021⁵, w których m.in. określono roczne limity rodzin zastępczych zawodowych, przedstawiono diagnozę systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej oraz analizę systemu pieczy zastępczej. Ustalone limity – zgodnie z zapisami w Programach – sporządzono zgodnie z przedsięwzięciami Powiatu, tj. z wieloletnią prognozą finansową i potrzebami w tym zakresie. Planowane limity rodzin zastępczych ustalono na poziomie:

- rodzinne domy dziecka: 6 (w 2017 r.), 7 (w 2018 r.), 4 (2019 r.);
- rodziny zastępcze zawodowe: 15 (2017 r.), 16 (2018 r.), 14 (2019 r.);
- rodziny zastępcze specjalistyczne: 6 (2017 r.), 7 (2018 r.), 5 (2019 r.);
- rodziny zastępcze zawodowe – pogotowia rodzinne: 7 (2017 r.), 8 (2018 r.), 7 (2019 r.).

(akta kontroli str. 54-100)

W okresie objętym kontrolą, na terenie Powiatu Krakowskiego funkcjonowało pięć placówek opiekuńczo-wychowawczych, z tego jedna placówka typu interwencyjnego z 14 miejscami⁶, dwie placówki typu socjalizacyjnego z 52 miejscami oraz dwa rodzinne domy dziecka z 18 miejscami.

Funkcjonowało w latach 2017 2019 - I półrocze, odpowiednio: 140, 133 i 138 rodzin zastępczych, z tego rodziny zastępcze spokrewnione: 80, 75 i 80; 40, 39 i 39 rodzin zastępczych niezawodowych; 15 rodzin zastępczych zawodowych (liczba niezmienna w całym kontrolowanym okresie) oraz 5, 4 i 4, z liczbą miejsc odpowiednio: 15, 12 i 12 rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że *przez cały okres funkcjonowania PCPR nie było przypadków nieprzyjęcia dziecka do placówki i każde dziecko wymagające zabezpieczenia w sytuacji kryzysowej miało zapewnioną pomoc. Według wyjaśnień Dyrektora PCPR, gdyby brakło miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, Centrum szukałoby miejsca w celu zabezpieczenia dziecka poza Powiatem Krakowskim. Dodała, że jedna placówka interwencyjna w Powiecie jest wystarczająca i że do placówki były przyjmowane dzieci z innych powiatów⁷.*

W okresie objętym kontrolą w Powiecie łącznie przebywało w pieczy zastępczej 867 dzieci, z tego w 2017 r. – 305, w 2018 r. – 282 i w I półroczu 2019 r. – 280. W instytucjonalnej pieczy zastępczej było to odpowiednio: 85, 69 i 61 dzieci, natomiast w rodzinnej pieczy zastępczej: 220, 213 i 219 dzieci.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Uchwała Nr XVI/108/2016 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie przyjęcia 3-letniego Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Krakowskim na lata 2016-2018.

⁵ Uchwała Nr VI/51/2019 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia 3-letniego Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Krakowskim na lata 2019-2021.

⁶ Zgodnie z zezwoleniem Wojewody Małopolskiego.

⁷ W okresie objętym kontrolą przyjęto troje dzieci pochodzących z innych powiatów, tj. myślenickiego, nowosądeckiego i olkuskiego.

W kontrolowanym okresie odebrano w wyniku interwencji 23 dzieci, z tego sześcioro w 2017 r., 11 w 2018 r. i sześcioro w I półroczu 2019 r. W placówce typu interwencyjnego umieszczono odpowiednio: 4, 4 i 2 dzieci, a w zawodowej rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego: 2, 7 i 4.

(akta kontroli str. 105-124; 278-283; 365-366)

Wojewoda Małopolski poinformował, że na terenie województwa małopolskiego – wg stanu na 30 czerwca 2019 r. – funkcjonowało 91 placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸, w tym: 47 socjalizacyjnych (z liczbą miejsc interwencyjnych 810)⁹; 3 z miejscami interwencyjnymi (15 miejsc)¹⁰ oraz 7 typu interwencyjnego (110 miejsc)¹¹. Liczba rodzinnych domów dziecka wynosiła: 25 na 31 grudnia 2017 r.; 22 na 31 grudnia 2018 r. oraz 24 na 30 czerwca 2019 r. Liczba rodzin zastępczych wynosiła odpowiednio 2 022; 1 963 i 1 923, w tym rodzin zastępczych spokrewnionych – 1 235; 1 184 i 1 169; rodzin zastępczych niezawodowych – 622; 608 i 589, a liczba zastępczych rodzin zawodowych – 82; 88 i 84. Liczba rodzin zastępczych zawodowych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego wynosiła odpowiednio: 61; 60 i 59. Liczba miejsc w zawodowych rodzinach zastępczych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego wynosiła: 148; 150 i 145. Liczba wolnych miejsc w zawodowych rodzinach zastępczych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego wynosiła odpowiednio: 43; 30 i 40. Liczba dzieci przebywających w okresie objętym kontrolą w pieczy zastępczej wynosiła odpowiednio: 3 765; 3 653 i 3 636, w tym w pieczy instytucjonalnej: 1 107; 1 040 i 1 059 oraz w rodzinnej pieczy zastępczej: 2 836; 2 790 i 2 748.

W okresie objętym kontrolą odebranych zostało w wyniku interwencji w całym województwie odpowiednio: 71; 73 i 63 dzieci, z tego umieszczono pod opieką rodziny spokrewnionej: 20; 21 i 23 dzieci oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego: 26; 27 i 19 dzieci.

(akta kontroli str. 125-129)

Rejestry osób pełniących funkcję rodziny zastępczej zawodowej (wszystkie z Powiatu Krakowskiego), rodziny zastępczej niezawodowej (mieszkających w gminach właściwych dla danego sądu rejonowego), prowadzących rodzinne domy dziecka (wszystkie w powiecie krakowskim) oraz rejestry zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub do prowadzenia rodzinnego domu dziecka były przekazywane corocznie do odpowiednich sądów rejonowych na terenie województwa małopolskiego.

(akta kontroli str. 238-263)

1.1.2. Organizowanie opieki w rodzinach zastępczych oraz zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, a także tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie należało, zgodnie z zapisami statutu, do PCPR (§ 3 ust. 1 pkt 3 i 4). Rada Powiatu Krakowskiego powierzyła realizację zadań własnych z zakresu pomocy społecznej oraz zadań z zakresu administracji rządowej, nałożonych ustawami lub wykonywanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,

⁸ Wg stanu na 31 grudnia 2017 r. funkcjonowały 92 placówki; wg stanu na 31 grudnia 2018 r. – 91 placówek.

⁹ Wg stanu na 31 grudnia 2017 r. liczba placówek socjalizacyjnych wynosiła 52 (867 miejsc), a na 31 grudnia 2018 r. – 49 (liczba miejsc – 827).

¹⁰ Wg stanu na 31 grudnia 2017 r. – 2 placówki (11 miejsc), a wg stanu na 31 grudnia 2018 r. – 3 placówki (15 miejsc).

¹¹ Wg stanu na 31 grudnia 2017 r. – 6 placówek (114 miejsc), a na 31 grudnia 2018 r. – 7 placówek (110 miejsc).

Powiatowemu Centrum Pomocy w Rodzinie utworzonemu w 1999 r.¹², które Starosta Krakowski wyznaczył na organizatora pieczy zastępczej. Nadzór merytoryczny i kontrolę wykonywania zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej oraz pieczy zastępczej, z ramienia Zarządu Powiatu sprawował najpierw Wicestarosta, a następnie Starosta Powiatu¹³.

Zgodnie z zapisami statutu Centrum do jego podstawowych zadań należało w szczególności *organizowanie opieki w rodzinach zastępczych [...] oraz zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, a w szczególności poprzez nadzorowanie¹⁴ w imieniu starosty placówek opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci i młodzieży, w tym placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym [...]*.

Zadanie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wpisano również do Regulaminu organizacyjnego PCPR¹⁵. Centrum, decyzją Starosty Krakowskiego¹⁶, zostało wyznaczone na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Zgodnie ze strukturą organizacyjną Centrum utworzony został dział wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w skład którego wchodził zespół ds. pieczy zastępczej, będący organizatorem tejże pieczy. Jako miejsce realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej i przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Zarząd Powiatu wyznaczył w 2015 r. Skawinę ul. Kopernika 13¹⁷.

Faktyczne potrzeby w zakresie systemu pieczy zastępczej były w okresie objętym kontrolą zgłaszane Radzie Powiatu, wraz ze sprawozdaniami z działalności Centrum¹⁸. Wśród przedstawionych w 2018 r. potrzeb w zakresie pieczy zastępczej były m.in.: szkolenia podnoszące kwalifikacje osób tworzących rodzinę zastępczą oraz utworzenie jednego rodzinnego domu dziecka dla ośmiorga dzieci. Na 2019 r. przedstawiono w sprawozdaniu potrzeby obejmujące m.in. promowanie idei rodzinnej pieczy zastępczej poprzez prowadzenie strony internetowej w tym zakresie, wraz z poradnictwem dla potencjalnych kandydatów, zwiększenie liczby rodzin zastępczych (m.in. wzrost w 2019 r. liczby rodzin zastępczych zawodowych o trzy; liczby rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych o jedną oraz liczby rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego o trzy). Ww. potrzeby zostały zaspokojone w zakresie: szkoleń¹⁹, warsztatów i grup wsparcia, promowania idei rodzinnej pieczy zastępczej poprzez prowadzenie strony internetowej w tym zakresie, wraz z poradnictwem dla potencjalnych kandydatów. Nie została natomiast utworzona kolejna placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego, bowiem Powiat nie ogłosił otwartego konkursu ofert na realizację tego zadania z uwagi na konieczność prac związanych z dostosowaniem standardów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (tj. zmniejszenia liczby miejsc

¹² Uchwała Nr XLIII/322/06 Rady Powiatu z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IV/19/99 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Pomocy w Rodzinie.

¹³ Uchwały Zarządu Powiatu w sprawie podziału zadań pomiędzy Członków Zarządu Powiatu nr: 249/2014 z dnia 10 grudnia 2014 r.; nr 15/2016 z 15 stycznia 2016 r. oraz nr 267/2018 z dnia 23 listopada 2018 r.

¹⁴ Uchwała Nr XLIII/322/06 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IV/9/99 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Pomocy w Rodzinie.

¹⁵ Uchwała Nr 47/2012 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy w Rodzinie w Krakowie.

¹⁶ Zarządzenie nr 92/2011 Starosty Krakowskiego z dnia 12 września 2011 r. w sprawie wyznaczenia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

¹⁷ Uchwała Nr 112/2015 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy w Rodzinie.

¹⁸ Pisma kierowane do Zarządu Powiatu, znak: P-41-3-1/18 z 9 kwietnia 2018 r. i P-41-3/19 z 9 kwietnia 2019 r.

¹⁹ Organizowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Fundacja Michalskich, Stowarzyszenie Rodzin Adopcyjnych Pro Familia, Komenda Powiatowa Policji.

w placówkach do 14); ostateczne decyzje w tym zakresie zostaną podjęte w roku 2020. Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, *liczba dzieci, które wymagałyby umieszczenia w pieczy zastępczej nie była tak wysoka jak zakładano, a do placówek przyjmowano nawet dzieci z innych powiatów*. Wyjaśniła również, że *liczba zawodowych rodzin zastępczych w Powiecie utrzymuje się na stałym poziomie, a brak wzrostu liczby rodzin spowodowany był małą liczbą chętnych kandydatów do pełnienia tej funkcji*.

(akta kontroli str.10-14; 34-53; 130-215; 217-223; 482)

PCPR uwzględniał w planach budżetowych potrzeby w zakresie systemu pieczy zastępczej, w tym na finansowanie rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej.

W latach 2017-2019 Starosta Krakowski ustalał średnie miesięczne wydatki w Powiecie na utrzymanie jednego dziecka przebywającego w placówkach opiekuńczo-wychowawczych:

- typu socjalizacyjnego, odpowiednio: 5 284,14 zł, 5 788,88 zł, 7 693,28 zł;
- typu interwencyjnego, odpowiednio: 5 874,25 zł, 5 899,64 zł, 7 125,70 zł;
- typu rodzinnego²⁰: 4 398,76 zł i 3 153,73 zł, 4 050,31 zł i 3 574,06 zł, 4 110,97 zł i 3 917,00 zł.

Starosta poinformował, że wydatki Powiatu wynosiły w okresie objętym kontrolą: 187 760 tys. zł (2017 r.), 203 231 tys. zł (2018 r.) i 89 461 tys. zł (I półrocze 2019 r.).

Poniesione wydatki²¹ Powiatu na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wynosiły: 10 772 tys. zł (2017 r.), 11 084 tys. zł (2018 r.) i 5 548 tys. zł (I półrocze 2019 r.), co stanowiło odpowiednio: 6,3%, 5,8% i 15,0% w stosunku do wydatków Powiatu ogółem.

Wydatki poniesione²² na utrzymanie placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym środki na porozumienia i pomoc finansową dla osób kontynuujących naukę po opuszczeniu placówki, wynosiły, odpowiednio: 5 213 829,79 zł (2017 r.), 5 214 693,65 zł (2018 r.) i 2 660 025,15 zł (I półrocze 2019 r.), w tym placówki typu interwencyjnego: 761 244 zł, 835 858,51 zł i 462 003,92 zł.

Wydatki poniesione na świadczenia dla rodzin zastępczych lub osób prowadzących rodzinne domy dziecka²³ wyniosły ogółem: 4 171 497,64 zł (2017 r.), 4 188 303,21 zł (2018 r.) i 2 094 175,10 zł (I półrocze 2019 r.).

Średnie miesięczne wynagrodzenie dla rodzin zastępczych zawodowych (bez rodzinnych domów dziecka) wynosiło odpowiednio: 3 077,55 zł, 3 609,05 zł i 2 607,88 zł, natomiast średnie koszty utrzymania dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej wynosiły: 1 400,49 zł, 1 475,98 zł i 1 528,55 zł.

Średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w pieczy instytucjonalnej wynosiły: 4 780,42 zł, 4 943,90 zł i 5 577,74 zł, w tym w placówce typu interwencyjnego: 5 874,25 zł, 5 899,64 zł i 7 125,70 zł.

Wojewoda Małopolski poinformował, że średnie wynagrodzenie dla rodzin zastępczych zawodowych w latach 2017-2019 (I półrocze) wynosiło odpowiednio: 2 501,22 zł; 2 719,04 zł i 2 782,41 zł. Średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej wynosiły odpowiednio: 1 433,40 zł; 1 484,44 zł

²⁰ W zależności od placówki, tj. odpowiednio: Rodzinny Dom Dziecka Dar Serca Centrum Don Guanella w Skawinie oraz Rodzinny Dom Dziecka Stowarzyszenia Pro Familia w Krakowie, prowadzony przez Stowarzyszenie Rodzin Adopcyjnych i Zastępczych.

²¹ Wydatki planowane na zadania wynosiły odpowiednio: 11 826 tys. zł, 11 763 tys. zł i 13 442 tys. zł.

²² Wydatki planowane na zadania wynosiły odpowiednio: 5 636 329 zł, 5 576 026 zł i 6 355 779 zł.

²³ Wydatki planowane w ww. zakresie to odpowiednio: 4 410 213 zł, 4 455 711 zł i 4 424 250 zł.

i 1 497,52 zł, w tym w rodzinnej pieczy zastępczej spokrewnionej: 685,58 zł; 683,12 zł i 713,52 zł; w rodzinie zastępczej niezawodowej: 958,06 zł; 1 034,69 zł i 1 040,90 zł; w rodzinie zastępczej zawodowej: 1 756,03 zł, 1 869,26 zł i 2 139,31 zł oraz w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego: 2 104,28 zł, 1 765,57 zł i 1 720,62 zł. Średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka wynosiły: 1 143,83 zł, 1 014,54 zł i 956,23 zł; w instytucjonalnej pieczy zastępczej: 3 705,46 zł, 4 055,74 zł, 4 289,30 zł, przy czym w placówce opiekuńczo-wychowawczej: 3 840,35 zł, 4 271,21 zł i 4 438,20 zł, a w placówce typu interwencyjnego: 1 542,34 zł, 1 776,56 zł i 1 997,41 zł.

(akta kontroli str. 125-129; 130-215; 224-226; 278-283; 367-435)

PCPR miał możliwość finansowania świadczeń fakultatywnych, bowiem Powiat Krakowski zabezpieczał corocznie na te cele środki finansowe. W okresie objętym kontrolą Centrum udzieliło łącznie (m.in.): 44 świadczeń na pokrycie kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, 79 dofinansowań do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka oraz 10 świadczeń na utrzymanie domu jednorodzinnego dla rodzin zawodowych i niezawodowych.

(akta kontroli str. 514-515)

1.1.3. W Centrum nie opracowano procedur dotyczących obiegu informacji oraz postępowania z dzieckiem w trudnej sytuacji kryzysowej²⁴, natomiast funkcjonował schemat i podział działań w zakresie obiegu informacji oraz postępowania z dzieckiem w sytuacji kryzysowej, nie był on jednak spisany jako odrębny dokument.

Jak wyjaśniła Dyrektor Centrum, *działania były dobierane do każdej sytuacji dziecka, bowiem ogólne postępowanie Centrum można podzielić na te będące wynikiem postanowienia sądu oraz te, będące efektem działań interwencyjnych, tj. nie poprzedzonych postanowieniami sądu*²⁵. Centrum corocznie przekazywało do Powiatowej Komendy Policji w Krakowie aktualną listę rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, wraz z danymi kontaktowymi oraz udostępniało tę listę o każdej porze dnia i nocy na wniosek odpowiednich służb, które miały możliwość umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Rodziny zastępcze pełniące funkcję pogotowia rodzinnego niezwłocznie informowały PCPR o przyjęciu nowych dzieci. Jak wyjaśniła Dyrektor Centrum, *rodziny te w sytuacjach interwencyjnych nie odmawiały przyjęcia dziecka, przy czym w przypadku przekroczenia liczby dzieci z danej rodziny, o przeniesieniu dziecka do innej rodziny zastępczej lub formy pieczy zastępczej decydowało Centrum*. Wyjaśniła również, że poza czasem urzędowania PCPR, wyznaczeni pracownicy Centrum oraz koordynatorzy pieczy zastępczej udostępniali numery telefonów rodzinom zastępczym pełniącym funkcję pogotowia rodzinnego w celu udzielania wsparcia informacyjnego²⁶, którzy po otrzymaniu informacji o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przekazywali drogą pocztową informacje do właściwego sądu²⁷, JOPS właściwego dla zamieszkania dziecka i rodziców (o ile PCPR posiadało dane na temat rodziców). Dyrektor PCPR wyjaśniła

²⁴ Procedura dotycząca obiegu informacji oraz postępowania z dzieckiem w sytuacji kryzysowej (przyjęcie dzieci) była opracowana i wdrożona w Placówce Opiekuńczej w Skawinie.

²⁵ Tj. m.in. w sytuacji umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej wskutek interwencji policji lub JOPS (np. w trybie art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie [...]), a także w sytuacji dobrowolnego dostarczenia dziecka przez rodziców lub opiekunów.

²⁶ Kierownik Działu Wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz specjalista pracy z rodziną udostępniali ponadto numery swoich telefonów m.in. kuratorom sądowym, pracownikom jednostek organizacyjnego pomocy społecznej (JOPS) i policji.

²⁷ Zgodnie art. 579¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (KPC) – Dz. U. z 2019 r. poz. 1460. W przypadku umieszczenia dziecka w trybie interwencyjnym, poza godzinami pracy PCPR informacja ta była wysyłana w najbliższy dzień roboczy.

także, że w przypadku umieszczenia dzieci w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej wskutek postanowienia sądu, koordynatorem i organizatorem procesu odbioru dziecka jest kurator sądowy²⁸, w którego gestii jest decyzja i zapewnienie udziału przedstawicieli odpowiednich służb takich, jak policja, pogotowie ratunkowe (np. w przypadku podejrzenia konieczności udzielenia pomocy medycznej, wykonania obdukcji, itp.), bądź straż pożarna (w przypadku konieczności dostania się do zamkniętego lokalu) i wówczas pracownicy PCPR pełnią funkcję wspierającą, a ich zadaniem jest przekazanie dziecka rodzinie zastępczej, wraz z niezbędną dokumentacją i informacjami. Dyrektor wyjaśniła również, że zdarzają się sytuacje, gdy rodzice bądź opiekunowie sami przekazują dziecko do pieczy zastępczej, po otrzymaniu postanowienia sądu, lub postanowienie takie jest wydawane wobec dzieci, które znajdowały się pod opieką nowo wyznaczonej rodziny zastępczej, np. w przypadku usankcjonowania przez sąd opieki sprawowanej przez dziadków bądź zmiany dotychczasowej formy opieki na pieczę zastępczą i wówczas rola PCPR przy realizacji postanowienia sądu bywa ograniczana czasem nawet jedynie do wydania skierowania, a po umieszczeniu dziecka w pieczy rozpoczynają się działania związane ze współpracą z rodziną zastępczą w ramach sprawowanej funkcji.

Bieżące informacje o wolnych miejscach w placówkach opiekuńczo-wychowawczych były aktualizowane na podstawie comiesięcznych sprawozdań, napływających z poszczególnych placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej i rejestrowane w aplikacji CAS, a następnie publikowane na stronie MUW w Krakowie.

Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego, Dział wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej podlegał zarówno Dyrektorowi, jak i jego zastępcy.

(akta kontroli str. 105-124; 238-263; 366; 436-438)

1.2. Organizacja i kontrola PCPR nad funkcjonowaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym typu interwencyjnego

1.2.1. Placówkę interwencyjną prowadził Powiat Krakowski

(akta kontroli str. 10-14; 54-100; 130-215; 278-283; LP 8.)

1.2.2. Zgodnie z zapisami statutu PCPR (§ 3 ust. 1 pkt 4) do podstawowych zadań Centrum należało w szczególności nadzorowanie w imieniu starosty placówek opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci i młodzieży.

(akta kontroli str. 10-14)

1.2.3. W okresie objętym kontrolą do placówki interwencyjnej przyjęto łącznie 65 dzieci²⁹, z tego dziewięcioro w wieku do 10 roku życia, tj.: w 2017 r. - 27 dzieci (dwoje do 10 roku życia); w 2018 r. - 29 dzieci (siedmioro w wieku do 10 roku życia) oraz w I półroczu 2019 r. - dziewięcioro dzieci (wszystkie powyżej 10 roku życia). Dwadzieścioro dzieci pochodziło z innych powiatów Polski³⁰.

Szczegółowym badaniem objęto 15 dzieci, które w kontrolowanym okresie przebywały w Placówce Opiekuńczej w Skawinie (*Pogotowie lub Placówka*).

Analiza dokumentacji tych dzieci wykazała, że we wszystkich przypadkach PCPR informował sąd, że minął ustawowy pobyt dziecka w placówce. Stwierdzono również

²⁸ Zgodnie z art. 598⁶ ustawy KPC.

²⁹ Wg stanu na 10 października 2019 r. było to 73 dzieci.

³⁰ Liczba dzieci przyjętych w okresie kontroli do pogotowi rodzinnych było 10 pochodzących z innych powiatów.

jeden przypadek³¹ przekroczenia liczby wychowanków Pogotowia przyjętych w wyniku interwencji (15 dzieci), po uzyskaniu zgody Wojewody Małopolskiego.

(akta kontroli str. 101-104; 481; 511-512; 513; 517-524; 525-549)

1.2.4. Spośród 65 dzieci przyjętych w okresie objętym kontrolą do Pogotowia, dziewięć nie przekroczyło wieku 10 lat. Sześć z nich przebywało w Placówce od 0 do sześciu dni, pozostałych troje dzieci przebywało dwa, cztery i pięć miesięcy.

Ze wszystkich 65 dzieci, 28 dzieci przebywało powyżej 3 miesięcy (od czterech do 16 miesięcy), a dwoje dzieci powyżej 12 miesięcy³². Najdłuższy pobyt to 16 miesięcy i 3 dni. Nie stwierdzono przypadków przebywania dzieci w placówce przez okres powyżej 18 miesięcy.

Analiza dokumentacji 15. dzieci wykazała, że w każdym przypadku PCPR składał wniosek do właściwego sądu o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka, celem zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenie go w rodzinie przysposabiającej. W 11 przypadkach sąd nie udzielił odpowiedzi.

Analiza dokumentacji wykazała również, że we wszystkich przypadkach PCPR był powiadamiany przez Pogotowie o przyjęciu dziecka w ciągu 24 godzin od momentu jego przyjęcia.

Spośród dziewięciorga dzieci, które były przyjęte do Pogotowia w wieku do 10 lat, do rodziny placówki typu socjalizacyjnego skierowano troje dzieci, do rodziny zastępczej (piecza rodzinna) jedno dziecko, do pogotowia rodzinnego czworo dzieci i do rodzinnego domu dziecka – jedno dziecko.

(akta kontroli str. 54-100; 264-277; 481)

1.2.5. W okresie objętym kontrolą placówki interwencyjne z województwa małopolskiego nie były kontrolowane przez Wojewodę Małopolskiego, natomiast Wojewoda przeprowadził kontrolę kompleksową PCPR (10-11 grudnia 2018 r.), obejmującą swoim zakresem realizację zadań własnych Powiatu, wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym m.in. zapewnienie bezpieczeństwa krzywdzonym dzieciom. Wojewoda wystosował rekomendacje pokontrolne w zakresie Powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie i zadań rozpisanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, które zostały zrealizowane³³, o czym poinformowano Wojewodę pismem z 24 września 2019 r.

W czerwcu 2019 r. Zarząd Powiatu podjął uchwałę w sprawie upoważnienia do kontroli rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych³⁴, na podstawie której Dyrektor PCPR delegowała do przeprowadzenia kontroli w tych rodzinach pracowników Centrum. W okresie objętym kontrolą PO nie była kontrolowana przez Zarząd Powiatu lub PCPR, natomiast dyrektor PCPR wraz z pracownikami Centrum prowadzili wizytacje/wizytacje kontrolne rodzin zastępczych.

(akta kontroli str. 15-33; 217-223; 284-310)

³¹ Sytuacja miała miejsce w sierpniu 2019 r.

³² Z czasem przebywania w placówce odpowiednio: 12 miesięcy i 5 dni; 16 miesięcy i trzy dni oraz 14 miesięcy i 22 dni.

³³ Uchwała Nr XI/122/2019 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany Powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2016-2020, stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały Nr XVI/107/2016 rady Powiatu w Krakowie z dnia 27 stycznia 2016 r.

³⁴ Uchwała Nr 156/2019 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie upoważnienia do kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi na działalność ww. placówki do Wojewody Małopolskiego, Starosty Krakowskiego i PCPR.

(akta kontroli str. 125-129; 278-283)

1.2.6. Szczegółowe badanie dokumentacji 15. dzieci wykazało, że we wszystkich skontrolowanych przypadkach PCPR gromadziło i przekazywało do Pogotowia dokumentację dotyczącą dzieci, przy czym dokumentacja była przekazywana sukcesywnie³⁵ po jej otrzymaniu z poszczególnych podmiotów³⁶.

Spośród zbadanych, czworo dzieci zostało przyjętych do Pogotowia z innych powiatów, tj. myślenickiego, nowosądeckiego, olkuskiego i proszowickiego, w tym jedno dziecko cudzoziemców.

PCPR przekazywał do Pogotowia skierowania dzieci do 11 dni od daty wystawienia, przy czym w czterech przypadkach w tym samym dniu; w przypadku sześciorga dzieci skierowanie zostało wystawione wcześniej niż dziecko trafiło do Pogotowia, co uzależnione było od przekazania dziecka przez kuratora sądowego lub rodziców biologicznych, zgodnie z postanowieniem sądu; w pięciu przypadkach dzieci były przyjęte do Pogotowia wcześniej niż wystawiono skierowanie do Placówki, bowiem np. dziecko zostało dowieszone przez pracowników innego PCPR lub GOPS, albo w wyniku interwencji.

W 11 przypadkach PCPR nie przekazał do Pogotowia informacji o sytuacji prawnej dziecka, w tym informacji o sytuacji umożliwiającej przysposobienie, gdyż nie otrzymał z sądów przedmiotowych informacji, mimo iż zwracał się do nich pismami o takie informacje. W przypadku siedmiorga dzieci PCPR nie przekazywało do Placówki dokumentów szkolnych, bowiem troje dzieci pochodziło z Gminy Skawina i uczęszczały do szkół na terenie tej Gminy, natomiast dokumentacja pozostałych dzieci została przekazana do Placówki przez szkoły we własnym zakresie³⁷.

(akta kontroli str. 101-104; 264-277; 481)

1.2.7. Regulamin organizacyjny stanowił, iż do zakresu zadań zespołu ds. pieczy zastępczej należał udział w zespołach do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych [...].

Szczegółowe badanie 15 teczek dzieci wykazało, że przedstawiciel PCPR brał udział w dziewięciu posiedzeniach zespołu ds. oceny sytuacji dziecka w placówce (60%), w pozostałych sześciu posiedzeniach (40%) przedstawiciele PCPR nie uczestniczyli.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że *pracownik PCPR uczestniczył w spotkaniach po wcześniejszym otrzymaniu zaproszenia z PO Skawina, ale zdarzały się sytuacje, że pracownik nie mógł uczestniczyć, co mogło być spowodowane otrzymaniem zaproszenia zbyt późno. Ponadto pracownik, w którego zakresie obowiązków jest uczestnictwo w zespołach w PO Skawina miał również szereg obowiązków związanych z pracą w terenie, czyli w rodzinach zastępczych i innych instytucjach związanych z funkcjonowaniem rodzin i dzieci w nich umieszczonych. Niejednokrotnie ustalone wcześniej spotkanie w rodzinie zastępczej trudno było odwołać i tym samym uczestniczyć w zespole w PO Skawina. Nieobecność w zespołach [...] mogła wynikać również z okresu urlopowego. (...).* Dyrektor wyjaśniła również, że *mając świadomość wagi zespołów i realizacji zadań Ustawy o wspieraniu rodziny (...), wprowadzone zostaną w PCPR następujące środki*

³⁵ W przypadku trojga dzieci wymagana dokumentacja przekazana była w komplecie.

³⁶ Odpis aktu urodzenia, dokumentacja szkolna, w tym świadectwa szkolne, dokumentacja medyczna, poświadczenie zameldowania, informacja z GOPS/MOPS

³⁷ W każdym przypadku PCPR zwracał się do danej szkoły oraz podmiotów medycznych o przekazanie wymaganych dokumentów.

zaradcze: na początku danego miesiąca pracownik PCPR osobiście bądź telefonicznie będzie kontaktował się z pracownikiem PO w Skawinie w celu uzyskania informacji o mających się odbyć posiedzeniach w danym miesiącu a także w przypadku nieobecności pracownika PCPR odpowiedzialnego za uczestnictwo w zespołach (np. urlop, zwolnienie) dwoje innych pracowników odpowiedzialnych będzie za zastępstwa w tym zakresie.

(akta kontroli str. 34-53; 264-277; 311; 481)

1.2.8. Szczegółowe badanie dokumentacji 15 dzieci wykazało, że w okresie objętym kontrolą nie było przypadków kwalifikacji dziecka przebywającego w Pogotowiu do przysposobienia.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że wynikało to z faktu, iż pobyt dziecka w placówce interwencyjnej jest z założenia krótkotrwały, a sytuacja prawna dzieci z reguły nie jest tak uregulowana, aby pozwalała na rozpoczęcie procedury adopcyjnej, natomiast z zastępczych rodzin zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, funkcjonujących na terenie Powiatu przysposobionych zostało w okresie objętym kontrolą siedmioro dzieci, a ponadto aktualnie trwają procedury adopcyjne w stosunku do dwojga dzieci. Wyjaśniła także, że z pozostałych rodzinnych form pieczy zastępczej, tj. rodzin zawodowych i rodzinnych domów dziecka, do adopcji trafiło łącznie kolejnych siedmioro dzieci³⁸.

(akta kontroli str. 101-104; 264-277; 366; 481)

1.2.9. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PCPR może występować z powództwem na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej o zasądzenie świadczeń alimentacyjnych. Zadanie to należało do kompetencji koordynatorów pieczy zastępczej.

Centrum dochodziło świadczeń alimentacyjnych na rzecz dzieci przebywających w pieczy zastępczej. W okresie kontroli skierowano do sądu łącznie 55 pozwów, z tego w 2017 r. 29 pozwów, w 2018 r. 12 pozwów, a w 2019 r.³⁹ – 14 pozwów. Pracownicy PCPR uczestniczyli łącznie w 36 rozprawach⁴⁰, z tego w 21 rozprawach w 2017 r., 7 w 2018 r. oraz 8 w 2019 r.

Szczegółowe badanie dokumentacji 15 dzieci wykazało, że PCPR nie występował z ww. powództwami, ponieważ pobyt dzieci w Pogotowiu nie przekraczał u 10 dzieci 12 miesięcy, w jednym przypadku – dziecko było sierotą zupełną, a czworo dzieci pochodziło z innych powiatów.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że pracownik PCPR uczestniczył w rozprawach w sprawach alimentów, bowiem obecność pracownika na rozprawę jest obowiązkowa. Niemniej sądy niejednokrotnie nie wzywały na rozprawę przedstawiciela Centrum, a jedynie zawiadamiały o terminie posiedzenia. W takich sytuacjach obecność pracownika nie była wymagana, stąd nieobecność pracownika na rozprawie.

(akta kontroli str. 10-14; 34-53; 105-124; 264-277; 366)

1.2.10. W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu nie prowadził kontroli w placówce interwencyjnej w Skawinie, natomiast dyrektor PCPR i pracownicy pieczy zastępczej prowadzali wizytacje/wizytacje kontrolne zawodowych rodzin zastępczych.

³⁸ Łącznie do adopcji trafiło 14 dzieci.

³⁹ Wg stanu na 30 czerwca 2019 r.

⁴⁰ Co stanowiło 65,4 % w stosunku do liczby rozpraw, z tego w 2017 r. – 72,4%; w 2018 r. – 66,6 %; w 2019 r. – 57,1 %.

Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu⁴¹, nadzór - w imieniu Starosty - nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi sprawowało Centrum. W okresie objętym kontrolą PCPR nie przeprowadzał kontroli placówki.

Zastępca Dyrektora PCPR wyjaśniła, że kontrole nie były prowadzone w Pogotowiu, ponieważ siedziba Działu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej znajduje się w tym samym budynku, co Pogotowie. Ponadto pracownicy obu jednostek pozostają ze sobą w stałym kontakcie i w przypadku zaistnienia sytuacji wymagających interwencji czy wsparcia PCPR są niezwłocznie informowani przez pracowników Pogotowia (np. pomoc przy przyjęciu dziecka wymagającego leczenia psychiatrycznego czy też zalanie). Zarówno Dyrektor PCPR, jak i Pogotowia mają ze sobą bezpośredni kontakt telefoniczny i osobisty. Podczas spotkań, rozmów omawiane są sprawy dotyczące placówki i wychowanków.

(akta kontroli str. 217-223; 278-283; 284-310; 516)

1.2.11. W okresie objętym kontrolą miało miejsce łącznie 13 przypadków przemocy wśród wychowanków, z tego: 7 w Domu Dziecka w Sieborowicach (we wszystkich przypadkach przemoc stosowała ta sama osoba, umiarkowanie niepełnosprawna intelektualnie); 4 w Pogotowiu Opiekuńczym w Skawinie (przemoc stosowała ta sama osoba); 1 w Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Typu Rodzinnego oraz 1 w Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Spokojna Przysiań. Były to m.in. przypadki przemocy psychicznej, słownej, fizycznej, groźby karalne oraz jeden przypadek z użyciem ostrego narzędzia. Podjęto następujące działania (m.in.): powiadomiono komendę policji oraz sąd, przeprowadzono rozmowy dyscyplinujące ze sprawcami czynów, zastosowano ujemną ocenę w terapii behawioralnej, udzielono specjalistycznej pomocy terapeutycznej ofierze przemocy, zastosowano kary regulaminowe. Nie stwierdzono przypadków przemocy w Rodzinnym Domu Dziecka Dar Serca. Również w przypadku rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych, w tym pełniących funkcję pogotowania rodzinnego i rodzinnych domów dziecka nie było aktów agresji i przemocy.

(akta kontroli str. 105-124; 315-350)

1.3. Nadzór PCPR nad funkcjonowaniem zawodowych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowania rodzinnego

1.3.1. Na organizatora pieczy zastępczej Starosta Krakowski wyznaczył PCPR, w którym utworzono zespół ds. pieczy zastępczej, wchodzący w skład Działu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Zespół tworzyli koordynatorzy, pedagodzy, psychologowie i pracownicy socjalni. Ponadto w skład Działu wchodził Zespół wspierania rodziny, składający się ze specjalistów pracy z rodziną, pracowników socjalnych, inspektorów i referentów oraz pomocy biurowej.

(akta kontroli str. 10-14; 34-53; 105-124)

1.3.2. Zadania prowadzenia naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej lub niezawodowej i prowadzenia rodzinnego domu dziecka, organizowanie dla nich szkoleń, podejmowanie działań, których celem jest zapewnienie rodzinom zastępczym szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji, z uwzględnieniem ich potrzeb, zapewnienie pomocy i wsparcia osobom sprawującym rodzinną pieczę zastępczą, w szczególności w ramach grup wsparcia i rodzin pomocowych, a także przeprowadzanie badań pedagogicznych i psychologicznych oraz analiz dotyczących tych kandydatów wynikały z Regulaminu

⁴¹ Uchwała Nr XLIII/322/06 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr IVC/19/99 Rady Powiatu z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie.

organizacyjnego PCPR. Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, zawodowe formy rodzicielstwa zastępczego są mniejszością, pomimo potrzeb Powiatu Krakowskiego w tym zakresie, bo zgłaszający się kandydaci na rodziny zastępcze zwykle wyrażają chęć zaopiekowania się dzieckiem z kręgu własnej rodziny lub znanym sobie. Mniej jest kandydatów, którzy wyrażają chęć i gotowość sprawowania opieki nad dzieckiem sobie nieznanym, wskazanym przez PCPR.

W praktyce nabór kandydatów oraz kwalifikacja kandydatów odbywały się w Centrum, odrębnie z każdą zainteresowaną osobą, w trakcie której informowano o istocie pieczy zastępczej, niezbędnych warunkach, jakie trzeba spełnić, skompletowaniu niezbędnych dokumentów, badań. Następnym krokiem była obowiązkowa wizyta w miejscu zamieszkania kandydata, w celu oceny jego sytuacji materialno-bytowej. Następnie kandydaci przechodzili badania psychologiczne, w celu określenia ich motywacji i predyspozycji. Po spełnieniu wszystkich warunków kandydaci na rodziny zastępcze otrzymywały zaświadczenie o zakwalifikowaniu (bądź nie) na szkolenie. Kolejnym etapem był udział w szkoleniu zgodnie z programem zatwierdzonym przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ostatnim etapem było kwalifikowanie osoby do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

W okresie objętym kontrolą nabory były prowadzone w sposób ciągły. Łącznie w okresie objętym kontrolą zgłosiły się 32 osoby (20 rodzin); zbadano 33 osoby (19 rodzin); skierowano na szkolenie 32 osoby (19 rodzin). Łącznie w szkoleniach wzięło udział 29 osób (18 rodzin).

Dyrektor PCPR poinformowała, że *promowanie idei pieczy zastępczej odbywało się poprzez m.in. stronę internetową Centrum, prasę codzienną, organizowane pikniki dla rodzin zastępczych*. Dyrektor wyjaśniła również, że *Centrum planuje nawiązanie współpracy z firmą dysponującą ekranami LED przeznaczonymi do emitowania reklam i spotów informacyjnych do promocji idei rodzicielstwa zastępczego, a także do zwrócenia uwagi mieszkańców Powiatu w nadziei, że zasilą oni szeregi rodzin zastępczych*.

(akta kontroli str. 105-124; 467-468; 483-510)

1.3.3. PCPR dokonywał oceny sytuacji dziecka (pierwszej i kolejnych). W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2019 r. sporządzono łącznie 1 060 ocen sytuacji dziecka. Natomiast liczba posiedzeń zespołów wynosiła 693. Liczba dokonanych ocen rodzin zastępczych wynosiła 155, w tym 151 ocen pozytywnych oraz 4 negatywne.

W okresie objętym kontrolą w pogotowiach rodzinnych przebywało powyżej 12 miesięcy łącznie 42 dzieci, w tym 19 powyżej 12 miesięcy, spośród których 14 opuściło pogotowie rodzinne (wg stanu na 10 października 2019 r.), a pięcioro nadal w nim pozostawało.

Szczegółowym badaniem objęto 10 dzieci, których pobyt przekroczył 12 miesięcy, z czego siedmioro opuściło już pogotowie, a troje nadal w nim pozostawało w czasie kontroli NIK (listopad-grudzień 2019 r.). Analiza wykazała, że:

- dla każdego dziecka dokonano pierwszej oceny sytuacji dziecka; ocena była dokonywana w związku z celami określonymi w planie pomocy dziecku;
- dla trojga dzieci (spośród ww. 10), jako cel główny ustalono przysposobienie;
- dla trojga innych dzieci początkowo wyznaczono jako cel główny pozostawienie w pieczy; cel ten został następnie zmieniony na przysposobienie;
- dla czworga dzieci jako cel główny ustalono pozostawienie w pieczy; cel ten nie został zmieniony;
- we wszystkich przypadkach sporządzane były opinie do sądu (sąd nie zwracał się o ich uzupełnienie);

- ocena sytuacji dzieci do trzech lat (sześcioro dzieci) sporządzona była w wymaganym terminie do trzech miesięcy od przyjęcia dziecka; kolejne opinie sporządzano w ciągu trzech miesięcy;
- ocena sytuacji dzieci powyżej trzech lat (czworo dzieci) sporządzana były w terminie do sześciu miesięcy;
- plany pomocy dziecku sporządzono we wszystkich przypadkach na okres jednego roku, a po jego upływie sporządzano kolejne;
- plany nie były modyfikowane, ponieważ uwzględniono w nich działania niezbędne do pomocy;
- w planach, oprócz celu głównego, wyznaczano działania niezbędne do wykonania względem dzieci, rodzin biologicznych i zastępczych, w tym m.in. uregulowanie sytuacji prawnej dzieci, dbałość o stan zdrowia dzieci, zapewnienie odpowiednich warunków życia dziecka, stymulowanie rozwoju, motywowanie do podjęcia zatrudnienia lub terapii;
- przy dokonywaniu oceny sytuacji oraz kwalifikacji do przysposobienia dziecka, względem siedmiorga dzieci nie brano pod uwagę ich zdania, z uwagi na ich wiek i niedojrzałość; w przypadku trojga – uwzględniano ich zdanie;
- w przypadku dwojga dzieci, oddanych przez opiekunów z Rodzinnego Domu Dziecka ze względu na domniemaną przemoc, dokonano zgłoszenia do prokuratury (na podstawie rozmów z dziećmi, które po powrocie do babci twierdziły, że były szarpane i wyzywane);
- w przypadku dwojga kolejnych dzieci, ze względu na przemoc fizyczną w rodzinie (pobicie przez ojca adopcyjnego), rodzeństwo umieszczono w pogotowiu rodzinnym (wydany został zakaz kontaktów z dziećmi, które nadal przebywają w pieczy zastępczej zawodowej; nie ma możliwości adopcji ze względu na fakt, że adopcja została zawieszona, ze względu na bolesne traumatyczne doświadczenia z poprzedniej adopcji. Rodzina zastępcza rozważa adopcję dzieci).

akta kontroli str. 440-464; 525-549)

1.3.4. Według stanu na 31 października 2019 r. w Centrum zatrudnionych było 9 koordynatorów pieczy zastępczej⁴², w tym 6 w 2017 r., 8 w 2008 r. i w I półroczu 2019 r., mających pod opieką 68 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka w 2017 r.; 82 w 2018 r. oraz 84 w I półroczu 2019 r.

Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego, do zadań koordynatorów należało m.in. udzielanie i objęcie pomocą rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka, przygotowanie we współpracy z asystentem rodziny i odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka planu pomocy dziecku, zapewnianie specjalistycznej (psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej) pomocy, przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów swojej pracy oraz opiniowanie w sprawach powództwa na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej o zasądzenie świadczeń alimentacyjnych.

Zadania swoje realizowali poprzez: wizyty w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka, udzielanie poradnictwa, rozmowy z wychowankami, pomoc w załatwianiu spraw związanych z opieką nad dziećmi (np. wizyty w poradniach, korepetycji, rehabilitacja), kontakty ze szkołami lub przedszkolami, kontakt z kuratorem sądowym i sądem. Ponadto współpracowali z asystentami rodziny, współtworzyli plany pomocy dziecku i czuwali nad ich realizacją, organizowali spotkania integracyjne dla rodzin, edukowali rodziny zastępcze w zagadnieniach

⁴² W latach 2017-2019 w PCPR pracowało łącznie 10 koordynatorów. Jeden koordynator odszedł z pracy w PCPR w I kwartale 2019 r. Koordynatorzy nie mieli pod opieką więcej niż 15 rodzin.

związanych z rozwojem dziecka, możliwymi trudnościami na danym etapie wychowawczymi oraz sposobami przezwyciężania trudności. Uczestniczyli również w ważnych dla wychowanków wydarzeniach, organizowali spotkania integracyjne dla rodzin (pikniki i wyjścia integracyjne). Nawiązano współpracę z biurami podróży czy Caritas Archidiecezji Krakowskiej w celu umożliwienia dzieciom wyjazdów kolonijnych. PCPR współpracowało z Fundacją Dzieło Pomocy Dzieciom Ruperta Mayera, ośrodkami adopcyjnymi.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że *organizowane corocznie pikniki dla rodzin zastępczych są formą integracji istniejących już rodzin zastępczych i dzieci wychowujących się w nich i szansą na zapoznanie z tematem pieczy zastępczej osób zainteresowanych.*

(akta kontroli str. 34-53; 105-124; 130-215; 483)

1.3.5. Koordynatorzy pieczy zastępczej opracowywali plany pomocy dzieciom przebywającym w zawodowych rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego.

(akta kontroli str. 105-124; 483-510; 525-549; 550)

1.3.6. W okresie objętym kontrolą w rodzinach zastępczych występowały zjawiska patologiczne, np. nierealizowanie obowiązku szkolnego, spożywanie napojów alkoholowych i środków odurzających, zachowania agresywne, kradzieże, dewastacje mienia publicznego. Zachowania niepożądane obejmowały głównie wychowanków w okresie adolescencji. Sporadyczne zjawiska patologiczne zdarzały się również wśród młodszych dzieci. Jak wyjaśniła Dyrektor, *przy rozwiązywaniu problemów podejmowano działania zmierzające nie tylko do rozwiązania problemu, ale i znalezienia jego źródła. W pierwszej kolejności obejmowano wsparciem koordynatora pieczy zastępczej członków rodziny. W większości przypadków w celu udzielenia pomocy, na wniosek PCPR rodzina obejmowana była nadzorem kuratora, a także kierowano wychowanków/rodzinę do specjalistów (psychologa, psychiatry, terapeutów). Zdarzały się przypadki, że wychowankowie trafiali do szpitala celem postawienia diagnozy lub do instytucjonalnych form pieczy zastępczej, placówek terapeutycznych lub resocjalizacyjnych.*

(akta kontroli str. 470-4709; 483-510)

1.3.7. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym do zadań koordynatorów należało przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów ich pracy.

Przedmiotowe sprawozdania koordynatorów za 2017 i 2018 r. zostały opracowane i wraz ze sprawozdaniami Dyrektora PCPR przekazane Staroście i Radzie Powiatu 9 kwietnia 2018 i 2019 r.

(akta kontroli str. 130-215)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez PCPR działania w zakresie organizacji i nadzorowania pracy zawodowych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego oraz placówki interwencyjnej Powiatu Krakowskiego, a także realizację zadań własnych i zleconych w zakresie zapewnienia pieczy zastępczej dzieciom w sytuacji kryzysowej.

2. Prawidłowość i skuteczność działań na rzecz unormowania sytuacji dzieci

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą PCPR współpracowało z: sądami i ich organami pomocniczymi, ośrodkami pomocy społecznej, ośrodkami adopcyjnymi, innymi powiatowymi centrami pomocy rodzinie, instytucjami środowiska lokalnego (ośrodki pomocy społecznej, podmioty lecznicze, instytucje oświatowe).

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że *współpraca polegała na wymianie informacji dotyczących sytuacji rodzin zastępczych i umieszczonych w nich małoletnich, jak również sytuacji życiowej rodziców biologicznych, ich miejsca zamieszkania i zameldowania, przekazania niezbędnych informacji, alimentów, pozbawienia władzy rodzicielskiej, zasięgania informacji w zakresie kontroli sytuacji dziecka podczas pobytu pod opieką rodziców podczas jego urlopowania, w ramach procesu usamodzielniania pełnoletnich wychowanków.*

(akta kontroli str. 105-124; 264-277; 481)

a) Zastępca Dyrektora PCPR wyjaśniła, że *w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego umieszcza się dziecko do czasu unormowania sytuacji dziecka, nie dłużej jednak niż na okres 4 miesięcy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres ten może być przedłużony, za zgodą organizatora rodzinnej pieczy zastępczej do 8 miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej.* Wyjaśniła również, że w jej ocenie, *cztery miesiące na uregulowanie sytuacji życiowej dziecka to okres często niewystarczający.*

W okresie objętym kontrolą zdarzyło się 19 przypadków, że Centrum celowo nie przenosiło dzieci do rodzin o charakterze długoterminowym, z uwagi na realne szanse ich przysposobienia, m. in. dotyczyło to dziecka, które zostało umieszczone w pogotowiu rodzinnym na wniosek rodziców i istniała szansa na przysposobienie (po przeprowadzeniu postępowania dotyczącego pozbawienia władzy rodzicielskiej) lub powrót do rodziny naturalnej (rodzice lub babcia). Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR *przedłużanie okresu pobytu w pogotowiu rodzinnym nie narażało dzieci na traumatyczne doświadczenie częstej zmiany środowiska wychowawczego, co w przyszłości mogłoby skutkować zaburzeniem więzi w całym dorosłym życiu. Dzięki temu zapewniona została opieka nad dziećmi w stabilnym środowisku wychowawczym. PCPR nie podjęło w tych wypadkach decyzji o zmianie środowiska wychowawczego (długoterminowa forma pieczy zastępczej).*

Spośród wymienionych wyżej 19 przypadków przedłużającego się pobytu w pogotowiu, w 11 przypadkach spowodowane to było nieuregulowaną sytuacją prawną dzieci, z powodu długotrwałego postępowania sądowego, co skutkowało niemożnością zapewnienia dzieciom właściwego środowiska rodzinnego (adopcja). W jednym zbadanym przypadku samo dziecko skierowało pismo do sędziego, w którym zarzuciło mu opóźnienie i prosiło o przyspieszenie sprawy. Wśród wymienionych wyżej przypadków sąd nie wziął pod uwagę jednoznacznej opinii PCPR w zakresie uregulowania sytuacji prawnej dziecka, dając rodzicom biologicznym szansę na poprawę swojej sytuacji w celu powrotu dziecka pod ich opiekę, decydując tym samym o dłuższym pobycie dzieci w pogotowiu rodzinnym.

(akta kontroli str. 105-124; 470-479; 525-549; 550)

b) W okresie objętym kontrolą PCPR współpracował z różnymi instytucjami odpowiedzialnymi za udzielenie pomocy dziecku, w tym m.in. z sądami, szpitalami, szkołami. Ponadto Centrum współpracowało ściśle z rodzinami zastępczymi

w zakresie organizowania dla nich grup wsparcia, spotkań i prelekcji, umożliwiając im pomoc ze specjalistami z różnych dziedzin, w zależności od tematyki. Rodziny zastępcze miały możliwość korzystania z grup wsparcia, prowadzonych przez koordynatorów pieczy zastępczej, w ramach których mogli liczyć na pomoc prawną, konsultacje psychologiczne i terapeutyczne. Mieli również możliwość korzystania ze szkoleń, konferencji i warsztatów.

Centrum nawiązało współpracę z Fundacją im. Jacka i Piotra Michalskich w Krakowie, Fundacją Praesterno, Hearty Foundation – Edukacja przyszłości dla potrzebujących, Komendą Powiatową Policji. Spotkania organizowane z tymi organizacjami i jednostkami, jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, *dawały możliwość dzielenia się własnymi doświadczeniami (...), dawały szansę poznania doświadczeń innych osób, zrozumienia i nawiązania kontaktów społecznych z osobami o podobnych doświadczeniach i trudnościach.*

(akta kontroli str. 105-124; 264-277; 315-350; 481; 482)

c) PCPR współpracowało z rodzinami biologicznymi, jak i innymi członkami rodzin dzieci (dziadkowie, wujostwo, rodzeństwo) w zakresie odpłatności za pobyt dziecka w placówce⁴³. Organizowano spotkania rodzin ze specjalistami (psycholodzy, pedagodzy, pracownicy socjalni), co miało służyć obserwacji wzajemnych relacji emocjonalnych, zachowań, postaw i przeżyć. Jak wyjaśniła Dyrektor Centrum, spotkania *przebiegają w sprzyjającej atmosferze, (...) w PCPR utworzono specjalne pomieszczenie, dostosowane do potrzeb dzieci, odpowiednio wyposażone i urządzone.* Dyrektor Centrum wyjaśniła również, że *w przypadku, gdy pracownicy Centrum nie dostrzegają zagrożenia bądź negatywnych konsekwencji w funkcjonowaniu dzieci, a także posiadają wystarczający obraz wzajemnych relacji, w porozumieniu z rodzinami zastępczymi podejmują decyzje o przeniesieniu spotkań poza PCPR tak, by rodzice, inicjując różne atrakcje w naturalnych środowiskach (plac zabaw, park, ogród zoologiczny) lub w środowisku domowym rodziny zastępczej mieli możliwość budowania prawdziwych, pozytywnych relacji z dzieckiem, jak również nabywania umiejętności odczytywania i adekwatnego reagowania na jego potrzeby.*

Inne formy współpracy dotyczyły udzielenia pomocy prawnej lub terapeutycznej. Umożliwiono również rodzinom biologicznym korzystanie z programu podnoszenia kompetencji rodzicielskich, poprzez np. udział w zajęciach „Szkoły dla Rodziców”, organizowanych przez Stowarzyszenie Pro Familia.

(akta kontroli str. 105-124; 264-277; 481; 482)

2.2. Skuteczność działań PCPR

a) Spośród 65 dzieci przyjętych w okresie objętym kontrolą do Pogotowia, do rodzin biologicznych wróciło 13 dzieci. Z rodzin zastępczych powróciło do rodzin biologicznych 17 dzieci.

(akta kontroli str. 101-104; 264-277; 481)

b) Spośród 65 dzieci przyjętych w okresie kontroli do Pogotowia, do rodzin zastępczych skierowano troje dzieci, do pogotowania rodzinnego - sześcioro, do rodzinnego domu dziecka - troje dzieci. W Pogotowiu pozostało sześcioro dzieci, a dwoje przeniesiono do pogotowia opiekuńczego w Łodzi. Ponadto, do placówek typu socjalizacyjnego skierowano 26 dzieci, czworo do MOW, a dwoje osiągnęło pełnoletność. Do rodzinnych domów dziecka skierowano troje dzieci.

⁴³ M.in. w 2018 r. wszczęto z urzędu 84 postępowania administracyjne w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz wydano 70 decyzji administracyjnych wobec rodziców biologicznych dzieci umieszczonych w instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Spośród szczegółowo zbadanej próby dzieci przyjętych do Pogotowia do placówki typu socjalizacyjnego skierowano siedmioro dzieci, do rodziny zastępczej – jedno dziecko, do rodziny biologicznej wróciło jedno dziecko, a w Placówce pozostawało nadal sześcioro dzieci.

Spośród dzieci przebywających w pogotowiach rodzinnych do rodzinnej pieczy zastępczej trafiło 13 dzieci, natomiast do instytucjonalnej pieczy – jedno dziecko.

(akta kontroli str. 101-104; 469)

c) W okresie objętym kontrolą nie zostało przysposobione żadne dziecko, które w okresie objętym kontrolą przyjęto do Pogotowia.

Natomiast spośród dzieci z przyjętych pogotowi rodzinnych siedmioro dzieci zostało przysposobionych, a z pozostałych form pieczy zastępczej do adopcji trafiło również siedmioro dzieci.

We wszystkich przypadkach dzieci z uregulowaną sytuacją prawną (pozbawienie władzy rodzicielskiej) PCPR zgłaszał do ośrodka adopcyjnego.

(akta kontroli str. 105-124; 366; 481; 525-549; 550; 551-565)

d) W okresie objętym kontrolą stwierdzono jeden przypadek ponownego przyjęcia do pogotowia opiekuńczego tego samego dziecka, które wcześniej wracało do rodziny biologicznej. Dziecko wracało do placówki trzykrotnie⁴⁴. Ponadto stwierdzono jeden przypadek dwojga dzieci (rodzeństwo), które wróciły do Pogotowia po wcześniejszym pobycie w rodzinnym domu dziecka⁴⁵. Nie stwierdzono przypadków ponownego umieszczenia w pogotowiu rodzinnym tego samego dziecka, które wróciło do rodziny biologicznej. PCPR monitorował losy dzieci, które zostały umieszczone w pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 101-104; 264-277; 312-314; 366; 481; 525-549)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez PCPR działania na rzecz unormowania sytuacji dzieci znajdujących się w sytuacjach kryzysowych, w tym współpracę z instytucjami zajmującymi się pomocą dziecku i rodzinie, z rodzinami biologicznymi i zastępczymi.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy

⁴⁴ W okresach: 19 grudnia 2017 r. do 6 kwietnia 2018 r., 19 września 2018 r. do 10 kwietnia 2019 r. oraz od 26 lipca 2019 r. do 10 października 2019 r.

⁴⁵ Tj. od 6 lipca 2018 r. do 15 września 2018 r. oraz od 6 lipca 2019 r. do 10 października 2019 r.

o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W związku z niesformułowaniem wniosków NIK nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, grudnia 2019 r.

Kontroler:

Barbara Madejska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis