



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.007.01.2016
P/16/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/038 - Dobór osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Edward Wrzeszcz - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/15/2016 z dnia 6 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nysie ¹ , 48-300 Nysa, ul. Słowiańska 17
Kierownik jednostki kontrolowanej	Irena Kłakowicz, dyrektor PCPR ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

PCPR, jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie nyskim, podejmowało realizację przypisanych mu zadań na rzecz rozwoju rodzinnych form opieki nad dziećmi. Niektóre z podjętych działań okazały się jednak nie w pełni skuteczne, ponieważ powiat nyski nie dopracował się trwale ukształtowanej struktury rodzinnych form pieczy zastępczej, co wyrażało się m.in. brakiem rodzinnych domów dziecka, ograniczoną liczbą zawodowych rodzin zastępczych (w tym specjalistycznych) oraz brakiem przygotowanych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

Z powyższych względów w powiecie nyskim istniały ograniczone możliwości „wygaszania” instytucjonalnych form pomocy dla dzieci, szczególnie jeżeli uwzględni się fakt małego zainteresowania osób pełnieniem funkcji rodziny zastępczej, pomimo podejmowanych przez PCPR w tym zakresie działań promujących rodzinną pieczę zastępczą.

Według stanu na koniec lat 2013-2015 liczba dzieci w rodzinach zastępczych utrzymywała się na porównywalnym poziomie (od 147 do 149), natomiast w pieczy instytucjonalnej liczba dzieci w trzech placówkach opiekuńczo-wychowawczych zmniejszyła się z 72 i 70 dzieci na koniec 2013 r. i 2014 r. do 63 dzieci na koniec 2015 r., co świadczy o stopniowym ograniczaniu roli tych placówek.

Podkreślenia wymaga fakt, iż Dyrektor PCPR pismem z dnia 27 kwietnia 2015 r. zwróciła się do ośrodków pomocy społecznej powiatu nyskiego z prośbą o wskazanie liczby rodzin, z uwzględnieniem liczby dzieci, w których zachodzi prawdopodobieństwo odebrania dzieci i umieszczenia w pieczy zastępczej. Z uzyskanych danych wynikało, że na terenie powiatu nyskiego było 55 takich rodzin, wychowujących 157 dzieci. Działanie to, jak i inne podejmowane wcześniej - dowodzi rzetelnego rozpoznania przez PCPR potrzeb w zakresie pieczy zastępczej. Na pozytywną ocenę zasługują także inicjowane przez PCPR spotkania z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej powiatu nyskiego, których celem

¹ Dalej: PCPR lub Centrum.

² Od 1 stycznia 2000 r.

było m.in. określenie działań służących wyeliminowaniu lub ograniczeniu możliwości odebrania dzieci i umieszczenia ich w pieczy zastępczej.

PCPR rzetelnie weryfikowało wymogi ustawowe, jakie musieli spełniać kandydaci na rodzinę zastępczą oraz – co zasługuje na szczególne podkreślenie – udzielał rodzinom zastępczym wszechstronnej pomocy w formie organizowanych szkoleń, różnego rodzaju porad oraz udzielania tzw. świadczeń fakultatywnych. Pomoc ta została jednoznacznie pozytywnie oceniona przez te rodziny w ramach anonimowego badania ankietowego wybranych losowo rodzin zastępczych. W przypadkach wystąpienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu rodzin zastępczych, PCPR niezwłocznie informowało o tym właściwy sąd wnosząc bądź o wgląd kuratora sądowego w sytuację danej rodziny zastępczej lub o jej rozwiązanie, co świadczy o sprawowaniu rzetelnego nadzoru nad rodzinami zastępczymi.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły, m.in.:

1. niezapraszania przez PCPR do udziału w posiedzeniach w sprawie oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej wszystkich podmiotów lub osób wskazanych w przepisie art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*³ (dotyczyło to okresu od dnia 19 września 2014 r. do dnia 31 października 2015 r.),
2. braku dokonywania, w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r., ocen okresowych sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych zawodowych (wymaganych przez art. 76 ust. 4 pkt 11 oraz art. 128 ust. 1 ustawy *o pieczy zastępczej*), co dotyczyło pięciu rodzin zawodowych,⁴
3. pozostawiania w rodzinie zastępczej (zawodowej), w tym samym czasie, więcej niż trojga dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, co było niezgodne z wymogiem wynikającym z art. 53 ustawy *o pieczy zastępczej*,
4. sporządzania indywidualnych planów pomocy dziecku⁵ przez koordynatorów we współpracy z rodziną zastępczą, bez wymaganego przez art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy *o pieczy zastępczej* udziału asystenta rodziny lub podmiotu organizującego pracę z rodziną biologiczną dziecka (dotyczyło wszystkich ośmiu rodzin zawodowych); ponadto plany takie ogólnikowo odnosiły się do planowanych działań, bez określenia celów, terminów realizacji, oczekiwanych efektów oraz wskazania osób odpowiedzialnych za ich realizację, a wyznaczone zadania w planach pomocy dziecku powtarzały się, nie były indywidualizowane (we wszystkich skontrolowanych planach określone były w sześciu lub siedmiu punktach o identycznej treści), co świadczy o nierzetelnym ich sporządzaniu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. PCPR zostało utworzone na podstawie uchwały Nr V/23/99 Rady Powiatu w Nysie z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nysie, jako powiatowa jednostka organizacyjna wchodząca w skład powiatowej administracji zespolonej. Starosta Nyski zarządzeniem Nr 30

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 575; dalej: ustawa *o pieczy zastępczej*.

⁴ Pr/1/04; Pr/3/04; ZW/5/10; ZW/3/08 i ZS/1/08.

⁵ Badaniem objęto po jednym dziecku z każdej rodziny.

z dnia 27 grudnia 2011 r.⁶ wyznaczył PCPR organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie nyskim.

(dowód: akta kontroli, str. 5-6)

Działalność PCPR regulował m.in. jego statut⁷ oraz Regulamin organizacyjny⁸. W § 4 statutu postanowiono, że PCPR realizuje zadania przewidziane w ustawie o pomocy społecznej, ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz inne zadania wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, uchwał Rady Powiatu w Nysie oraz porozumień zawartych przez powiat nyski z organami administracji rządowej.

Zagadnienia objęte niniejszą kontrolą zostały ujęte w § 3 pkt 6 ww. Regulaminu organizacyjnego, który stanowił m.in., że Centrum działa na podstawie ustawy o pieczy zastępczej, a do jego szczegółowych zadań należy m.in. organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, udzielanie pomocy pieniężnej na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci (§ 9 ust. 1 pkt 3).

(dowód: akta kontroli, str. 5-12)

Zadania związane z rodzinną pieczą zastępczą zostały szczegółowo ujęte w zakresach czynności siedmiu pracowników PCPR, tj.: kierowniczkę Działu Opieki nad Rodziną i Dzieckiem⁹, trzech koordynatorów (I, II, III) rodzinnej pieczy zastępczej¹⁰, dwóch referentów¹¹ oraz pracownika socjalnego¹².

(dowód: akta kontroli, str. 13-33)

Ponadto problematyka pieczy zastępczej została uregulowana zarządzeniami dyrektora PCPR Nr 2A/12 z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej i Nr 10/2014 z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedur w Dziale Opieki nad Rodziną i Dzieckiem, odnoszących się m.in. do: przyznawania pomocy pieniężnej dla rodzin zastępczych; wynagrodzenia zawodowych rodzin zastępczych; etapów postępowania w procesie przygotowywania kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych; ustalania odpłatności za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, rodzinie zastępczej. Zasady monitorowania powyższych procedur zostały ustalone zarządzeniem wewnętrznym dyrektora PCPR Nr 11/2014 z dnia 11 lipca 2014 r.¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 34-48)

Dyrektor PCPR w dniu 3 października 2014 r. zwróciła się z wnioskiem do Zarządu Powiatu o zwiększenie – z jednego¹⁴ do czterech – liczby etatów na stanowiskach koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. W wyniku rozpatrzenia niniejszego wniosku Zarząd Powiatu wyraził zgodę, aby w schemacie organizacyjnym PCPR w Dziale Opieki nad Rodziną i Dzieckiem zwiększono o trzy etaty stanowisko koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (z jednego na cztery), jednak w ślad za

⁶ W sprawie wyznaczenia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

⁷ Uchwała Nr XXXVIII/428/06 Rady Powiatu w Nysie z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Nysie.

⁸ Uchwała Nr 61/191/12 Zarządu Powiatu w Nysie z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nysie (ze zm.)

⁹ Z dnia: 17 marca 2004 r.; 2 stycznia 2015 r. i 1 października 2015 r.

¹⁰ I – z dnia 7 stycznia 2015 r.; II – z dnia 1 marca 2012 r. i z dnia 2 stycznia 2015 r.; III – z dnia 2 stycznia 2015 r.

¹¹ II – z dnia 5 stycznia 2005 r. i z dnia 2 stycznia 2015 r.; II – z dnia 1 października 2015 r.

¹² Z dnia 17 marca 2004 r. i z dnia 2 stycznia 2014 r.

¹³ W sprawie prowadzenia monitoringu do procedur w dziale Opieki nad Rodziną i Dzieckiem.

¹⁴ W 2013 r. i 2014 r. dodatkowo na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej była zatrudniona jedna osoba na podstawie umowy zlecenia, w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, finansowanego z dotacji budżetu państwa.

tym nie zostały przyznane Centrum środki finansowe na wnioskowane trzy etaty. Faktycznie zostało zwiększone finansowanie tylko jednego dodatkowego etatu od dnia 1 stycznia 2015 r., natomiast drugi dodatkowy etat koordynatora został utworzony w wyniku zmiany od dnia 1 stycznia 2015 r. stanowiska dotychczasowego pracownika Działu Opieki nad Rodziną i Dzieckiem.

(dowód: akta kontroli, str. 49-54a)

W latach 2013-2015, według stanu na koniec roku, w PCPR zatrudnionych było odpowiednio dwóch, dwóch i trzech koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej którzy sprawowali opiekę odpowiednio nad 59, 57 i 45 rodzinami zastępczymi, które wnioskowały o opiekę koordynatora. Tym samym na jednego koordynatora przypadało odpowiednio 29,5, 28,5 i 15 rodzin zastępczych, co było zgodne z wymogiem art. 77 ust. 4 ustawy o *pieczy zastępczej*¹⁵. W stosunku do rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora zadania koordynatorów były wykonywane na podstawie art. 77 ust. 1a ustawy o *pieczy zastępczej* przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, tj. PCPR.

Koordynatorom zostały zapewnione stabilne warunki organizacyjne i finansowe – zatrudnienie w ramach umowy o pracę na czas nieokreślony w systemie zadaniowego czasu pracy lub umów zlecenia. Etaty te częściowo były dofinansowywane z dotacji budżetu państwa. Osoby zatrudnione na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej spełniały wymogi określone w art. 78 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej*, a warunki ich zatrudnienia były zgodne z wymogami wynikającymi z art. 79 ww. ustawy. W okresie objętym kontrolą nastąpiła zmiana osoby na stanowisku kierownika Działu Opieki nad Rodziną i Dzieckiem¹⁶ – nie odnotowano fluktuacji kadr na stanowiskach koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 53-54)

1.2. Powiat Nyski, w latach 2013-2015, zapewniał opiekę i wychowanie dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziny w formie rodzin zastępczych (od 102 do 110), w tym: spokrewnionych – od 61 do 70 rodzin, niezawodowych – od 33 do 35, zawodowych – od 6 do 7 i jednej rodziny pomocowej w 2015 r. Opieką trzech zawodowych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego objętych było od 10 do 13 dzieci, a troje dzieci było objętych opieką zawodowej rodziny zastępczej specjalistycznej (jedynej w powiecie). Na terenie powiatu nie funkcjonowały rodzinne domy dziecka.

Specjalistyczne poradnictwo w zakresie prawnym i psychologicznym udzielane było przez specjalistów zatrudnionych w Ośrodku Interwencji Kryzysowej działającym przy PCPR. W latach 2013-2015 Ośrodek ten udzielił łącznie 175 porad 62 rodzinom zastępczym. Rodzinom takim udzielana była także pomoc psychologiczno-pedagogiczna przez pracowników Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej (powiatowej).

Na terenie powiatu nyskiego funkcjonowały trzy placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego, których opieką – według stanu na koniec 2015 r. – objętych było 63 dzieci, w tym pięcioro w wieku do 7 lat. W placówkach tych liczba umieszczonych dzieci była w latach 2013-2015 równa lub mniejsza od ustalonego dla nich limitu miejsc.

W latach 2013-2015 Centrum prowadziło postępowania odpowiednio z 15, 20 i 22 osobami – kandydatami ubiegającymi się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej,

¹⁵ Do dnia 31 grudnia 2014 r. koordynator mógł mieć pod opieką nie więcej niż 30 rodzin zastępczych, a po zmianie ww. przepisu po dniu 1 stycznia 2015 r. – nie więcej niż 15 rodzin zastępczych.

¹⁶ Od dnia 1 października 2015 r.

z których większość spełniła ustawowe wymogi i ustanowiona została rodzina zastępczą (10 kandydatów w 2013 r.; 19 w 2014 r. i 18 kandydatów w 2015 r.).

Na koniec 2015 r. PCPR nie dysponowało kandydatami oczekującymi na przyjęcie dziecka do pieczy zastępczej, jednakże w sytuacji konieczności umieszczenia dziecka posiadało jedno wolne miejsce w zawodowej i jedno w niezawodowej rodzinie zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 55-56)

W latach 2013-2015 sądy wydały odpowiednio: 42, 49 i 62 postanowienia w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej (zarówno rodzinnej – 12, 16 i 21 jak i instytucjonalnej – odpowiednio 30, 33 i 41). Nie odnotowano przypadku nie wykonania przez PCPR postanowienia sądu kierującego dziecko do rodzinnej pieczy zastępczej, natomiast w 2014 r. jedno postanowienie sądu o skierowaniu małoletniego do instytucjonalnej pieczy zastępczej nie zostało wykonane z powodu uzyskania przez małoletniego (po miesiącu od wydania przez sąd postanowienia) pełnoletności.

PCPR nie udzielało rodzinom zastępczym pomocy lub wsparcia w rozwiązywaniu problemów dotyczących ich dzieci biologicznych, ponieważ sytuacje takie nie były przez rodziny zgłaszane lub dostrzegane przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

PCPR zapewniało dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych kontakt z rodzicami biologicznymi na terenie Centrum lub w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej w obecności koordynatorów, co było dokumentowane w miesięcznych kartach czynności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 57-64)

Powiat nyski nie posiadał w pełni ukształtowanej struktury rodzinnych form pieczy zastępczej, co wyrażało się brakiem rodzinnych domów dziecka, ograniczoną ilością zawodowych rodzin zastępczych, w tym specjalistycznych oraz brakiem przygotowanych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Jednocześnie instytucjonalną formą pieczy zastępczej objęte były dzieci do lat siedmiu – 9 dzieci na koniec 2013 r. i pięcioro na koniec 2014 i 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 55)

1.3. W odpowiedzi na pytania odnoszące się do ograniczeń i barier związanych z potrzebą zapewnienia opieki w formie pieczy zastępczej, dyrektor PCPR wskazała m.in., że najskuteczniejszą formą pomocy jest umieszczenie dziecka w niezawodowej lub zawodowej rodzinie zastępczej.

Zdaniem dyrektor PCPR potrzeby związane z zapewnieniem opieki dzieciom przebywającym w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wymagają pozyskania co najmniej 15 niezawodowych rodzin zastępczych oraz utworzenia rodzinnego domu dziecka. Aktualnie, jak dodała dyrektor PCPR, nie ma możliwości wygaszania instytucjonalnych form pomocy dla dzieci z uwagi na niedobór zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych. Jak wykazały ustalenia kontroli NIK, na koniec 2015 r. PCPR nie dysponowało kandydatami do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka.

Dyrektor PCPR, w celu usprawnienia prowadzonej działalności, wskazała na potrzebę dokonania zmian systemowych (prawnych), polegających m.in. na:

- wyeliminowaniu przewlekłego rozpatrywania przez sądy spraw związanych z uregulowaniem sytuacji prawnej dziecka,
- opracowaniu programów terapeutycznych dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą,
- zwiększeniu poziomu wynagrodzeń dla rodzin pomocowych,
- skreśleniu zapisu w ustawie mówiącego o tym, iż koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wyznacza organizator rodzinnej pieczy zastępczej, po zasięgnięciu opinii

odpowiednio rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka (w praktyce rodzina zastępcza nie ma wcześniej możliwości poznania koordynatora i wydania o nim opinii, ponadto często ze względu na brak wystarczającej liczby koordynatorów nie ma możliwości jego wyboru przez rodzinę zastępczą),

- skreśleniu zapisu w ustawie o pomocy społecznej dot. usamodzielniania wychowanków opuszczających m.in. młodzieżowe ośrodki wychowawcze i zakłady poprawcze, traktujący ich na równi z usamodzielniającymi się wychowankami opuszczającymi pieczę zastępczą,
- rozszerzeniu uprawnień rodziny zastępczej o prawo podejmowania decyzji dotyczących edukacji, leczenia i wyrobienia dokumentu tożsamości małoletniego dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 65-83)

1.4. Trzyletnie powiatowe programy rozwoju pieczy zastępczej zostały uchwalone przez Radę Powiatu w Nysie na lata 2012-2014¹⁷ oraz 2015-2017¹⁸. Oba te programy uwzględniały zagadnienia związane z rodzinną i instytucjonalną pieczą zastępczą, w tym dotyczące pozyskiwania i przygotowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Zadania ujęte w obu programach zostały poprzedzone diagnozą lub oceną sytuacji społecznej. Wychodząc od oceny sytuacji społecznej (diagnozy) w obu programach wskazano na najważniejsze problemy związane z pieczą zastępczą, podkreślając m.in. potrzebę podejmowania działań na rzecz poprawy współpracy pomiędzy lokalnymi służbami socjalnymi i instytucjami, które zajmują się osobami wymagającymi wsparcia; doskonalenia środowiskowych form pracy z dzieckiem i rodziną; rozwoju systemu nowych form rodzinnej pieczy zastępczej (niezawodowych rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka); organizowania wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej poprzez specjalistyczne poradnictwo (w tym prawne) oraz pomocy wolontariuszy, rodzin pomocowych. Powyższe kierunki działań zostały ujęte w części programów pn. *Harmonogram realizacji zadań*, w których określona została nazwa zadania, termin realizacji, odpowiedzialni i współpracujący w realizacji zadania. Powyższe programy zostały uchwalone przez Radę Powiatu¹⁹ na podstawie wykazów potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej sporządzanych corocznie – w okresie objętym kontrolą – przez PCPR, w ramach dokumentu pn. *Sprawozdanie z działalności PCPR i sprawozdanie z efektów pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej za dany rok*.

Opracowanie powyższych programów poprzedzone zostało konsultacjami jedynie z koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej, niemniej jednak w toku opracowywania programów wykorzystywano także uwagi i sugestie rodzin zastępczych, asystentów rodziny i pracowników socjalnych (zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej) zgłaszane w toku bieżących kontaktów z pracownikami PCPR. W obu programach ujęte zostały roczne limity rodzin zastępczych zawodowych (na lata 2012-2014 – od 6 do 8 rodzin i na lata 2015-2017 – od 9 do 15 rodzin zawodowych). W programie na lata 2012-2014 nie określono sposobu oceny realizacji programu, natomiast w programie na lata 2015-2017 wskazano, że monitorowanie i ewaluacja programu odbywać się będzie poprzez sporządzenie rocznego sprawozdania z działalności PCPR wraz z wnioskami i potrzebami związanymi z realizacją zadań w kolejnym roku. Bieżąca koordynacja przez PCPR przebiegu realizacji zadań ujętych w ww. programach obejmowała

¹⁷ Uchwała Nr XIII/118/12 z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia 3-letniego powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej.

¹⁸ Uchwała Nr XXXIX/468/14 z dnia 30 października 2014 r. w sprawie uchwalenia 3-letniego powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej.

¹⁹ Uchwała Nr XX/290/12 z dnia 29 listopada 2012 r.; uchwała Nr XXX/393/13 z dnia 29 listopada 2013 r. i uchwała nr XXXIX/466/14 z dnia 30 października 2014 r.

głównie Ośrodek Interwencji Kryzysowej, wchodzący w skład PCPR oraz trzy powiatowe placówki opiekuńczo-wychowawcze i ośrodki pomocy społecznej. Polegała ona głównie na wymianie informacji i uzgadnianiu planowanych działań, co zostało udokumentowane w formie protokołów spotkań²⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 84-101, 102-108)

Z analizy danych dotyczących liczby dzieci objętych rodziną pieczą zastępczą oraz pieczą instytucjonalną wynika, że w okresie objętym kontrolą, według stanu na koniec lat 2013-2015, liczba dzieci w rodzinach zastępczych utrzymywała się na tym samym poziomie (od 147 do 149), natomiast w instytucjonalnej pieczy zauważalny był niewielki spadek ilości dzieci przebywających w trzech placówkach opiekuńczo-wychowawczych, z 72 i 70 dzieci na koniec 2013 i 2014 r. do 63 dzieci na koniec 2015 r. Odnotowano także tendencję spadkową w zakresie pobytu w ww. placówkach dzieci w wieku do 7 lat (z 9 do 5 dzieci) i w wieku do 10 lat (z 11 do 7 dzieci).

(dowód: akta kontroli, str. 55-56)

Prowadzone w PCPR rozeznanie potrzeb w zakresie pieczy zastępczej, uwzględniające rozwój systemu pieczy rodzinnej kosztem pieczy instytucjonalnej, zrodziło m.in. potrzebę utworzenia rodzinnego domu dziecka. W tym celu w 2015 r. złożony został wniosek o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, którego jednym z zadań jest utworzenie w 2018 r. rodzinnego domu dziecka, docelowo dla ośmiu wychowanków, na kwotę dofinansowania 88 104 zł (z przeznaczeniem na wyposażenie placówki oraz zatrudnienie osób do jej prowadzenia). W wyniku pozytywnego rozpatrzenia ww. wniosku 27 kwietnia 2016 r. została zawarta umowa pomiędzy Województwem Opolskim a Powiatem Nyskim o dofinansowanie tego projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 109-111)

1.5. Dyrektor PCPR składała Radzie Powiatu coroczne sprawozdania z działalności PCPR obejmujące m.in. zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Zestawienia te, stanowiące część *Wykazu potrzeb z zakresu pomocy społecznej* obejmowały wyłącznie potrzeby w ujęciu finansowym, tj. wskazywały na wysokość koniecznych na dany rok środków finansowych na realizację zadań z zakresu pieczy zastępczej z uwzględnieniem potrzeb rodzin zastępczych, pełnoletnich wychowanków opuszczających pieczę zastępczą, powiatowych placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz wynikających z porozumień z innymi powiatami w związku z pobytem dzieci z terenu powiatu nyskiego w pieczy zastępczej na terenie innych powiatów. W dokumentach tych nie ujmowano potrzeb odnoszących się do kierunkowych działań ujętych w trzyletnich powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej, które służyłyby rozwojowi systemu pieczy zastępczej w kierunku wzrostu znaczenia pieczy rodzinnej nad formami instytucjonalnymi.

(dowód: akta kontroli, str. 112-122)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność pełnego rozpoznania potrzeb w zakresie możliwości zapewnienia dzieciom opieki w rodzinach zastępczych oraz dysponowania odpowiednio przygotowanymi kandydatami do

²⁰ Protokół ze spotkania roboczego z dnia 19 marca 2014 r. Informacja prasowa z Expressu Nyskiego z dnia 13 stycznia 2015 r. Protokoły ze spotkań w dniu 11 maja, 25 maja i 8 czerwca 2015 r.

pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Zdaniem NIK – szczególny nacisk należy położyć w szczególności na rozwój rodzinnych domów dziecka.

2. Programy Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2014 oraz na lata 2015-2017 nie zawierały kryteriów do ewaluacji i oceny, a także zaplanowanego budżetu z podziałem na szacunkowe koszty realizacji zadań. Wartości przyjętych kosztów ustalono w sposób uniemożliwiający ocenę, jak skala wzrostu (spadku) będzie wskazywać, czy określony w strategii cel jest realizowany w sposób prawidłowy, co praktycznie uniemożliwia ocenę realności planowanych zamierzeń. W ocenie NIK, pomiar osiągniętych rezultatów powinien odbywać się przy pomocy wskaźników realnych i mierzalnych. Natomiast brak ww. elementów wskazuje na formalny charakter programów rozwoju pieczy zastępczej.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli PCPR dysponowało rozpoznaniem aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie rodzin zastępczych. Jego podstawę stanowiły dane uzyskane z ośrodków pomocy społecznej o rodzinach, w których zachodzi prawdopodobieństwo odebrania dzieci i umieszczenia ich w pieczy zastępczej.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. PCPR podejmowało działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej w następujących formach: akcji ulotkowych w ramach corocznych imprez pn. „Inne światy” i „Gwiazdka dla wszystkich”; informacji wizualnych (plakatów) umieszczonych na tablicy ogłoszeń znajdującej się na parterze w siedzibie PCPR oraz na drzwiach wejściowych (wewnętrznych); publikacji zamieszczanych w Biuletynie Informacyjnym Starostwa Powiatowego w Nysie i prasie lokalnej (Nowiny Nyskie); pisma Starosty Nyskiego do parafii rzymsko-katolickich w powiecie nyskim (luty 2014 r.) z apelem o rozpropagowanie na terenie parafii idei rodzicielstwa zastępczego oraz wystąpiień dyrektor PCPR w mediach lokalnych (redakcja Radio Nysa, Nowiny Nyskie). Działania te umożliwiały zainteresowanym osobom uzyskanie podstawowych informacji na temat funkcjonowania rodzin zastępczych z uwzględnieniem szczególnie m.in. wymogów jakie muszą spełniać kandydaci do pełnienia ww. funkcji, wymaganych dokumentów do złożenia wniosku oraz gdzie i z kim można kontaktować się w tej sprawie. Informacje na ten temat były opracowane w atrakcyjnej formie pod względem formalnym, graficznym (jakość papieru, kolorystyka), jak i merytorycznym (ujmowane były podstawowe informacje i dane kontaktowe dla zainteresowanych osób).

Pomimo podejmowania powyższych działań ich skuteczność okazała się ograniczona o czym świadczy ciągle małe zainteresowanie osób podjęciem funkcji rodziny zastępczej. Wśród przyczyn niskiej liczby zgłoszeń kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, ankietowane osoby, pełniące już taką funkcję, wskazały m.in. na: strach, obawę czy dobrze wywiążą się z tej roli; mnogość problemów i obawa przed nimi; trudności z wychowywaniem dzieci najczęściej z problemami lub obciążonymi genetycznie; mało informacji o pieczy zastępczej w mediach.

(dowód: akta kontroli, str. 123-152, 153-174)

2.2.1. W latach 2013-2015 liczba kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej kształtowała się następująco: rodziny spokrewnione – 10, 13 i 15; niezawodowe – 4, 7 i 5; zawodowe – 1, 1, i 2. Brak było kandydatów do prowadzenia rodzinnego domu dziecka. W powyższym okresie w powiecie nyskim

funkcjonowało ogółem odpowiednio²¹ 110, 102 i 108 rodzin zastępczych, w tym: spokrewnionych (70, 61 i 67); niezawodowych (34, 35 i 33); zawodowych (6, 6 i 7) oraz jedna rodzina pomocowa w 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 55-56)

W sprawie rozpoznawania potrzeb odnośnie liczby rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i liczby dzieci wymagających pomocy w formie rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej, dyrektor PCPR pismem z dnia 27 kwietnia 2015 r. zwróciła się do ośrodków pomocy społecznej powiatu nyskiego z prośbą o wskazanie liczby rodzin z uwzględnieniem liczby dzieci, w których zachodzi prawdopodobieństwo odebrania dzieci i umieszczenia w pieczy zastępczej. Z uzyskanych danych wynikało, że na terenie powiatu nyskiego było 55 takich rodzin, wychowujących 157 dzieci.

(dowód: akta kontroli, str. 177-190)

Ponadto, w ww. sprawie w 2015 r. PCPR zainicjował spotkania z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej powiatu nyskiego, których celem było określenie m.in. działań, dzięki którym wyeliminowano by lub ograniczono możliwość odebrania dzieci i umieszczenia ich w pieczy zastępczej.

W latach 2013-2015 liczba rodzin zastępczych utrzymywała się na porównywalnym poziomie (102 do 110), a dzieci objętych rodzinną pieczą zastępczą było od 147 do 149.

(dowód: akta kontroli, str. 102-108, 5-56)

W planach finansowych PCPR corocznie ujmowane były potrzeby finansowe związane z zapewnieniem finansowania co najmniej 20 nowoumieszczonych dzieci w pieczy rodzinnej. I tak na lata 2013-2015 na ten cel zaplanowano środki w kwocie – odpowiednio: 211 200 zł; 265 200 zł i 247 200 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 191-196)

W przypadku zapytania sądu o możliwość umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej (przed wydaniem postanowienia), PCPR najczęściej wskazywał rodzinę zastępczą z terenu powiatu nyskiego lub – w wyjątkowych przypadkach (w 2013 r. w 9 przypadkach, w 2014 r. – w trzech przypadkach, w 2015 r. nie otrzymano takich zapytań) braku wolnych miejsc, występował do innych PCPR województwa opolskiego o wskazanie takich rodzin. Na terenie powiatu nie występował problem z umieszczaniem dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej, ponieważ wszystkie otrzymane przez PCPR postanowienia sądu określały konkretną rodzinę zastępczą. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek rozwiązania umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej (nr PCPR.III.J.S.8270-ZW/2/05). Umowa została rozwiązana z dniem 1 lipca 2013 r. na wniosek zawodowej rodziny zastępczej. We wniosku rodzina ta wskazała, że rezygnuje z prowadzenia zawodowej wielodzietnej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej z powodów osobistych, rodzinnych.

(dowód: akta kontroli, str. 197-198)

2.3.1. W latach 2013-2015 kwalifikowaniem rodzin i doborem kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej i zawodowej objętych było 20 rodzin. Badaniem kontrolnym w zakresie spełniania przez nie ustawowych warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej²² objęto 17 rodzin, a w tym: 13 rodzin niezawodowych²³; dwie rodziny zawodowe²⁴ (w tym jedna przekształcona

²¹ Wg stanu na dzień 31 grudnia.

²² Określone w art. 42 ust. 1-3 i art. 44 ust. 1 ustawy o pieczy rodzinnej.

²³ Spośród 18 takich rodzin.

²⁴ W PCPR w badanym okresie nie było więcej kandydatów do pełnienia funkcji zawodowej rodziny zastępczej.

z rodziny niezawodowej w zawodową i jedna pełniącą funkcję pogotowia rodzinnego) oraz dwie rodziny niezawodowe, które nie ukończyły szkolenia.

Badanie dokumentacji dotyczącej ww. rodzin wykazało m.in., że we wszystkich zbadanych przypadkach (za wyjątkiem dwóch spraw Nr PCPR.III.J.S.8270-K/7/15 i NR PCPR.III.I.K.0718-38/13) kandydaci na rodziny zastępcze spełniali wszystkie wymogi określone w art. 42 ust. 1-3 ustawy o *pieczy zastępczej*. W pierwszym przypadku w dokumentacji tej sprawy brak było zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej wymaganego przepisem art. 42 ust. 1 pkt 5a ww. ustawy, a w przypadku drugiej ze spraw – w wyniku dokonanej analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej kandydatów organizator rodzinnej pieczy zastępczej wydał negatywną opinię z uwagi na niespełnianie ww. wymogów ustawowych.

(dowód: akta kontroli, str. 199-200)

Spośród zbadanych 17 spraw, w 13 sprawach kandydaci na rodziny zastępcze posiadali świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. W przypadku trzech rodzin²⁵ nie było ono wymagane ponieważ do rodzin tych nie miał zastosowania art. 44 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej*, z uwagi na to że zostały one ustanowione bez tzw. okresu kandydackiego, na podstawie art. 112⁵ § 1 lub § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*²⁶. W jednym przypadku²⁷ PCPR wydał negatywną opinię o kandydatach, dlatego też rodzina ta nie została skierowana na szkolenie.

(dowód: akta kontroli, str. 201-251)

2.3.2. Centrum organizowało w swojej siedzibie szkolenia dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (dwa w 2013 r.²⁸ i po jednym w latach 2014-2015²⁹). Były one prowadzone przez specjalistyczną jednostkę³⁰, która posiadała zatwierdzony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej autorski program pn. „Zastępcze Rodzicielstwo” zgodny z zakresem programowym wynikającym z rozporządzenia ww. Ministra z dnia 9 grudnia 2011 r. w *sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej*³¹. Powyższe poświadczają przedłożone PCPR oświadczenia prezesa ww. Stowarzyszenia oraz decyzja Nr 7/2013/RZ z dnia 14 czerwca 2013 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W odniesieniu do powyższych szkoleń, jak i innych organizowanych przez PCPR dla rodzin zastępczych, ankietowane rodziny w 9 przypadkach uznały że szkolenia odpowiadały ich potrzebom, a jedna rodzina, że nie spełniały one jej oczekiwań. Ankietowani podkreślali, że PCPR uwzględniał ich sugestie tematyczne w toku planowania szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 153-174, 252-264)

2.3.3. W wyniku badania kontrolnego, którym objętych zostało 17 kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej ustalono, że w przypadku trzech rodzin³² szkolenie nie było wymagane ponieważ do rodzin tych nie miał zastosowania art. 44 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej*, z uwagi na to, że zostały one ustanowione przez sąd bez tzw. okresu kandydackiego, na podstawie art. 112⁵ § 1 lub 2 *Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, natomiast w jednym przypadku³³ PCPR wydał

²⁵ PCPR.III.J.S.8270-L/5/14; PCPR.III.J.S.8270-G/6/15; PCPR.III.A.J.Z.8270-G/11/15.

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 ze zm.

²⁷ PCPR.III.I.K.0718-38/13

²⁸ Przełom sierpnia i września oraz listopada i grudnia.

²⁹ Przełom czerwca – lipca 2014 r. i przełom maja-czerwca 2015 r.

³⁰ Stowarzyszenie Edukacyjne „INTEGRITAS” Rodzina-Szkoła-Środowisko z siedzibą w Wałbrzychu.

³¹ Dz. U. Nr 274, poz. 1620.

³² PCPR.III.J.S.8270-L/5/14; PCPR.III.J.S.8270-G/6/15; PCPR.III.A.J.Z.8270-G/11/15.

³³ PCPR.III.I.K.0718-38/13

negatywną opinię o kandydatach, dlatego też rodzina ta nie została skierowana na szkolenie. W pozostałych 13 sprawach od momentu złożenia wniosku o zakwalifikowanie jako rodziny zastępczej do ukończenia szkolenia o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej* upłynęło nie więcej niż 3 miesiące – 6 rodzin, nie więcej niż 6 miesięcy – 2 rodziny, nie więcej niż 9 miesięcy – 4 rodziny, a w jednym przypadku 10 miesięcy.

(dowód: akta kontroli, str. 199-200)

2.4. Starosta Nyski skorzystał z uprawnienia określonego w art. 46 ust. 5 ustawy o *pieczy zastępczej* i upoważnił dyrektora PCPR³⁴ do prowadzenia rejestru danych o osobach wskazanych w art. 46 ust. 1 ww. ustawy. Analiza danych ujętych w tym rejestrze w latach 2013-2015 wykazała, że zawierały one wszystkie informacje wymagane przepisem art. 46 ust. 2 ustawy o *pieczy zastępczej*, w tym dane niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikające z zaświadczenia lekarskiego (art. 42 ust. 1 pkt 5 lit. a) oraz opinii (art. 42 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o *pieczy zastępczej*).

(dowód: akta kontroli, str. 265-274)

2.5. W powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej na lata 2012-2014 i 2015-2017 ustalone zostały roczne limity rodzin zastępczych zawodowych – wynoszące: do siedmiu takich rodzin w 2013 r., do 8 rodzin w 2014 r. i do 9 rodzin w 2015 r. Faktycznie w ww. latach liczba takich rodzin była niższa od powyższych limitów i wynosiła odpowiednio: sześć, sześć i siedem rodzin.

W okresie objętym kontrolą jedna rodzina niezawodowa³⁵ została przekształcona w zawodową rodzinę zastępczą. Umowę z rodziną zastępczą na pełnienie ww. funkcji dyrektor PCPR zawarła w dniu 15 czerwca 2015 r. na czas określony, tj. do dnia 30 czerwca 2019 r. Analiza treści ww. umowy wykazała, że zawarto w niej wszystkie dane i informacje określone przepisem art. 54 ust. 3 ustawy o *pieczy zastępczej* odnoszące się do zawodowej rodziny zastępczej.

PCPR nie zawierało umów w trybie art. 35 ust. 2 ww. ustawy ponieważ umieszczenie małoletniego dziecka następowało w każdym przypadku na podstawie orzeczenia sądu.

(dowód: akta kontroli, str. 275-279)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 46 ust. 4 ustawy o *pieczy zastępczej* przekazywanie danych z rejestru prowadzonego w PCPR o osobach wskazanych w art. 46 ust. 1 ww. ustawy do właściwego sądu jest zadaniem starosty, a tymczasem, jak wykazała kontrola NIK, dane te były przekazywane sądom rejonowym (wg właściwości miejscowej) w Nysie i Prudniku przy pismach przewodnich podpisanych przez p.o. kierownika Działu Opieki nad Dzieckiem i Rodziną PCPR w 2013 r. – z dnia 3 czerwca, w 2014 r. – z dnia 20 sierpnia i w 2015 r. – z dnia 2 października.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Badanie dokumentacji 17 kandydatów na rodzinę zastępczą wykazało, że w przypadku jednego z kandydatów³⁶ nie został spełniony wymóg określony w art. 42 ust. 1 pkt 5a ustawy o *pieczy zastępczej*, ponieważ w dokumentacji tej sprawy brak było zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia wystawionego przez lekarza

³⁴ Zarządzenie Nr 23/2015 z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nysie

³⁵ Nr sprawy PCPR.III.J.S.8270-Km/11/14.

³⁶ Nr sprawy PCPR.III.J.S.8270-K/7/15.

podstawowej opieki zdrowotnej. W pisemnym oświadczeniu kandydatów z dnia 20 maja 2015 r. zobowiązali się oni m.in. dostarczyć zaświadczenie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Odpowiedzialna za prowadzenie ww. sprawy koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie wyegzekwowała realizacji ww. zobowiązania wyjaśniając, że było to spowodowane przeoczeniem, wynikającym z dużego zakresu realizowanych w tym okresie obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli, str. 280)

Ocena cząstkowa

PCPR podejmował różnorodne działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych, przy czym – co należy podkreślić - miały one charakter stały, a nie jedynie doraźny, akcyjny. Rzetelnie prowadzona była weryfikacja kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, a im samym PCPR stwarzał warunki do jak najlepszego przygotowania do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Planowane przez PCPR środki finansowe na funkcjonowanie rodzin zastępczych w rozdziale 85204 na lata 2013-2015 w wysokości: 2 635 tys. zł; 2 621 tys. zł i 2 404 tys. zł zostały ujęte w budżecie powiatu nyskiego w wysokości mniejszej niż wnioskował o to PCPR, odpowiednio o: 100 tys. zł; 193 tys. zł i 140 tys. zł.

Faktyczne wykonanie wydatków w ww. rozdziale w latach 2013-2015 było niższe od wielkości ujętych w budżecie powiatu na dany rok (po zmianach) odpowiednio o: 100 tys. zł, 81 tys. zł i 32 tys. zł. W powyższych kwotach niewykorzystane środki na wypłatę świadczeń stanowiły odpowiednio kwotę 80 tys. zł, 41 tys. zł i 15 tys. zł. Niższe wykonanie wydatków od wielkości planowanych (po zmianach) nie miało wpływu na poziom realizowanych zadań finansowanych w powyższym rozdziale, o czym świadczy także fakt, że dyrektor PCPR nie występowała o zwiększenie środków finansowych na realizację tych zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 281-306)

3.1.1. Średnie wydatki roczne na jedną osobę umieszczoną w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynosiły w latach 2013-2015 odpowiednio: 34 126 zł, 34 123 zł i 36 821 zł. Natomiast średnioroczne koszty utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej w latach 2013-2015 wynosiły odpowiednio: 9 356 zł, 9 137 zł i 9 612 zł, przy czym w rodzinie spokrewnionej w poszczególnych latach wynosiły: 6 803 zł, 7 120 zł i 7 344 zł; w rodzinie niezawodowej: 10 971 zł; 9 454 zł, 9 795 zł, a w rodzinie zawodowej: 15 992 zł, 14 819 zł i 14 457 zł.

Powyższe dane wskazują, że najtańszą formą pieczy zastępczej było umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej (spokrewnionej lub niezawodowej) – roczny koszt utrzymania wynosił około 8,5 tys. zł, natomiast najdroższą umieszczenie dziecka w placówce opiekuńczo wychowawczej – roczny koszt utrzymania wynosił około 35 tys. zł lub w zawodowej rodzinie zastępczej – roczny koszt utrzymania wynosił około 15 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 55-56)

3.2. Wysokość świadczeń dla rodzin zastępczych (spokrewnionych, niezawodowych, zawodowych) na pokrycie kosztów utrzymania dziecka była każdorazowo ustalana w formie decyzji administracyjnej wydawanej z upoważnienia Starosty Nyskiego przez dyrektora PCPR lub upoważnionego pracownika PCPR. Natomiast wysokość przysługującego rodzinie zastępczej zawodowej wynagrodzenia była określana w umowie zawieranej przez Starostę Nyskiego lub

dyrektora PCPR³⁷ z taką rodziną. Ustalana w ww. decyzjach oraz umowach wysokość świadczeń wynikała wprost z przepisów ustawy o *pieczy zastępczej*, przy czym dla części rodzin (31), w których umieszczonych było 41 dzieci, po dniu 1 stycznia 2012 r. świadczenia były wypłacane także na podstawie dotychczasowych przepisów, tj. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*³⁸, zgodnie z wnioskiem tych rodzin złożonym na podstawie art. 226 ust. 5 i 6 ustawy o *pieczy zastępczej*.

Osiem rodzin zastępczych, na 10 objętych badaniem ankietowym uznało, że świadczenia otrzymywane na utrzymanie dziecka są wystarczające.

(dowód: akta kontroli, str. 153-174)

Rada Powiatu Nyskiego nie skorzystała z uprawnienia określonego w art. 91 ustawy o *pieczy zastępczej* i nie podniosła wysokości świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 80 ust. 1, art. 81, art. 83 i w art. 85 tej ustawy.

Analiza treści 18 decyzji (po sześć wybranych losowo z rejestru decyzji wydanych w latach 2013-2015) oraz wszystkich umów zawartych w ww. okresie wykazała, że we wszystkich tych przypadkach ustalone w tych dokumentach wysokości świadczeń były zgodne z wysokościami określonymi w ustawie o *pieczy zastępczej*. Ponadto analiza *List pomocy pieniężnych dla rodzin zastępczych* za marzec 2013 r., czerwiec 2014 r. i wrzesień 2015 r. wykazała, że ustalone kwoty świadczeń były zgodne z wysokościami świadczeń ustalonymi w decyzjach lub umowach.

(dowód: akta kontroli, str. 307-350, 351-368)

3.2.1. Zasady przyznawania tzw. świadczeń fakultatywnych oraz ich wysokość określona została uchwałami Zarządu Powiatu z dnia: 24 maja 2013 r.³⁹, 28 maja 2015 r.⁴⁰ i 27 sierpnia 2015 r.⁴¹ Rodzaje i wysokość świadczeń określono następująco: a/ wypoczynek poza miejscem zamieszkania dziecka – do 300 zł raz w roku kalendarzowym, a od maja 2015 r. – do 60% poniesionych kosztów, nie więcej niż 400 zł na jedno dziecko; b/ pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka – do 1 500 zł jednorazowo, a od maja 2015 r. – dla rodziny zawodowej i niezawodowej do 1 500 zł na jedno dziecko, natomiast spokrewnionej od 500 zł do 1 tys. zł; c/ wystąpienie zdarzenia losowego – do 500 zł jednorazowo lub okresowo, a po maju 2015 r. – od 200 zł do 500 zł; d/ utrzymanie mieszkania – budynku – do 800 zł miesięcznie z wyłączeniem rodzin spokrewnionych; e/ przeprowadzenie niezbędnego remontu – do 8 tys. zł raz na 5 lat.

(dowód: akta kontroli, str. 369-383)

Środki na sfinansowanie powyższych świadczeń były ujmowane przez PCPR w zgłaszanych propozycjach do projektów budżetu powiatu.

(dowód: akta kontroli, str. 281-303)

3.2.2. W latach 2013-2015 łączne wydatki na tzw. świadczenia fakultatywne wyniosły 74 972 zł, w tym odpowiednio: 12 450 zł, 13 800 zł i 48 722 zł. Ze świadczeń tych skorzystało łącznie 105 rodzin (26 rodzin w 2013 r., 30 w 2014 r. i 49 rodzin w 2015 r.).

Z dofinansowania do wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania w latach 2013-2015 skorzystało 44 dzieci, a łączna kwota dofinansowania wynosiła 13 232 zł. Na jednorazowe świadczenie na pokrycie niezbędnych kosztów w związku z przyjęciem dziecka łącznie wydatkowano 31 950 zł – świadczeniem tym objęto

³⁷ Z upoważnienia Starosty.

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 930.

³⁹ Nr 128/388/13

⁴⁰ Nr 27/92/15

⁴¹ Nr 40/116/15

50 dzieci. Na utrzymanie lokalu mieszkalnego, w którym prowadzona była rodzina zastępcza wydatkowano łącznie 21 870 zł – dla pięciu zawodowych rodzin zastępczych. Na zatrudnienie osób do pomocy przy opiece nad dziećmi wypłacono łącznie 6 540 zł – skorzystało z tej formy pomocy pięć zawodowych rodzin zastępczych. Ponadto wypłacono wynagrodzenia dla rodziny pomocowej w kwocie 1 380 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 384)

W dwóch przypadkach wnioski o przyznanie świadczeń zostały w formie decyzji negatywnie rozpatrzone przez dyrektora PCPR. W jednym przypadku⁴² – o przyznanie rodzinie zastępczej z powiatu nyskiego pomocy jednorazowej w związku z przyjęciem dziecka z powiatu prudnickiego – podstawą odmowy był brak zgody tego powiatu na sfinansowanie ww. świadczenia. W drugim przypadku⁴³ – o przyznanie świadczenia w związku ze zdarzeniem losowym (awaria samochodu podczas odwożenia dziecka do placówki) – podstawą odmowy był brak zgody powiatu myszkowskiego, z którego pochodziło dziecko na sfinansowanie tego świadczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 385-386)

3.3.-3.4. Na podstawie dokumentacji wszystkich ośmiu rodzin zastępczych zawodowych⁴⁴, funkcjonujących w latach 2013-2015, w tym trzech rodzin pełniących funkcję pogotowia rodzinnego oraz 12 rodzin zastępczych: sześciu niezawodowych i sześciu rodzin spokrewnionych, ustalono jak były realizowane niektóre zadania przez te rodziny w kontekście wymogów określonych w ustawie o *pieczy zastępczej* oraz umowach zawartych przez PCPR z rodzinami zawodowymi.

W odniesieniu do rodzin zastępczych o charakterze pogotowia rodzinnego ustalono, że w latach 2013-2015 przebywało w nich ogółem 42 dzieci, przy czym w poszczególnych rodzinach, w tym samym czasie, przebywało najmniej dwoje, a najwięcej siedmioro dzieci⁴⁵. Spośród wszystkich dzieci – 12 przebywało w takiej rodzinie w okresie nie dłuższym niż cztery miesiące, natomiast pozostałe (30) w okresie dłuższym, przy czym najdłużej w takiej rodzinie zastępczej przebywały dzieci 52⁴⁶, 27 i 26 miesięcy. Przekroczenie (z czterech miesięcy przedłużonego do ośmiu miesięcy) maksymalnego czasu pobytu ww. dzieci w rodzinie zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego uzasadnione było trwającymi w sądach postępowaniami o których mowa w art. 58 ust. 4 ustawy o *pieczy zastępczej*, tj. o powrót dziecka do rodziny (10 postępowań), przysposobienie – adopcja (29 postępowań) i umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej (3 postępowania).

(dowód: akta kontroli, str. 387)

W przypadku pozostałych pięciu rodzin zawodowych oraz sześciu niezawodowych i sześciu spokrewnionych ustalono, że:

a) w trzech rodzinach zawodowych przebywało, w tym samym czasie, nie więcej niż troje dzieci, a w dwóch po czworo dzieci (w jednej rodzinie czworo rodzeństwa, a w drugiej dwie pary rodzeństwa), natomiast w pozostałych rodzinach (spokrewnionych i niezawodowych) jednorazowo przebywało nie więcej niż troje dzieci;

b) zebrane informacje i dokumenty dotyczące dziecka umożliwiały celowy dobór dzieci do rodzin; informacje i dokumenty dotyczące dziecka PCPR otrzymywało głównie z sądu; PCPR nawiązywało kontakty z podmiotami, które miały wiedzę o sytuacji dziecka (szkoły, przedszkola);

⁴² Nr sprawy: PCPR.III.J.S.8270-Pr/4/13

⁴³ Nr sprawy: PCPR.III.J.S.8270-N/8/14

⁴⁴ Nr sprawy: Pr/1/04; Pr/3/04; Pr/4/13; ZwW3/08; ZW/5/10; Km/11/14; ZS/1/08; ZW/2/05.

⁴⁵ Nr sprawy: Pr/1/04.

⁴⁶ Dotyczy dziecka z mózgowym porażeniem dziecięcym wymagającego stałej rehabilitacji.

c) rodzinom zastępczym umożliwiono odpowiednie przygotowanie na przyjęcie dziecka; rodziny zawodowe otrzymywały od PCPR z wyprzedzeniem informacje dotyczące dziecka;

d) wszystkie rodziny, które o to wnioskowały, zostały objęte opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej; kontakty koordynatora z daną rodziną odbywały się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz w miesiącu; rodziny zastępcze miały możliwość bieżącego kontaktu telefonicznego z PCPR, i korzystały z tej formy; rodziny zastępcze objęte anonimowym badaniem ankietowym wskazały na bardzo dobrą lub dobrą współpracę z PCPR przy czym jedna z tych rodzin stwierdziła np.: „że pracownicy tej instytucji są życzliwi, otwarci, gotowi udzielać pomocy i wsparcia”;

e) rodzinom zawodowym umożliwiono podnoszenie swoich kwalifikacji, poprzez zapewnienie im udziału w szkoleniach, organizowanych i finansowanych przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej organizowano po jednym szkoleniu (w formie warsztatów) w latach 2013-2014 i dwa w 2015 r.⁴⁷; każda z tych rodzin brała udział – przynajmniej raz – w tych warsztatach; ponadto rodziny te, jak również część rodzin niezawodowych i spokrewnionych uczestniczyło w grupach wsparcia z udziałem specjalistów, np. od uzależnień;

f) rodziny mogły korzystać – i częściowo korzystały, w przypadku złożenia stosownego wniosku – z uprawnień wynikających z ustawy o *pieczy zastępczej*; najczęściej korzystały z zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi; porady prawnej; porady psychologiczno-pedagogicznej; udziału w grupie wsparcia; rodziny zastępcze objęte anonimowym badaniem ankietowym wskazały, że miały możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy o *pieczy zastępczej*, takich jak: pomoc koordynatora, udział w grupach wsparcia, pomoc psychologiczna oraz świadczenia fakultatywne lub, że nie miały potrzeby korzystania z tych uprawnień; trzy rodziny wskazały na utrudnioną możliwość korzystania z pomocy rodziny pomocowej (w powiecie funkcjonuje jedna taka rodzina);

g) PCPR dysponowało wiedzą nt. wykorzystania przekazywanych rodzinom środków finansowych w wyniku bieżącego monitorowania sytuacji tych rodzin, a w sposób szczególnie wnikliwy dokonywało sprawdzenia sposobu wykorzystania środków otrzymywanych przez rodziny z tytułu tzw. świadczeń fakultatywnych (każda rodzina zastępcza zobowiązana była także do odkładania części otrzymywanej pomocy finansowej na przyszłe potrzeby dziecka, co podlegało okresowemu sprawdzeniu przez koordynatorów lub w toku dokonywania oceny sytuacji dziecka); PCPR umożliwiała kontakty dzieciom z rodzicami biologicznymi i innymi osobami bliskimi, które odbywały się w miejscu zamieszkania dzieci, w przypadku dobrych relacji rodziców biologicznych z rodziną zastępczą lub na terenie PCPR, kiedy relacje te nie były najlepsze;

h) oceny rodzin zastępczych – za wyjątkiem okresu od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r. w pięciu zawodowych rodzinach zastępczych – były dokonywane przez organizatora pieczy zastępczej *w konsultacji z koordynatorem oraz asystentem rodziny*, o ile taki został ustanowiony przez gminę do pracy z rodziną biologiczną dziecka.

(dowód: akta kontroli, str. 153-174, 387-473)

Spośród objętych powyższym badaniem rodzin, w przypadku rodziny zawodowej⁴⁸, ustanowionej od dnia 15 czerwca 2015 r. (poprzednio od listopada 2014 r. funkcjonowała jako niezawodowa) można mówić o niewłaściwym doborze rodziny

⁴⁷ w Latach 2013-2015 – Przeciwdziałanie zachowaniom agresywnym u dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, a w 2015 r. dodatkowo – Nadpobudliwość psychoruchowa u dzieci, w tym, jak pomagać dziecku z ADHD.

⁴⁸ Nr sprawy Km/11/14.

zastępczej, ponieważ po stosunkowo krótkim okresie jej funkcjonowania jako rodziny zawodowej, PCPR dostrzegł problemy w jej funkcjonowaniu. Polegały one na: niedostrzeganiu potrzeb zdrowotnych i edukacyjnych dzieci, niepogłębianiu ich zainteresowań, wykorzystywaniu części otrzymywanych przez rodzinę środków finansowych na potrzeby niezwiązane z utrzymaniem dzieci. Powyższe skutkowało wystąpieniem dyrektora PCPR do sądu z wnioskiem o wgląd w sytuację rodziny i objęcie jej opieką kuratora (w dniu 1 grudnia 2015 r.), a następnie, w dniu 7 maja 2016 r. o rozwiązanie tej rodziny zastępczej (postępowanie sądowe w toku).

(dowód: akta kontroli, str. 455-461)

3.5. Badanie dokumentacji wszystkich ośmiu rodzin zawodowych w zakresie ustalenia czy wychowanie dzieci w rodzinach zastępczych przebiegało zgodnie z ustawą o *pieczy zastępczej* oraz na zasadach określonych w planie pomocy dzieciom wykazało, że:

a/ wszystkie postanowienia sądów w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej zostały wykonane przez PCPR zgodnie z ich treścią – w przypadku kontrolowanego PCPR postanowienia sądów były wystawiane ze wskazaniem konkretnej rodziny zastępczej, a dzieci bezzwłocznie w niej umieszczane;

(dowód: akta kontroli, str. 462-465)

b/ w przypadku pięciu rodzin zawodowych⁴⁹, w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do połowy 2014 r., nie były dokonywane oceny okresowe sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych zawodowych (wymagane art. 76 ust. 4 pkt 11 oraz art. 128 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej*), ponieważ osoba która miała pod opieką ww. rodziny (była kierowniczką Działu Opieki nad Rodziną i Dzieckiem) nie realizowała tego obowiązku (osoba ta nie pracuje w PCPR od lipca 2015 r.), co opisano poniżej w części wystąpienia „Ustalone nieprawidłowości”. W odniesieniu do pozostałych trzech rodzin w okresie objętym kontrolą oraz ww. pięciu rodzin od drugiego półrocza 2014 r. oceny takie były dokonywane i uwzględniały one informacje wymienione w art. 129 pkt 1-7 tej ustawy. W okresie od dnia 19 września 2014 r. do dnia 31 października 2015 r. na posiedzenia w sprawie ww. ocen nie były zapraszane osoby wymienione w art. 130 ust. 1 pkt 1-7 ustawy o *pieczy zastępczej*, co zostało opisane poniżej w części wystąpienia „Ustalone nieprawidłowości”. Po dokonaniu oceny sytuacji dziecka PCPR formułował opinię o zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej i przekazywał ją właściwemu sądowi. Sądy nie wносиły o uzupełnienie tych opinii;

(dowód: akta kontroli, str. 466-473)

c/ we wszystkich ośmiu rodzinach indywidualne plany pomocy dziecku⁵⁰ (o których mowa w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o *pieczy zastępczej*) sporządzone były przez koordynatora we współpracy z rodziną zastępczą, jednak bez wymaganego tym przepisem udziału asystenta rodziny lub podmiotu organizującego pracę z rodziną biologiczną dziecka; plany te ogólnikowo odnosiły się do planowanych działań, bez określenia celów, terminów realizacji, oczekiwanych efektów oraz wskazania osób odpowiedzialnych za ich realizację, a wyznaczone zadania w planach pomocy dziecku powtarzały się (określane były w sześciu lub siedmiu punktach o identycznej treści);

(dowód: akta kontroli, str. 474-481)

d/ o przypadkach stwierdzenia ustania przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej PCPR informował sądy na bieżąco – w formie pisma lub w związku z dokonywaniem oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w formie pisemnej opinii; w ośmiu rodzinach zawodowych, w okresie objętym

⁴⁹ Pr/1/04; Pr/3/04; ZW/5/10; ZW/3/08 i ZS/1/08.

⁵⁰ Badaniem objęto po jednym dziecku z każdej rodziny.

kontrolą, przebywało łącznie 61 dzieci, z których 28 miało uregulowaną sytuację prawną, a 24 z nich zostało przekazanych do adopcji; w stosunku do pozostałych 33 dzieci rodzice mieli ograniczoną władzę rodzicielską; realizując obowiązek wynikający z art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy o *pieczy zastępczej*, PCPR na bieżąco zgłaszało do ośrodka adopcyjnego informację o dziecku z uregulowaną sytuacją prawną we wszystkich rodzajach rodzin zastępczych (11 informacji w 2013 r., 5 w 2014 r. i 14 w 2015 r.), w tym w zawodowych rodzinach zastępczych odpowiednio: 4, 2 i 8 informacji;

(dowód: akta kontroli, str. 482-487)

e/ w ramach współpracy PCPR z sądami rodzinnymi ustalono, m.in., że:

- w sześciu przypadkach (1 – w 2013 r., 3 – w 2014 r. i 2 – w 2015 r.) sąd ustanowił rodzinę zastępczą, pomimo wydanej przez PCPR negatywnej opinii o kandydatach na niezawodowe i spokrewnione rodziny zastępcze,
- nie stwierdzono przypadku powtórnego wydania przez PCPR negatywnej oceny dla rodziny zastępczej,
- nie odnotowano przypadku przerwania przez sąd ciągłości rodziny zastępczej,
- sąd rodzinny nie kierował dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych z powodu braku rodzin zastępczych lub braku miejsca w takich rodzinach;

(dowód: akta kontroli, str. 488-508)

f) w okresie objętym kontrolą stwierdzono występowanie zjawisk patologicznych w procesie wychowawczym, przy czym nie wszczynano postępowania karnego przeciw osobie pełniącej funkcję rodziny zastępczej. W jednej rodzinie⁵¹ miała miejsce interwencja policji związana z imprezą alkoholową i zakłóceniem porządku publicznego m.in. przez dzieci biologiczne osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej; dwoje wychowanków rodzin zastępczych umieszczonych zostało w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym i dwoje w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii; odnotowano jeden przypadek ucieczki wychowanki z rodziny zastępczej⁵².

(dowód: akta kontroli, str. 509-510)

Rodziny objęte badaniem ankietowym wskazały, że do poprawy funkcjonowania pieczy zastępczej, aby przynosiła większe korzyści dzieciom potrzebne jest m.in.: ograniczenie kontaktów dzieci z rodziną biologiczną (patologiczną); rozszerzenie kompetencji i uprawnień rodzin zastępczych; poprawienie współpracy z sądami w zakresie szybszego rozpatrywania spraw i wydawania postanowień – dzieci powinny mieć poczucie bezpieczeństwa, a nie mogą go mieć w sytuacji gdy sprawy w sądzie ciągną się w nieskończoność.

Przykładem braku reakcji sądów na pisma-wnioski kierowane przez PCPR, jest fakt, że do dnia 26 lipca 2016 r. PCPR nie otrzymał na nie odpowiedzi, np. w sprawie: a/ nr N/12/06 – na pisma z dnia 6 maja i 25 października 2013 r., z dnia 31 maja i 20 czerwca 2016; b/ nr N/4/04 – na pisma z dnia 7 sierpnia i 22 grudnia 2014 r., z dnia 12 czerwca i 17 grudnia 2015 r.; c/ nr N/6/13 – na pisma z dnia 10 marca i 29 września 2014 r., z dnia 24 marca i 29 września 2015 r.; d/ nr Km/1/14 – na pisma z dnia 2 lutego, 15 maja, 27 lipca 2015 r. i z dnia 26 stycznia, 1 i 21 marca, 8 lipca 2016 r. Natomiast przykładem opieszałego załatwiania spraw przez sąd jest sprawa Nr Pr/4/13 o pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej, która z wniosku PCPR z dnia 24 września 2014 r. ostatecznie zakończona została w dniu 21 lipca 2016 r. (data wpływu do PCPR).

(dowód: akta kontroli, str. 153-176, 768-810)

⁵¹ N/4/04.

⁵² N/6/10.

3.6. System monitorowania mający na celu ocenę prawidłowości i skuteczności wychowania prowadzonego w rodzinach zastępczych obejmował w PCPR, m.in. następujące działania: wizyty koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w miejscu zamieszkania dziecka (co najmniej jeden raz w miesiącu, dokumentowane w miesięcznych kartach czynności koordynatora); kontakty koordynatorów (osobiste, telefoniczne, pisemne) ze szkołą lub przedszkolem, do którego uczęszczało dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej – w zależności od potrzeb; wnioskowanie do ww. placówek o wypełnienie karty informacyjnej dotyczącej wychowanka umieszczonego w rodzinie zastępczej – nie rzadziej niż raz na pół roku; współpraca z asystentami rodzinnymi lub pracownikami socjalnymi OPS oraz kuratorami sądowymi i ośrodkiem adopcyjnym – w miarę potrzeb.

(dowód: akta kontroli, str. 511-533)

Na podstawie powyższych działań PCPR, jako organizator pieczy zastępczej zgodnie z wymogiem art. 128 pkt 1 ustawy o *pieczy zastępczej* dokonywał ocen sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej.

Do końca października 2015 r. oceny takiej dokonywał Zespół złożony wyłącznie z pracowników PCPR, na podstawie zebranych dokumentów (karty informacyjnej ze szkoły, zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia dziecka) oraz ustaleń dokonanych przez koordynatora. Od listopada 2015 r. ww. ocen dokonywano z udziałem osób wskazanych w art. 130 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej* zgodnie z miesięcznymi harmonogramami posiedzeń Zespołu (przykładowo w listopadzie 2015 r. Zespół odbył trzy posiedzenia w trakcie których dokonano oceny 15 dzieci, natomiast w grudniu odbyło dwa spotkania, w trakcie których oceniono 14 dzieci).

Powyższe oceny dokonywane były w terminach określonych w art. 131 ust. 1 ww. ustawy, tj. w przypadku dziecka w wieku poniżej 3 lat nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

Oceny Zespołu były dokumentowane na druku pn. *Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej*, który zawierał, m.in.: dane ocenianego dziecka, osoby uczestniczące w ocenie; sytuację prawną, zdrowotną, edukacyjną, materialną dziecka; informację o uzdolnieniach i zainteresowaniach dziecka; wnioski i zalecenia.

(dowód: kontroli, str. 534-642)

W okresie objętym kontrolą rodzinę zastępczą zmieniło dwóch wychowanków. Powodem zmiany był w jednym przypadku⁵³ zgon rodziny zastępczej (babci), a w drugim przypadku⁵⁴ brak zgody wychowanka na stały wyjazd z rodzicami zastępczymi za granicę.

(dowód: kontroli, str. 566-567, 765-767)

W wyniku prowadzonej pracy z rodzinami zastępczymi PCPR posiadało informacje na temat problemów występujących w niektórych rodzinach zastępczych i z tego względu informowało właściwe sądy o zauważonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu rodziny zastępczej, poprzez wnioskowanie o rozwiązanie rodziny zastępczej lub wgląd w sposób jej funkcjonowania przez kuratora sądowego. W okresie objętym kontrolą Centrum zasygnalizowało sądowi 14 takich przypadków, które dotyczyły m.in.: spożywania alkoholu przez rodzinę zastępczą, zaniedbań wychowawczych i edukacyjnych, wykorzystywania otrzymanej pomocy pieniężnej niezgodnie z jej przeznaczeniem, braku rozeznania i uświadomienia przez rodziców zastępczych potrzeb i problemów dziecka. W czterech przypadkach sąd rozwiązał rodzinę zastępczą, a dzieci umieszczone zostały w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

(dowód: kontroli, str. 643-700)

⁵³ Nr sprawy: PCPR.III.J.S.8270-G/68/04.

⁵⁴ Nr sprawy: PCPR.III.J.S.8270-Pc/II/6/12.

3.7. Na podstawie zapisów w *Księżce kontroli sprawowanej przez organy kontroli od 2000 r.* w PCPR ustalono, że w latach 2013-2015 Zarząd Powiatu w Nysie, ani żaden inny podmiot działający z jego upoważnienia, nie prowadził kontroli w PCPR w zakresie określonym w art. 38b ustawy o *pieczy zastępczej*.

W informacji uzyskanej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁵, Starosta Nyski nie podał, czy Zarząd Powiatu lub inny podmiot przez niego upoważniony sprawował kontrolę o której mowa w art. 38b ustawy o *pieczy zastępczej*. Wskazał natomiast m.in., że Zarząd Powiatu (...) zobowiązał jednostkę organizacyjną do zawiadamiania sądu o niewypełnianiu funkcji przez rodzinę zastępczą, co musi być poprzedzone czynnościami kontrolnymi oraz do dokonywania okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto poinformował o obowiązkach sprawozdawczych PCPR wobec Rady Powiatu, w tym także w zakresie dotyczącym analizy rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 701-704)

3.8. Na podstawie zapisów w *Rejestrze skarg i wniosków* prowadzonym w PCPR ustalono, że w okresie objętym kontrolą odnotowano jedną skargę (w 2015 r.), która nie dotyczyła spraw objętych niniejszą kontrolą.

(dowód: akta kontroli, str. 705-706)

3.9. W okresie objętym kontrolą PCPR terminowo realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁵⁶. Półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe były przysyłane wojewodzie opolskiemu w formie elektronicznej, w systemie CAS, z zachowaniem terminów wynikających z ww. rozporządzenia, tj. do dnia 31 lipca za pierwsze półrocze danego roku i do dnia 31 stycznia za II półrocze roku poprzedniego. Zawarte w tych sprawozdaniach dane były zgodne z danymi prezentowanymi przez PCPR w trakcie niniejszej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli, str. 707-761)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do końca października 2015 r. oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej dokonywał Zespół złożony wyłącznie z pracowników PCPR⁵⁷, na podstawie zebranych dokumentów (karty informacyjnej ze szkoły, zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia dziecka) oraz ustaleń dokonanych przez koordynatora. Organizator rodzinnej pieczy zastępczej był zobowiązany do dokonywania ww. ocen na podstawie art. 128 ustawy o *pieczy zastępczej*. Po dniu 19 września 2014 r. – w związku ze zmianą stanu prawnego – organizator rodzinnej pieczy zastępczej powinien dokonywać takich ocen na posiedzeniu z udziałem osób lub podmiotów wymienionych w art. 130 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej*. W okresie od 19 września 2014 r. do 31 października 2015 r. PCPR, jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej nie zapraszał do udziału w posiedzeniach wszystkich ww. podmiotów lub osób wskazanych w art. 130 ust. 1 ww. ustawy, lecz jedynie niektóre z nich (w 13 przypadkach) w sprawach, w których udział tych podmiotów z uwagi na występujące w tych rodzinach problemy był uzasadniony. Dyrektor PCPR w złożonym wyjaśnieniu potwierdziła, że w ww. okresie nie zapraszała w celu dokonywania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej

⁵⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

⁵⁶ Dz. U. poz. 1371.

⁵⁷ Dyrektor PCPR, kierownik Działu Opieki nad Rodziną i dzieckiem, koordynator.

wszystkich osób wymienionych w art. 130 ust. 1 ustawy *pieczy zastępczej*, natomiast dodała, że w przypadkach rodzin w których występowały problemy z funkcjonowaniem, w zależności od rodzaju tych problemów zapraszane były zainteresowane osoby, o których mowa w ww. artykule.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zaproszenia do udziału w posiedzeniu należało wystosować do wszystkich podmiotów o których mowa w art. 130 ust. 1 ww. ustawy, bez względu na to czy ocena sytuacji dziecka dotyczy rodziny, w której występują lub nie występują problemy z jej funkcjonowaniem.

(dowód: akta kontroli, str. 762)

2. W przypadku pięciu rodzin zawodowych⁵⁸, w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do połowy 2014 r., nie były dokonywane oceny okresowe sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych zawodowych (wymagane przepisami art. 76 ust. 4 pkt 11 oraz art. 128 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej*), ponieważ osoba która miała pod opieką ww. rodziny (kierowniczka Działu Opieki nad Rodziną i Dzieckiem) nie realizowała tego obowiązku (ww. osoba nie pracuje w PCPR od lipca 2015 r.).

Dyrektor PCPR, jako bezpośrednio nadzorująca ww. osobę, wyjaśniła, że nie miała wiedzy o tym, że ww. kierownik Działu nie dokonywała w powyższym okresie ocen sytuacji dzieci umieszczonych w ww. rodzinach. Dodała przy tym, że w przyszłości – w ramach nadzoru – zwróci większą uwagę na realizację obowiązków służbowych przez podległych jej bezpośrednio pracowników.

(dowód: akta kontroli, str. 763)

3. Treść dokumentacji związanej z dokonanymi ocenami rodzin wskazuje, że oceny te odnosiły się głównie do warunków lokalowych, sytuacji materialnej, wychowawczej w tych rodzinach, a nie jak wymaga tego przepis art. 132 ustawy o *pieczy zastępczej* - oceny predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 426-446)

4. W rodzinach zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, w latach 2013-2015 przebywało ogółem 42 dzieci, przy czym w poszczególnych rodzinach, w tym samym czasie, przebywało najmniej dwoje, a najwięcej siedmioro dzieci⁵⁹.

Artykuł 53 ustawy o *pieczy zastępczej* stanowi, że w rodzinie zastępczej zawodowej lub niezawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej niż troje dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. W sprawie przyczyn naruszenia art. 53 ustawy o *pieczy zastępczej* dyrektor PCPR wyjaśniła, że podejmując na zapytanie sądu decyzje o umieszczeniu dzieci w rodzinie zastępczej, w której naruszony zostanie limit dzieci kierowała się dobrem dziecka umieszczając go w rodzinie zastępczej – za jej zgodą – a nie umieszczając w placówce opiekuńczo-wychowawczej (przypadki te dotyczyły głównie dzieci do lat trzech). Ponadto, że decyzje te wynikały z braku rodzin zastępczych, w których mogłyby być umieszczone takie dzieci.

(dowód: akta kontroli, str. 763)

5. We wszystkich ośmiu rodzinach zawodowych indywidualne plany pomocy dziecku⁶⁰ (art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o *pieczy zastępczej*) sporządzone były przez koordynatorów we współpracy z rodziną zastępczą, jednak bez wymaganego tym przepisem udziału asystenta rodziny lub podmiotu organizującego pracę z rodziną

⁵⁸ Pr/1/04; Pr/3/04; ZW/5/10; ZW/3/08 i ZS/1/08.

⁵⁹ W latach 2013-2015, obejmujących 36 miesięcy: w rodzinie Pr/1/04 – troje dzieci lub mniej było jedynie w okresie sześciu miesięcy; w rodzinie Pr/3/04 – w okresie trzech miesięcy, a w rodzinie Pr/4/13 funkcjonującej od października 2013 r. – w okresie 12 miesięcy.

⁶⁰ Badaniem objęto po jednym dziecku z każdej rodziny.

biologiczną dziecka. Plany pomocy dziecku ogólnikowo odnosiły się do planowanych działań, bez określenia celów, terminów realizacji, oczekiwanych efektów oraz wskazania konkretnych osób odpowiedzialnych za ich realizację. Wyznaczone zadania w planach pomocy dziecku powtarzały się (określane były w sześciu lub siedmiu punktach o identycznej treści). Sprawująca bezpośredni nadzór na koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej Kierownik Działu Opieki nad Rodziną i Dzieckiem (pełniący tę funkcję od 1 października 2015 r.) wyjaśniła, że plany pomocy dziecku opracowywane były przez koordynatorów w sposób ustalony przez jej poprzedniczkę na stanowisku kierownika. Nadmienila także, że brak jest uregulowań prawnych, które wskazywałyby, jakie elementy, treści, powinien zawierać taki plan, a ponadto, że PCPR nie otrzymał w tym zakresie żadnych instrukcji czy wytycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 764)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli PCPR dysponował wystarczającymi środkami finansowymi na realizację zadań związanych z rodzinną pieczą zastępczą, prawidłowo finansował rodziny zastępcze oraz sprawował bieżący nadzór nad ich funkcjonowaniem. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w funkcjonowaniu tych rodzin lub nawet tylko podejrzeniami, PCPR niezwłocznie reagował, kierując do sądów wnioski o wgląd kuratora sądowego w sytuację rodziny zastępczej lub jej rozwiązanie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NIK*, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań mających na celu pozyskanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, a w tym szczególnie do prowadzenia rodzinnych domów dziecka.
2. Wprowadzenie, w uzgodnieniu z Radą Powiatu, do Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2015-2017 kryteriów umożliwiających jego ewaluację i ocenę, a także wymogu sporządzania sprawozdań z jego realizacji.
3. Dokonywanie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej przy udziale osób lub podmiotów wymienionych w art. 130 ust. 1 ustawy o *pieczy zastępczej* oraz w obowiązujących terminach.
4. Dokonywanie oceny rodziny zastępczej zgodnie z wymogiem art. 132 ustawy o *pieczy zastępczej*, tj. pod względem jej predyspozycji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz jakości wykonywanej pracy.
5. Sporządzanie indywidualnych planów pomocy dziecku z udziałem podmiotów określonych w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o *pieczy zastępczej*, których treść powinna być różnorodna, tak jak różnorodne są stany faktyczne charakteryzujących dziecko i rodzinę zastępczą w której ono przebywa.

V. 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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Kontroler
Edward Wrzeszcz
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis