



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.010.02.2020

Pani Jolanta Barska
Kierownik
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
ul. Kościuszki 55A, 48-200 Prudnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/041 – Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów pieczy zastępczej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Prudniku, ul. Kościuszki 55A, 48-200 Prudnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Barska, Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Prudniku, od 21 stycznia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Krystyna Wilisowska, Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Prudniku, od 1 kwietnia 2009 r. do 20 stycznia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej 2. Realizacja zadań przypisanych koordynatorom 3. Formy i efekty pomocy udzielanej przez koordynatorów rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dowody sporządzone w latach wcześniejszych
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 Opolu
Kontroler	Jarosław Pałęga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/72/2020 z 14 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W strukturze organizacyjnej PCPR wyodrębniony został zespół ds. rodzinnej pieczy zastępczej, w skład którego wchodził koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. Każda z osób zatrudniona na stanowisku koordynatora spełniała wymagania określone w art. 78 ustawy 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³. Liczba rodzin i rodzinnych domów dziecka przypadających na jednego koordynatora nie przekraczała limitu określonego w art. 77 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny. W latach 2018-2020 (I półrocze) PCPR zapewniał koordynatorom dostęp do szkoleń podnoszących kwalifikacje, które obejmowały swym zakresem również zagadnienie zapobiegania zjawisku wypalenia zawodowego. Wprawdzie w przypadku niespełna połowy rodzin przynajmniej raz doszło do zmiany koordynatora w latach 2018-2020 (I półrocze), to jednak zmiany te wynikały głównie z dłuższej nieobecności dotychczasowego koordynatora, a nie z fluktuacji pracowników. Kierownik PCPR uwzględniał opinie rodzin zastępczych przy wyznaczaniu koordynatora, jednak stwierdzono przypadki wyznaczenia koordynatora bez uzyskania takiej opinii. Koordynatorzy każdorazowo uczestniczyli w posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka, a sporządzone plany pomocy dziecku były zindywidualizowane. W zależności od zidentyfikowanych potrzeb oraz ustaleń wynikających z okresowej oceny sytuacji dziecka, plany pomocy dziecku były modyfikowane i ewaluowane. Stwierdzono jednak przypadki sporządzania takich planów ze znacznym opóźnieniem, przekraczającym w skrajnym przypadku 10 lat od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Za stan nieprawidłowy należy uznać również dokonywanie okresowej oceny sytuacji dziecka z naruszeniem terminów określonych w art. 131 ustawy o wspieraniu rodziny oraz zaniechanie współpracy z asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny – współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną przy opracowywaniu planu pomocy dziecku. Ponadto stwierdzono przypadki zaniechania dokumentowania przeprowadzonych czynności związanych z umożliwieniem dziecku wypowiedzenia się, co do swojej sytuacji osobistej i zgłaszanych przez nie sugestii oraz sporządzenia indywidualnych sprawozdań koordynatorów z uzyskanych efektów za 2018 r.

Rodziny zastępcze objęte, jak i nieobjęte opieką koordynatora, po zgłoszeniu takiej potrzeby, otrzymywały wsparcie w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej. Dotyczyło to w szczególności zapewnienia pomocy fizjoterapeuty, psychologicznej oraz reedukacyjnej. Identyfikowano również problemy rodzin zastępczych związane z realizacją zadań wynikających z pieczy zastępczej, w tym związanych z zapewnieniem kształcenia i wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych, umożliwienia dziecku kontaktu z rodzicami i innymi osobami bliskimi, zaspakajaniu potrzeb w zakresie rozwoju i uzdolnień dziecka, a także potrzeb emocjonalnych i społecznych. PCPR realizował założenia zawarte w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2018-2020, a podejmowane działania zatwierdzane były przez Radę Powiatu Prudnickiego. Wszystkie skargi złożone do Kierownika PCPR na działalność koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zostały rozpatrzone.

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

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 821; dalej: ustawa o wspieraniu rodziny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

1.1 W strukturze organizacyjnej PCPR wyodrębniono zespół ds. rodzinnej pieczy zastępczej, określając jednocześnie zakres realizowanych zadań. W skład tego zespołu wchodziło koordynatory rodzinnej pieczy zastępczej⁵ (cztery etaty), psycholog (jeden etat) oraz pedagog (na podstawie umowy zlecenia).

(akta kontroli str. 18-19, 25)

W ramach realizowanych zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej Kierownik PCPR wprowadziła do stosowania wzory: a/ planu pomocy dziecku umieszczonego w pieczy zastępczej, b/ formularza okresowej oceny sytuacji dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej oraz c/ formularza oceny rodziny/prowadzącego rodziny dom dziecka dokonywanej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej⁶. Koordynatory rodzinnej pieczy zastępczej zobowiązani byli również do sporządzania miesięcznych (a od marca 2020 r. – tygodniowych) kart z wykonania zadań. Nie opracowano natomiast katalogu narzędzi dających możliwość skutecznego oddziaływania na rodziny zastępcze lub rodzinne domy dziecka. Kierownik PCPR wyjaśniła: *W 2019 r. w celu skutecznego oddziaływania na rodziny zastępcze opracowałam rejestr potrzeb i zaleceń do pracy z dziećmi umieszczonymi w rodzinach zastępczych i wskazań do pracy z opiekunami zastępczymi. Pomaga to w efektywnej pracy z rodzinami zastępczymi. Opracowałam ponadto wykaz rodzin wymagających indywidualnych konsultacji psychologicznych, pedagogicznych i terapeutycznych podnoszących umiejętności wychowawcze (...). W oparciu o te dokumenty pracujemy z rodzinami i proponujemy rodzinom dodatkowe zajęcia. Wszystkie zaistniałe problemy obejmujące wykonywane zadania przez rodziny zastępcze omawiamy podczas narad pracowników Zespołu pieczy zastępczej. Jedynym skutecznym narzędziem w pracy z rodzinami zastępczymi jest informowanie Sądu o powziętych informacjach i podjętych działaniach, ponieważ jedynie Sąd może wydawać wiążące rozstrzygnięcia dotyczące rodzin zastępczych i umieszczonych w nich małoletnich. O wszystkich problemach niezwłocznie informujemy Sąd. Rola koordynatora to pomoc rodzinom zastępczym i wspieranie w opiece i wychowaniu dzieci. Specyficzne i indywidualne problemy, które występują w rodzinach zastępczych, skutecznie rozwiązujemy poprzez opracowywanie rozwiązań dla poszczególnych zaistniałych sytuacji.*

(akta kontroli str. 35-62, 1048)

Mając na uwadze względy sanitarne w związku z pandemią COVID-19 Kierownik PCPR zmieniła organizację pracy kontrolowanej jednostki na czas obowiązywania stanu epidemii⁷, m.in. poprzez ograniczenie obsługi bezpośredniej interesantów, zapewnienie możliwości składania dokumentów do skrzynki podawczej przy wejściu głównym. Ponadto założono, że niezbędne bezpośrednie kontakty z pracownikami PCPR będą możliwe po wcześniejszym telefonicznym umówieniu daty i godziny

⁴ 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.

⁵ Rodzinna piecza zastępcza – dalej również: rpz.

⁶ Zarządzenie nr 5 z 1 czerwca 2020 r. – w okresie wcześniejszym stosowano podobne formularze, które nie zostały wprowadzone do stosowania odrębnym zarządzeniem Kierownika PCPR.

⁷ Zarządzenie nr 4A z 23 marca 2020 r. w sprawie organizacji pracy w PCPR w Prudniku w okresie obowiązywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

spotkania Ponadto wprowadzono dyżury rotacyjne pracowników Powiatowego Ośrodka Interwencji Kryzysowej oraz uruchomiono całodobowy numer telefonu, pod którym osoby potrzebujące wsparcia mogły uzyskać pomoc. PCPR nie posiadał samochodów służbowych przeznaczonych dla koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej – przejazdy odbywały się środkami komunikacji publicznej lub samochodem prywatnym a zwrot kosztów następował na podstawie delegacji służbowej. Kierownik PCPR wyjaśniła, że koordynatorzy zostali wyposażeni w komórkowe telefony służbowe w celu utrzymywania stałego kontaktu z rodzinami zastępczymi, a wizyty w miejscu zamieszkania rodzin zastępczych odbywały się w uzasadnionych przypadkach. Koordynatorzy zostali zobowiązani do przedkładania tygodniowych rejestrów z wykonanych czynności. Ponadto Kierownik PCPR wskazała, iż w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków pracy z rodzinami zastępczymi pozyskano maseczki i płyny do dezynfekcji zarówno do użytku w PCPR jak i dla rodzin zastępczych, dezynfekowano sale, w których odbywały się spotkania z rodzicami zastępczymi za pomocą środków dezynfekujących i lampy bakterioobójczej, spotkania umawiane były na określoną godzinę z zachowaniem czasu niezbędnego na przeprowadzenie dezynfekcji, wprowadzono obowiązek dezynfekcji rąk i noszenia maseczek ochronnych.

(akta kontroli str. 31-34)

PCPR dysponowało dwoma dedykowanymi pomieszczeniami służącymi w szczególności do swobodnych i nieskrępowanych kontaktów z rodziną zastępczą, dziećmi z rodzin zastępczych lub rodzinami biologicznymi. Jedno z tych pomieszczeń wyposażone było w zabawki dla dzieci. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika - sporadycznie, w razie potrzeby, na kontakty z rodzinami przeznaczony był również pokój psychologa.

(akta kontroli str. 1041-1042)

1.2 W okresie objętym kontrolą na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej zatrudnionych było siedem osób. Spełniały one wymogi w zakresie kwalifikacji określone w art. 78 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. posiadały wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika lub psychologia (sześć osób), a jedna posiadała inne wykształcenie wyższe uzupełnione studiami podyplomowymi w zakresie pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej oraz co najmniej roczne doświadczenie w pracy z dzieckiem i rodziną. Żadna z osób pełniących funkcję koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej, a władza rodzicielska nie była zawieszona ani ograniczona. Osoby te nie były też skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

(akta kontroli str. 63-65)

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej zatrudniani byli na podstawie umowy o pracę na pełny etat, w tym w dwóch przypadkach – na podstawie umowy o pracę na zastępstwo. Praca koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego. Przyjęty system zadaniowego czasu pracy miał uzasadnienie wynikające z zakresów obowiązków poszczególnych koordynatorów, a przypisane zadania zbieżne były z zadaniami wynikającymi z art. 77 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny oraz z postanowieniami regulaminu organizacyjnego PCPR. Kierownik PCPR wyjaśniła, że w sytuacji korzystania przez koordynatorów z dłuższych zwolnień lekarskich wyznaczane były zastępstwa, co jest zawarte w zakresie obowiązków koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej lub zatrudniani byli pracownicy, którzy na czas nieobecności wykonywali obowiązki koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 66-92)

Dokumentowanie wykonania zadań przez koordynatorów odbywało się z wykorzystaniem comiesięcznych kart pracy, w których opisywano podejmowane działania. Od marca 2020 r. w związku z pandemią COVID-19 sprawozdania z wykonania zadań obejmowały okresy tygodniowe. Na sprawozdaniach znajdowały się jedynie podpisy osób je sporządzających. Kierownik PCPR wyjaśniła: *zapoznawałam się z raportami w celu monitorowania sytuacji w rodzinach zastępczych. Na podstawie weryfikacji raportów zalecałam m.in. konieczność częstszego monitoringu w niektórych rodzinach. Miesięczne i tygodniowe sprawozdania z pracy koordynatorów są przedstawiane podczas narad z Zespołem Pieczy Zastępczej i Zespołem Świadczeń, w których uczestniczą koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej. Podczas narad każdy z koordynatorów i panie występujące w charakterze organizatora rodzinnej pieczy zastępczej omawiają zadania zrealizowane i zadania planowane do realizacji. Prezentacja zadań wykonanych i planowanych służy wymianie doświadczeń, dokładnemu analizowaniu napotykanym problemów oraz monitoringowi terminowości realizowanych zadań. Od kwietnia br. koordynatorzy pracowali w formie zdalnej i zostali zobowiązani do przesyłania tygodniowych raportów z pracy. Raporty były przysyłane na moją pocztą elektroniczną, zatem miałam możliwość bieżącej weryfikacji i monitorowania realizowanych przez koordynatorów zadań.*

(akta kontroli str. 32, 93-200, 1047-1048)

Na koniec 2018 r. w PCPR zatrudnionych było pięciu koordynatorów rodzinnej pieczy, a 31 grudnia 2019 r. oraz 30 czerwca 2020 r. – czterech⁸. Wskaźnik fluktuacji w ww. latach i w I półroczu 2020 r. wyniósł odpowiednio 0,18; 0,48 i 0. W 2018 r. z pracy zrezygnował jeden koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, a w 2019 r. – dwie osoby.

(akta kontroli str. 201)

W 2018 r. spośród 89 rodzin zastępczych 62 (69,7%) objęte były opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, w 2019 r. – 84 rodziny zastępcze, z których 53 (63,1%) objęto pomocą koordynatora, natomiast w I półroczu 2020 r. – 89 rodzin zastępczych, z których 58 (65,2%) objęto pomocą koordynatora. Na koniec lat 2018-2019 oraz na 30 czerwca 2020 r. liczba rodzin objętych opieką koordynatora pieczy zastępczej nie przekraczała 15 na jednego koordynatora i wynosiła średnio 12, 13 i 15. W całym okresie objętym kontrolą największą część stanowiły rodziny zastępcze spokrewnione, których było: a/ 52 w 2018 r. (59%); b/ 47 w 2019 r. (56,6%) oraz c/ 51 w I półroczu 2020 r. (58%). Najmniej było rodzin zastępczych zawodowych, których funkcjonowało od jednej w 2018 r. (1,1%), przez dwie w 2019 r. (2,4%) do trzech w I półroczu 2020 r. (3,4%). W okresie objętym kontrolą funkcjonował jeden rodzinny dom dziecka, który objęty był opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Analiza 16 losowo wybranych rodzin nie wykazała przypadków rezygnacji ze wsparcia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 202-203, 1037-1040)

1.3 Koordynatorzy zatrudnieni w PCPR mieli możliwość udziału w szkoleniach zapewniających podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych. Potrzeby w tym zakresie identyfikowane były na podstawie zgłoszeń przekazywanych Kierownikowi PCPR podczas narad, jak i poprzez wypełnienie dedykowanych kwestionariuszy. Koordynatorzy nie wnioskowali o poradnictwo zawodowe, w tym o superwizję. Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej uczestniczyli przede wszystkim w szkoleniach organizowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu, których tematy były odpowiedzią na zapotrzebowanie zgłaszane przez

⁸ Średnioroczna liczba koordynatorów wyniosła 5,42 w 2018 r., 4,17 w 2019 r. oraz 4 w I półroczu 2020 r.

poszczególne centra pomocy rodzinie z województwa opolskiego. W okresie objętym kontrolą każdy z koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej uczestniczył w co najmniej w dwóch szkoleniach⁹. Kierownik PCPR wyjaśniła: *Koordynatorzy uczestniczyli w wielu szkoleniach, które miały na celu podnoszenie kompetencji zawodowych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i choć nie były bezpośrednio poświęcone zapobieganiu wypaleniu zawodowemu to zawierały wiele takich elementów. W szkoleniach uczestniczyli pracownicy zatrudnieni w różnych instytucjach pomocy społecznej i stanowili dla siebie swoistą grupę wsparcia. Na uwagę zasługuje fakt, że Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Prudniku w ramach Powiatowego Ośrodka Interwencji Kryzysowej zatrudnia wielu specjalistów (psychologów, terapeutów) dla osób znajdujących się w kryzysie, z których pomocy mogą korzystać również koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej. Zatrudnieni w PCPR Prudnik koordynatorzy to osoby młode, zainteresowane przede wszystkim podnoszeniem kompetencji zawodowych i nie zgłaszali potrzeby szkoleń o charakterze zapobiegania wypalenia zawodowego.*

(akta kontroli str. 252, 254-257, 1049)

Każdy z sześciu ankietowanych koordynatorów pieczy zastępczej wskazał, że pracodawca zasięgał jego opinii na temat zapotrzebowania na szkolenia. Każdy z nich uczestniczył w szkoleniu (maksymalnie w siedmiu). Najwięcej osób uczestniczyło w szkoleniu w zakresie metodyki pracy z rodzinami zastępczymi, metodyki pracy z dziećmi przebywającymi w pieczy zastępczej oraz w zakresie metodyki pracy z wybranymi grupami rodzin/dzieci. Jedna osoba wskazała, że w ostatnich trzech latach uczestniczyła w superwizji, a jedna – w warsztatach regeneracji własnych sił.

(akta kontroli str. 1121)

1.4 Koszt zatrudnienia koordynatorów w latach 2018-2019 wynosił odpowiednio 186,5 tys. zł oraz 218,2 tys. zł, z tego dofinansowanie otrzymane w ramach Programu asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej wynosiło odpowiednio 69,2 tys. zł (37,1%) i 84,6 tys. zł (38,77%). Dane wykazane w sprawozdaniach z realizacji ww. programu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W 2020 r. PCPR nie pozyskał środków w ramach ww. programu, ponieważ – jak wyjaśniła Kierownik PCPR – nie został ogłoszony nabór wniosków na jego realizację. Dane zawarte we wnioskach i sprawozdaniach na podstawie w zakresie liczby koordynatorów oraz rodzin objętych ich opieką były zgodne z danymi źródłowymi. Zapewniono również odpowiedni udział własny powiatu w odniesieniu do założeń programu.

(akta kontroli str. 204-227, 258-259, 1043)

1.5 Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie przedstawili Kierownikowi PCPR indywidualnych rocznych sprawozdań z efektów pracy za 2018 r., o którym mowa w art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy o wspieraniu rodziny co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Sprawozdania za 2019 r. zawierały natomiast informacje obejmujące m.in. a/ liczbę rodzin objętych wsparciem koordynatora ze wskazaniem formy rodziny zastępczej, b/ liczbę rodzin, które zrezygnowały ze wsparcia, c/ dłuższe nieobecności koordynatora ze wskazaniem osoby zastępującej, d/ rodzaj udzielanej pomocy, e/ sporządzanie planów pomocy dziecku, f/ wydane opinie dotyczące kandydatów na rodziny zastępcze oraz opinie sporządzane na zlecenie sądu, g/ uczestnictwo w szkoleniach oraz h/ udział w przygotowaniach zabaw i imprez integracyjnych. Kierownik PCPR nie wprowadził wewnętrznych

⁹ M.in. Mediacje rodzinne, Metoda dialogu motywującego – praca z trudnym nastolatkiem, Sposoby radzenia z zachowaniami agresywnymi wśród rodziców, dzieci i młodzieży, Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – metodyka i dokumentowanie pracy z rodziną lub prowadzącym rodzinny dom dziecka, Tworzenie planu pomocy dziecku jako skuteczne narzędzie, konferencja szkoleniowa pn. Koordynator Rodzinnej Pieczy Zastępczej.

wymogów w zakresie sporządzania i weryfikacji sprawozdań z efektów pracy koordynatorów. Nie wyznaczył również osób odpowiedzialnych za ich analizę. Kierownik PCPR wyjaśniła: (...) zostały przyjęte wzory kart pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej zawierające datę, podjęte czynności i uwagi. Ten sposób dokumentowania pracy i omawianie wykonanych zadań podczas narad oraz dokumentowanie wszystkich sytuacji występujących w rodzinach zastępczych w formie notatek służbowych w teczkach rodzin zastępczych jest wg mnie wystarczający i pozwala na sprecyzowanie zakresu wykonanych zadań przez koordynatora rpz z rodziną zastępczą. Ponadto z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie wynika konieczność opracowania wytycznych dotyczących sprawozdawczości prowadzonej przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 228-249, 1049)

1.6 W okresie objętym kontrolą w PCPR dwukrotnie przeprowadzono audyt wewnętrzny: a/ w zakresie oceny procesu finansowania rodzin zastępczych (który nie wykazał nieprawidłowości) oraz b/ w zakresie oceny procesu organizacji pieczy zastępczej. W trakcie tego audytu stwierdzono m.in. brak oświadczeń koordynatorów w zakresie spełniania warunków określonych w art. 78 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o wspieraniu rodziny, występowanie długich przerw pomiędzy kontaktami koordynatorów z rodzinami zastępczymi oraz sporządzenie zbiorczego sprawozdania rocznego z efektów pracy koordynatorów, w sposób uniemożliwiający ustalenia zrealizowanych zadań przez poszczególnych koordynatorów. Zgodnie z informacją Starosty Prudnickiego uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, powołany uchwałą Zarządu Powiatu nr 223/627/2018 z 27 marca 2018 r. zespół ds. kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi przeprowadził 17 kontroli (sześć w 2018 r. oraz 11 w 2019 r.). W 14 przypadkach nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. W trzech przypadkach konieczne było podjęcie dodatkowych czynności mających na celu zwiększenie nadzoru koordynatorów nad rodzinami zastępczymi. W jednym przypadku kontrolowana rodzina nie była objęta wsparciem koordynatora z powodu braku takiego wniosku przy czym w toku kontroli zespół kontrolny stwierdził szereg nieprawidłowości (przede wszystkim w zakresie braku zapewnienia dzieciom odpowiednich warunków bytowych). W związku z powyższym zespół wystąpił do PCPR z wnioskiem o rozważenie możliwości objęcia rodziny szczególnym nadzorem, w tym pomocą koordynatora. Zalecenie to zostało zrealizowane. W drugim przypadku zespół ds. kontroli stwierdził, że rodzina wymaga szczególnej pomocy i wystąpił o zwiększenie nadzoru koordynatora nad rodziną, a organizator pieczy zastępczej zobowiązał się do większego zaangażowania koordynatora w pracy z rodziną w celu adekwatnej do potrzeb rodziny i skutecznej pomocy. W trzecim przypadku kontrolowana rodzina w toku czynności kontrolnych poinformowała zespół ds. kontroli, że nie odczuwa wsparcia ze strony koordynatora pieczy zastępczej. Uwaga ta została wyszczególniona w protokole pokontrolnym, skierowanym do organizatora pieczy zastępczej. Kierownik PCPR zobowiązał się do większego zaangażowania koordynatora w pracy z rodziną. Zalecono również zwiększenie nadzoru, a także zadbanie o podnoszenie kwalifikacji przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 268-301)

W latach 2018-2020 upoważnieni pracownicy Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili kontrolę sprawdzającą, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości oraz uchybień przy realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych po kontroli PCPR przeprowadzonej w 2016 r. w zakresie oceny zasadności przyznanej pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie

i zagospodarowanie oraz dokumentacji prowadzonej w związku z przyznaną pomocą dla osób usamodzielnianych.

(akta kontroli str. 260-267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy o wspieraniu rodziny do zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej należy m.in. przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. W trakcie kontroli NIK przedłożono niepodpisany, ani też nie zatwierdzony przez Kierownika PCPR dokument, zawierający m.in. informacje o ustawowych zadaniach należących do koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, ogólnej liczbie koordynatorów w PCPR, łącznej liczbie rodzin i dzieci będących pod ich opieką, łącznej liczbie sporządzonych planów pomocy dziecku oraz opinii o jakości wykonywanej pracy przez rodziny zastępcze. Dokument ten zawierał też ogólne informacje o podejmowanych działaniach, tj. monitoringach rodzin, udziale w posiedzeniach grup roboczych oraz organizacji spotkań integracyjnych. Jego treść nie pozwalała jednak na zidentyfikowanie efektów pracy poszczególnych koordynatorów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sprawozdanie koordynatora rodzinnej pieczy powinno stanowić podsumowanie wykonywanej przez niego zadań i osiągniętych w danym roku efektów.

(akta kontroli str. 238-240)

Koordynatorzy wyjaśnili, że praktyka stosowana w PCPR obejmowała złożenie zbiorczego sprawozdania z efektów pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Nie został też wprowadzony wzór indywidualnego sprawozdania oraz załączników w jakiej formie ma być przedłożone sprawozdanie.

(akta kontroli str. 1051-1053)

Mając na uwadze epizodyczny charakter ww. nieprawidłowości, dotyczącej pierwszego roku okresu objętego kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosku pokontrolnego w ww. zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej wraz z przypisanymi im zadaniami zostali prawidłowo umiejscowieni w strukturze organizacyjnej PCPR. Wszystkie osoby zatrudnione spełniały wymagania określone w ustawie o pieczy zastępczej i zostały zatrudnione w trybie zadaniowym na podstawie umowy o pracę, co zapewniało stabilne zatrudnienie. Liczba rodzin objętych opieką poszczególnych koordynatorów nie przekraczała 15. Koordynatorzy mieli możliwość podnoszenia swoich kwalifikacji podczas szkoleń, w tym takich, które obejmowały swoim zakresem zagadnienia dotyczące zapobiegania zjawisku wypalenia zawodowego.

OBSZAR

2. Realizacja zadań przypisanych koordynatorom

Opis stanu
faktycznego

2.1 Kierownik PCPR nie określiła wewnętrznych procedur postępowania przy przydzielaniu koordynatorów do rodzin. W okresie objętym kontrolą wszystkie wnioski rodzin zastępczych o objęcie pomocą koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej zostały rozpatrzone pozytywnie.

(akta kontroli str. 251)

Na podstawie dokumentacji ośmiu rodzin objętych opieką koordynatora stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w przypadku dwóch rodzin Kierownik PCPR, jako organizator pieczy zastępczej, nie zasięgnął ich opinii przed wyznaczeniem koordynatora, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych

przypadkach zmiany, bądź wyznaczenia koordynatora, uwzględniano opinię rodziny zastępczej przy wyznaczaniu koordynatora, który miał objąć rodzinę wsparciem.

(akta kontroli str. 585-592, 730-782)

Jako przyczyny niewystępowania o objęcie rodziny opieką koordynatora ankietowane rodziny wskazały, iż nie potrzebują wsparcia koordynatora (55%), m.in. z uwagi na brak problemów w wychowaniu dzieci oraz na fakt, iż współpraca z PCPR przebiegała prawidłowo. Jedna z rodzin wskazała, iż została zniechęcona do złożenia wniosku nie podając jednak przez kogo. Pozostałe rodziny nie udzieliły odpowiedzi w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 1121)

W okresie objętym kontrolą w przypadku 41 rodzin wystąpiła zmiana koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej¹⁰. Główną przyczyną zmian były zwolnienia chorobowe i urlopy macierzyńskie oraz powrót koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej do wykonywania obowiązków po nieobecnościach.

(akta kontroli str. 302-304)

2.2 Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej oraz kontrolowana jednostka wywiązywali się z obowiązku opracowania planów pomocy dziecku określonych w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny. W odniesieniu do dzieci przebywających w 16 rodzinach objętych badaniem, w okresie objętym kontrolą sporządzono 24 planów pomocy dzieciom, z tego w 20 przypadkach czas opracowania planu pomocy od momentu umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej przekraczał 30 dni¹¹. W sześciu przypadkach czas opracowania tych planów był dłuższy i wynosił niespełna rok lub więcej, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Plany te były sporządzane na przyjętych do stosowania formularzach, a ich postanowienia były zindywidualizowane i dostosowane do sytuacji dzieci. Nie stwierdzono różnic w jakości planów pomocy dziecku przygotowywanych dla rodzin objętych wsparciem koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej a jakością planów opracowanych w rodzinach nieobjętych takim wsparciem. Na etapie opracowania planów pomocy dziecku koordynatorzy i PCPR współpracowali z asystentem rodziny biologicznej jeśli był wyznaczony oraz właściwym ośrodkiem pomocy społecznej, z wyjątkiem czterech rodzin, w dokumentacji których nie stwierdzono dokumentów potwierdzających taką współpracę.

(akta kontroli str. 552-592, 730-782)

2.3 Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej uczestniczyli w wszystkich posiedzeniach dotyczących ocen sytuacji dzieci prowadzonych w kontrolowanej jednostce. Wystąpiły jednak przypadki przeprowadzenia takich ocen z naruszeniem terminów określonych w art. 131 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wyniki przeprowadzonych ocen uwzględniane były w planach pomocy dziecku poprzez ich zmianę i ewaluację.

(akta kontroli str. 552-592, 730-782)

¹⁰ Łącznie takich zmian było 56.

¹¹ W przypadku dziecka w rodzinie nr 76 po 160 dniach, w rodzinie nr 73 – dwa plany opracowano po 5 miesiącach; w rodzinie nr 67 – po 147 dniach, w rodzinie nr 45 – po 35 i 76 dniach, w rodzinie nr 32 pięć planów opracowano po 144 dniach, w rodzinie nr 18 – po 14 latach, w rodzinie nr 1 – po 9 latach, w rodzinie nr 4 po 348 dniach, w rodzinie nr 46 po 435 dniach, w rodzinie nr 65 cztery plany opracowano po 525 dniach, w rodzinie nr 39 po 8 latach i 3 miesiącach.

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

1. W świetle art. 77 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się, na ich wniosek, opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. W ust. 2 tego przepisu wskazano, że koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wyznacza organizator rodzinnej pieczy zastępczej, po zasięgnięciu opinii rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka.

Na podstawie analizy ośmiu rodzin objętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w trzech przypadkach dokonano zmiany koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej¹², a organizator pieczy zastępczej nie zasięgnął opinii rodzin przed wyznaczeniem nowego koordynatora.

(akta kontroli str. 585-592, 730-782)

Kierownik PCPR wyjaśniła: *W PCPR pracuję od 21 stycznia 2019 r. natomiast rodzina zastępcza nr 30 została objęta współpracą z aktualnym koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej od 14 stycznia 2016 r., a rodzina zastępcza nr 39 z aktualnym koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej pracuje od 13 maja 2015 r. Nie posiadam wiedzy dlaczego organizator rodzinnej pieczy zastępczej w tamtym okresie nie zasięgnął opinii ww. rodzin przed wyznaczeniem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Z wyjaśnień koordynatora rodziny nr 39 wynika, że 13 maja 2015 r. koordynator dotychczas współpracujący z rodziną oraz nowy koordynator osobiście odwiedzili rodzinę zastępczą w miejscu zamieszkania. Została wówczas zaproponowana rodzinie nr 39 współpraca z nowym koordynatorem. Opiekunowie zastępczy wyrazili zgodę na rozpoczęcie współpracy z nowym koordynatorem. Rodzina podpisała protokół monitoringu rodziny zastępczej i nie odwołała się od propozycji ani w trakcie składania propozycji, ani po monitoringu. Nie mam wiedzy czy i w jakiej formie zasięgano opinii rodziny zastępczej w przypadku zmian koordynatora na czas urlopów i dłuższych nieobecności koordynatora współpracującego z rodziną zastępczą.*

(akta kontroli str. 1057-1058, 1120)

2. Art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny wskazuje, że do zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej należy w szczególności przygotowanie (we współpracy z odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny – we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną) planu pomocy dziecku. W rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej¹³, ustalono, że plan opracowuje się niezwłocznie po sporządzeniu diagnozy psychofizycznej dziecka, a diagnozę sporządza się również niezwłocznie (§ 14 i 15). Zgodnie z art. 77 ust. 1a ww. ustawy w stosunku do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka nieobjętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, zadania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wykonuje organizator rodzinnej pieczy zastępczej.

Analiza akt 15 losowo wybranych rodzin zastępczych oraz rodzinnego domu dziecka wykazała, że: a/ w przypadku rodziny nr 76 plan pomocy dziecku sporządzono po 160 dniach od dnia umieszczenia w rodzinie zastępczej, b/ w rodzinie nr 4 po 348 dniach, c/ w rodzinie nr 46 po 435 dniach, d/ w rodzinie nr 65 po 525 dniach, e/ w rodzinie nr 32 po 144 dniach, f/ w rodzinie nr 45 po 76 dniach¹⁴, g/ w rodzinie nr 18 pierwszy plan pomocy dziecku sporządzono 1 lutego 2019 r., tj. po niespełna

¹² Jedna zmiana w przypadku rodziny nr 39 oraz dwie zmiany w przypadku rodziny nr 30.

¹³ Dz. U. Nr 292, poz. 1720.

¹⁴ W przypadku dziecka ur. w 2019 r.

14 latach od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, h/ w rodzinie nr 1 pierwszy plan pomocy dziecku sporządzono 5 czerwca 2018 r., tj. po 9 latach od umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, i/ w rodzinie nr 39 plan pomocy opracowano po ponad 8 latach od umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej.

(akta kontroli str. 552-592, 730-782)

Kierownik PCPR wyjaśniła: *Po podjęciu zatrudnienia i weryfikowaniu terminowości realizacji zadań w stosunku do rodzin zastępczych na moje polecenie opracowano m.in. plan pomocy dziecku dla rodzin nr 18 w lutym 2019 r., dla rodziny nr 39 21 lutego 2019 r. Rodzina 45, dziecko 73 – dziecko przyjęte do pieczy zastępczej od 13 marca 2020 r., a plan pomocy dziecku przyjęto podczas okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej 15 czerwca 2020 r. Opracowanie planu pomocy dziecku wymagało pozyskania dokumentacji medycznej, a było to utrudnione ze względu na ograniczenia w pracy instytucji spowodowanych pandemią covid-19.*

(akta kontroli str. 1061-1062)

W sprawie powyższych nieprawidłowości wyjaśnienia złożyły trzy osoby, będące koordynatorami pieczy zastępczej, które stwierdziły: *1/ W rodzinie 39 nie opracowano planu pomocy dziecku w miarę szybkim terminie ze względu na przeoczenie tego faktu. Rodzina 45, dziecko 73 – dziecko przyjęte do pieczy zastępczej od 13 marca 2020 r. a plan pomocy dziecku przyjęto podczas okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej 15 czerwca 2020 r. Opracowanie planu pomocy dziecku wymagało pozyskania dokumentacji medycznej, a było to utrudnione ze względu na ograniczenia w pracy instytucji spowodowanych pandemią covid – 19. 2/ Opóźnienie w wykonaniu planów pomocy dziecku w rodzinach nr 46, wynikało z niedopatrzeń, natomiast podkreślić należy, że nadzór nad rodzinami sprawowany był systematycznie. 3/ Nie wiem dlaczego plany pomocy dziecku nie były niezwłocznie sporządzone, ponieważ do 2018 r. rodzina objęta była opieką organizatora pieczy zastępczej, natomiast ja zostałam zatrudniona od kwietnia 2018 r. i od tego czasu analizowałam każdą ze swoich rodzin i opracowywałam plany pomocy dziecku.*

(akta kontroli str. 1083, 1102, 1105)

3. Zgodnie z art. 4a ustawy o wspieraniu rodziny, podmioty realizujące zadania wynikające z tej ustawy, w szczególności dokonując oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz kwalifikując dziecko do przysposobienia, są obowiązane do wysłuchania dziecka, jeżeli jego wiek i stopień dojrzałości na to pozwalają, oraz stosownie do okoliczności uwzględniają jego zdanie.

Na podstawie akt 15 rodzin zastępczych oraz rodzinnego domu dziecka stwierdzono, iż w przypadku rodzin nr 4, 13, 18, 32, 39, 48 i 67¹⁵, akta nie zawierały dokumentów potwierdzających objęcie dzieci wysłuchaniem.

Kierownik PCPR wyjaśniła: *W PCPR przyjęto, że koordynatorzy podczas monitoringu pytają dzieci czy chcą pozostać w rodzinie zastępczej. Informacja ta jest odnotowana w ocenie sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej i jest brana pod uwagę w opinii organizatora rodzinnej pieczy zastępczej dotyczącej zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej sporządzanej na podstawie m.in. protokołu z posiedzenia zespołu oceniającego sytuację dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, monitoringów rodziny i zebranej dokumentacji. Każdorazowo, jeżeli wiek i stopień dojrzałości na to pozwala, dokonywano wysłuchania dziecka kwalifikując dziecko do przysposobienia.*

(akta kontroli str. 552-592, 730-782, 1062)

¹⁵ W odniesieniu do trójki dzieci.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Wprawdzie przepisy nie precyzują, co należy rozumieć przez wysłuchanie dziecka oraz w jakiej formie powinno się odbyć, to jednak z czynności wykonywanych w ramach prowadzonego postępowania powinien być sporządzony protokół lub adnotacja urzędowa potwierdzająca wysłuchanie dziecka i zawierająca informację o zaprezentowanym przez to dziecko stanowisku. Zaznaczyć przy tym należy, iż w przypadku rodzin nr 30, 65 i 67 wysłuchanie dziecka zostało udokumentowane pisemną informacją sporządzoną przez psychologa PCPR.

4. W myśl art. 131 ustawy o wspieraniu rodziny, ocena sytuacji dziecka powinna być przeprowadzana w miarę potrzeb, jednak w przypadku dzieci do 3 roku życia nie rzadziej niż co 3 miesiące, a w przypadku dzieci starszych – nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

W wyniku analizy dokumentów 15 losowo wybranych rodzin oraz rodzinnego domu dziecka stwierdzono, iż w przypadku trójki dzieci przebywających w rodzinie nr 67¹⁶, nr 50¹⁷ oraz nr 46¹⁸, oceny te zostały przeprowadzone po upływie 6 miesięcy od poprzedniej oceny, a w przypadku jednego dziecka w rodzinie nr 32 oraz dziecka w rodzinie nr 48 ocen nie dokonywano nie rzadziej niż co 3 miesiące.

(akta kontroli str. 552-592, 730-782)

Kierownik PCPR wyjaśniła: *Od lutego 2019 r. wprowadziłam rejestr rodzin zastępczych w którym wprowadzane są terminy okresowych ocen sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych co pomogło dopilnować realizacji ocen, bo od tego czasu nie ma opóźnień w rodzinie 67, 50; wystąpiło jedno opóźnienie w ocenie w rodzinie 46 i jedno w rodzinie 48. Opóźnienie oceny sytuacja dziecka 50 w rodzinie 32 wystąpiło z powodu przedłużającego się zwolnienia lekarskiego koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i problemów które występowały w komunikacji z rodziną zastępczą, ale podkreślić należy, że z rodziną zastępczą utrzymywany był częsty kontakt i była często monitorowana.*

(akta kontroli str. 1063)

5. Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, do zadań koordynatora należy w przygotowanie planu pomocy dziecku, we współpracy z odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny – we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną. Jak ustalono w przypadku czterech rodzin, tj. rodziny nr 1, 8, 39 i 46 dokumentacja tych rodzin nie zawierała dowodów potwierdzających współpracę z ww. instytucjami podczas opracowywania planów pomocy w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. Kierownik PCPR wyjaśniła, że podczas tworzenia planu pomocy kontakt z matką biologiczną był utrudniony, gdyż pracowała ona za granicą i nie posiadała stałego zamieszkania na terenie Polski. W pozostałych przypadkach Kierownik PCPR nie potrafiła wskazać przyczyn braku współpracy z ww. instytucjami.

(akta kontroli str. 564-567, 572-575, 580-584, 761-767)

OCENA CZĄSTKOWA

Wprawdzie opinie rodziny zastępczej przy wyznaczaniu koordynatora były uwzględniane, to jednak stwierdzono przypadki braku uzyskania takiej opinii w sytuacjach wystąpienia zmian koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Koordynatorzy każdorazowo uczestniczyli w posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka, a sporządzone plany pomocy dziecku były

¹⁶ Oceny dokonano 5 kwietnia 2018 r. – poprzednia ocena 27 czerwca 2017 r., 21 stycznia 2019 r., 7 sierpnia 2019 r.

¹⁷ Jeden przypadek – ocena 31 lipca 2018 r., poprzednia 27 października 2017 r.

¹⁸ Pierwsza ocena 5 kwietnia 2018 r., kolejne 26 października 2018 r., 20 maja 2019 r.

indywidualizowane oraz modyfikowane i ewaluowane w zależności od ustalonych potrzeb. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sporządzania planów pomocy dziecku ze znacznym opóźnieniem, dokonywania okresowej oceny sytuacji dziecka z naruszeniem terminów określonych w ustawie o pieczy zastępczej oraz nierzetelnego dokumentowania wysłuchania dzieci.

3. Formy i efekty pomocy udzielanej przez koordynatorów rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka

Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie dokumentacji 16 rodzin, w których przebywało 31 dzieci stwierdzono, że koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej oraz organizator pieczy zastępczej identyfikowali problemy dzieci i rodzin w zakresie obowiązków rodziny zastępczej i rodzinnego domu dziecka¹⁹ określonych w art. 40 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Udzielali też niezbędnej pomocy w przypadku zgłoszenia takiej potrzeby przez rodziny zastępcze. W przypadku rodzin zastępczych i rdd objętych wsparciem koordynatora zidentyfikowano łącznie 16 problemów i potrzeb związanych z realizacją zadań przez rodziny zastępcze i rdd, z których wszystkie zostały rozwiązane dzięki działaniom koordynatorów. Pomoc koordynatorów najczęściej związana była ze wsparciem przy działaniach związanych z zapewnieniem kształcenia i wyrównywaniem braków rozwojowych i szkolnych oraz umożliwieniem dziecku kontaktu z rodzinami i innymi osobami bliskimi. Zidentyfikowane problemy i wsparcie ze strony koordynatorów można przyporządkować do zadań rodzin zastępczych i rdd wynikających z ustawy o pieczy zastępczej:

- zapewnienie dziecku dostępu do przysługujących świadczeń zdrowotnych (art. 40 ust. 1 pkt 2) – odnotowano jeden problem, który dzięki działaniom koordynatora został rozwiązany poprzez pomoc w procesie ubiegania się o orzeczenie o niepełnosprawności dla dziecka;
- zapewnienie dziecku kształcenia, wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych (art. 40 ust. 1 pkt 3) – odnotowano pięć takich potrzeb; dzięki działaniom koordynatorów rozwiązano wszystkie problemy, m.in. poprzez zapewnienie dostępu do zajęć korekcyjno-kompensacyjnych i korepetycji w ramach projektu *Bliżej Rodziny*,
- zapewnienie dziecku rozwoju uzdolnień i zainteresowań (art. 40 ust. 1 pkt 4) – odnotowano jedną potrzebę, która została zaspokojona poprzez zapewnienie bezpłatnego udziału w warsztatach rekreacyjno-twórczych w Zamku w Mosznej;
- zaspokojenie jego potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych oraz religijnych (art. 40 ust. 1 pkt 5) – odnotowano cztery takie potrzeby; dzięki działaniom koordynatorów zaspokojono wszystkie zgłoszone potrzeby, m.in. poprzez umożliwienie udziału dzieci w bezpłatnej kolonii i w wyjeździe do Teatru Lalki i Aktora w Opolu oraz udzielenie pomocy w uzyskaniu środków finansowych na zakup mebli i wyposażenia,
- umożliwienie dziecku kontaktu z rodzinami i innymi osobami bliskimi (art. 40 ust. 1 pkt 7) – odnotowano pięć takich potrzeb; dzięki działaniom koordynatorów rozwiązano wszystkie problemy, poprzez umożliwienie kontaktów z rodziną biologiczną na terenie PCPR oraz udzielenie porad w zakresie sądowego uregulowania częstotliwości i sposobu kontaktów z dziećmi.

Nie odnotowano problemów i potrzeb w zakresie zapewnienia dziecku ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w jego życie prywatne (art. 40 ust. 1 pkt

¹⁹ Dalej: rdd.

6) oraz w zakresie traktowania dziecka w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy).

W przypadku rodzin zastępczych i rdd nieobjętych wsparciem koordynatora zidentyfikowano po jednym problemie w zakresie kształcenia i braków rozwojowych i szkolnych, w zakresie rozwoju uzdolnień i zainteresowań oraz w zakresie zaspokojenia potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych i religijnych. Jedna rodzina nie skorzystała z oferowanej przez organizatora pieczy zastępczej pomocy i zapewniła realizację potrzeb we własnym zakresie.

(akta kontroli str. 552-592, 730-782)

Dwie z dziewięciu (22,2%) ankietowanych rodzin, wskazały na brak wsparcia lub na niewielkie wsparcie koordynatora w opiece nad dziećmi w: rozwiązywaniu problemów wychowawczych dziecka; zapewnieniu świadczeń zdrowotnych; rozwoju uzdolnień i zainteresowań dziecka; zaspokojeniu potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych oraz religijnych dziecka; zapewnieniu ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka oraz umożliwieniu dziecku kontaktu z rodzicami i innymi osobami bliskimi. Trzy z 11 (33,3%) rodzin wskazało na brak pomocy koordynatora w zakresie zapewnienia dziecku wykształcenia i nadrobienia braków szkolnych. Pozostałe rodziny pozytywnie oceniły pomoc koordynatora w ww. zakresie (oceniając taką pomoc jako dobrą, bardzo dobrą lub znakomitą).

(akta kontroli str. 1121)

Rodziny objęte, jak i nieobjęte pomocą koordynatora nie korzystały z uprawnień wynikających z przepisów ustawy o wspieraniu rodziny, tj. z: a/ pomocy rodziny pomocowej (39 ust. 2 oraz art. 73, 74 i 75), b/ możliwości zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi (art. 57), c/ możliwości korzystania z pomocy wolontariuszy (art. 66 oraz art. 76 ust. 4 pkt 7), d/ możliwości korzystania z pomocy prawnej (art. 76 ust. 4 pkt 10), e/ uzyskania porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej oraz podjęcia specjalistycznej terapii (art. 47 ust. 4) dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej (art. 76 ust. 4 pkt 9 ustawy), f/ prawa do urlopu (art. 69, art. 76 ust. 4 pkt 17), g/ poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego (art. 76 ust. 4 pkt 14), jak np. terapia małżeńska, h/ możliwości skorzystania z superwizji. Rodziny korzystały jedynie z możliwości udziału w grupie wsparcia (art. 76 ust. 4 pkt 6)²⁰ oraz ze szkoleń mających na celu podnoszenie kwalifikacji, biorąc pod uwagę ich potrzeby (art. 76 ust. 4 pkt 5)²¹. Kierownik PCPR oraz koordynatorzy wyjaśnili: *O uprawnieniach rodziny informowane są podczas: 1/ szkolenia kandydatów do sprawowania opieki zastępczej (rodziny spokrewnione) co potwierdza wykaz tematów szkolenia na rodziny zastępcze spokrewnione – poinformowanie rodzin o uprawnieniach i obowiązkach http://www.pcpr-prudnik.pl/news_460.html; 2/ posiedzeń ds. okresowej oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w odniesieniu do konkretnej sytuacji rodziny. Ponadto w kontaktach z pracownikami opiekuńczej rodziny zasięga wiedzy, co do przysługujących mu form wsparcia. Treści są umieszczane na grupie facebook „Rodzinki pełne szczęścia” i na stronie internetowej PCPR Prudnik. Ponadto informujemy rodziny o możliwości skorzystania z projektów realizowanych np. we współpracy z ROPS Opole, fundacje i inne organizacje z zakresu wsparcia rodzin. Stale dążymy do zwiększenia oferty wsparcia dla rodziny i motywujemy rodziny i dzieci do uczestnictwa np. w koloniach, kursach. W rodzinnym domu*

²⁰ Rodzina nr 1, 8, 12, 18, 30, 32, 39, 45.

²¹ Rodzina nr 4, 12, 32, 45, 48.

dziecka od 2013 r. zatrudniono osobę do pomocy w sprawowaniu opieki nad dziećmi.

(akta kontroli str. 1060-1061, 1082)

Koordynatorzy odbywali wizyty w rodzinach zastępczych i w rodzinnym domu dziecka średnio sześć razy w roku. W przypadku rodzin nieobjętych pomocą koordynatora wizyty realizowane były przez pracownika PCPR średnio dwa razy w roku. Każda wizyta była udokumentowana przy wykorzystaniu druku pn. *Monitoring Rodziny Zastępczej*, którego wypełniona treść²² potwierdzana była przez przedstawiciela rodziny zastępczej. Podczas wizyt dokonywano oceny aktualnej sytuacji dziecka i rodziny, warunków mieszkaniowych, identyfikowano problemy poprzez dialog z rodzinami, wyznaczano krótkoterminowe cele do zrealizowania w zależności od potrzeb, udzielano wskazówek dot. sposobu postępowania dla opiekunów zastępczych, monitorowano sytuację zdrowotną dzieci, obserwowano zachowania dzieci, monitorowano sytuację prawną dzieci, a także sprawdzano zabezpieczenie w niezbędne środki w związku z pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 552-592, 682, 730-782)

Spośród 11 ankietowanych rodzin 8 (72,7%) wskazało, że koordynator zawsze rozmawia z dziećmi w trakcie wizyt, 10 (91%) – że koordynator nigdy lub rzadko i bardzo rzadko pomaga dzieciom w odrabianiu prac domowych, a 7 (70%) nigdy lub rzadko i bardzo rzadko bawi się z dziećmi. Z kolei 9 rodzin (80%) ankietowanych rodzin wskazało, że koordynator w czasie wizyt zawsze lub bardzo często wypełnia dokumenty, a zdaniem 8 (80%) - często lub bardzo często sprawdza stan i czystość pomieszczeń.

(akta kontroli str. 1121)

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej oraz organizator pieczy zastępczej wspierali rodziny zastępcze w zakresie współpracy z podmiotami zewnętrznymi w przypadkach, gdy rodziny zgłaszały takie potrzeby. W szczególności koordynatorzy pomagali uzyskać wyrok sądowy (rodzina nr 45, 73) i współpracowali z ośrodkiem adopcyjnym (rodzina nr 45, 65, 67). PCPR nie był informowany o posiedzeniach sądowych dotyczących dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz rodzinnych domach dziecka za wyjątkiem rodziny nr 73²³. Prezes Sądu Rejonowego w Prudniku wyjaśniła, iż Sąd Rejonowy w Prudniku zawiadamia Kierownika PCPR o posiedzeniach sądowych, w których kontrolowana jednostka jest stroną postępowania. W pozostałych sprawach doręczane są końcowe postanowienia w sprawach dzieci.

(akta kontroli str. 304, 552-592, 730-782)

3.2 Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej oraz organizator pieczy zastępczej zapewniali dostęp do specjalistycznej pomocy dla dzieci w przypadkach, gdy rodziny zastępcze zgłaszały takie potrzeby. Każda z rodzin zastępczych miała również zapewniony stały dostęp do zatrudnionego w PCPR psychologa. Na podstawie dokumentacji 15 rodzin zastępczych oraz jednego rodzinnego domu dziecka stwierdzono, iż koordynatorzy i PCPR proponowali również rodzinom i dzieciom objętym opieką, udział w projekcie *Bliżej Rodziny i Dziecka*. W ramach tego projektu dzieci i rodziny zastępcze mogły korzystać z bezpłatnych zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, wsparcia fizjoterapeuty, psychologa i logopedy oraz korepetycji²⁴ (rodzina nr 1, 4, 8, 13, 32, 39, 45, 67, 73). Koordynatorzy udzielali też pomocy

²² Druk zawierał rubrykę na dane rodziny, opis aktualnej sytuacji rodziny, wskazania do pracy z rodziną oraz datę i podpisy rodziców zastępczych, koordynatora i organizatora pieczy zastępczej.

²³ Poinformowano o rozprawie w sprawie pozbawienia władzy rodzicielskiej rodziców biologicznych. W rozprawie brał udział koordynator rodzinnej pieczy zastępczej.

²⁴ Z matematyki, języka polskiego oraz języka angielskiego.

w ustaleniu terminów wizyt w poradni psychologiczno-pedagogicznej oraz zajęć z logopedą (rodzina nr 12, 46), udzielali pomocy w uzyskaniu orzeczenia o niepełnosprawności oraz dofinansowania z PFRON, a także pomagali w zapewnieniu udziału w zajęciach wczesnego wspomagania rozwoju i specjalistycznych usług opiekuńczych (rodzina nr 73).

Udzielana pomoc we wszystkich zbadanych przypadkach miała charakter doraźny, uzależniony od potrzeb zgłaszanych przez rodziny zastępcze, co było zgodne z założeniami określonymi w planach pomocy dzieciom.

(akta kontroli str. 552-592, 730-782)

Spośród 11 ankietowanych rodzin objętych pomocą koordynatora, cztery (33,3%) wskazały, że nie miały potrzeby korzystania ze specjalistycznej pomocy oferowanej przez koordynatora, dwie (16,7%) - że koordynator nie udzielił takiej pomocy, a sześć (50%) - że koordynator udzielił pomocy w dostępie do opieki psychologicznej, reedukacyjnej oraz rehabilitacyjnej²⁵. Spośród ośmiu rodzin nieobjętych pomocą koordynatora, które wypełniły anonimowe ankiety, cztery (50%) wskazały, że otrzymały pomoc psychologiczną, a pozostałe - że pomoc specjalistyczna nie była potrzebna.

(akta kontroli str. 1121)

3.3 Rada Powiatu w Prudniku przyjęła do realizacji Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2018-2020²⁶. Program ten zawierał diagnozę pieczy zastępczej która wskazywała na: a/ brak rodzin typu specjalistycznego i interwencyjnego; b/ zapewnienie przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej diagnozy dla dzieci oraz konsultacji psychologicznych; c/ zapewnienie wszystkim rodzinom zastępczym diagnozy psychologicznej w celu wydania opinii o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej; d/ zapewnienie rodzinom zastępczym dostępu do szkoleń mających na celu podnoszenie ich kompetencji oraz e/ zbyt długi okres oczekiwania na decyzje sądów w sprawach uregulowania sytuacji prawej dziecka. W programie tym określono cztery cele główne²⁷, w ramach których określono cele operacyjne oraz rodzaje zadań koniecznych do ich osiągnięcia. Zaplanowane formy wsparcia rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka adresowane były do wszystkich rodzin. W programie nie określono wartości docelowych przyjętych wskaźników realizacji poszczególnych zadań. Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, w programie tym przyjęto limit jednej rodziny zastępczej zawodowej, która została utworzona w 2019 r. Sprawozdania z realizacji ww. programu za 2018 r. i 2019 r. zostały przyjęte i zatwierdzone przez Radę Powiatu Prudnickiego. Przyjęte w programie formy wsparcia odpowiadały potrzebom wynikającym z dokumentacji rodzin objętych badaniem oraz wskazywanym przez rodziny zastępcze w ankietach.

(akta kontroli str. 339-345, 394, 411)

W sprawozdaniach z realizacji ww. Programu stwierdzono m.in., że w 2018 r. przeprowadzonych zostało pięć kampanii i działań promujących wartości w rodzinie oraz współpracowano z przychodnią lekarską Optima Medycyna, która zapewniała bezpłatny dostęp do szeregu usług adresowanych dla mam i dzieci do 2 roku życia. Rodziny naturalne oraz rodziny zastępcze mogły skorzystać z porady specjalistycznej: psychologa, dietetyka, fizjoterapeuty neurologopedy, neonatologa, pediatry, położnej i pielęgniarki. Zorganizowano też pięć szkoleń i dwa warsztaty dla rodzin zastępczych, przeprowadzono nabory na kandydatów na rodziny zastępcze

²⁵ Odpowiednio sześć, trzy i jeden przypadek.

²⁶ Przyjęty uchwałą Rady Powiatu nr L/351/2018 z 30 maja 2018 r.

²⁷ 1/ Pomoc rodzinom przeżywającym trudności w opiece i wychowaniu. 2/ Promowanie i rozwój rodzicielstwa zastępczego. 3/ Zapewnienie instytucjonalnej pieczy zastępczej zgodnie ze standardami. 4/ Wsparcie wychowanków pieczy zastępczej.

(w 2018 r. powstało pięć rodzin spokrewnionych oraz siedem niezawodowych), podpisano umowy z wolontariuszem, przeprowadzono 191 indywidualnych spotkań zatrudnionego w PCPR psychologa z opiekunami zastępczymi, dziećmi oraz pełnoletni i wychowankami, a także zorganizowano cykliczne spotkania rodzin w ramach grupy wsparcia. W 2019 r. kontynuowano współpracę z przychodnią lekarską, przeprowadzono 25 kampanii i działań promocyjnych, koordynowano plany pracy pomocy dziecku z rodziną biologiczną, pod kątem umożliwienia kontaktów z dziećmi, organizowano na terenie PCPR spotkania rodziców biologicznych z dziećmi, dwukrotnie zrealizowano warsztaty połączone z wyjazdami integracyjnymi, zorganizowano osiem szkoleń dla rodzin zastępczych, otwarto jedno mieszkanie chronione (przeznaczone dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej), a także udzielono 116 porad specjalistycznych (psychologicznych). W sprawozdaniach formułowano również potrzeby w zakresie systemu pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 396-409, 413-440)

3.4 W latach 2018-2020 (I półrocze) wpłynęły dwie skargi na działalność koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w zakresie sposobu sprawowania nadzoru nad rodziną nr 32²⁸. Autorzy tych skarg zarzucali m.in. brak reakcji przez koordynatora na stan emocjonalny, psychiczny i fizyczny małoletnich dzieci będących pod tymczasową opieką rodziny nr 32, ignorowanie faktu utrudniania kontaktu z dziećmi rodzinie biologicznej (ojcu i babci), stronniczość na korzyść rodziny zastępczej oraz ignorowanie informacji dotyczących złego traktowania małoletnich dzieci. Kierownik PCPR, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w tym po analizie stanowiska koordynatora, uznała skargi za bezzasadne. Z dokumentacji rodziny wynikało m.in., że koordynator rodzinnej pieczy zastępczej oraz PCPR podejmowali działania mające na celu zapewnienie kontaktów dzieci z rodziną biologiczną na terenie PCPR oraz informowali o możliwości wystąpienia do Sądu Okręgowego w Opolu w sprawie uregulowania częstotliwości i sposobu kontaktu z dziećmi. W celu zapewnienia bezpieczeństwa dzieci wystąpiono też o ustanowienie kuratora dla rodziny zastępczej oraz do PCPR w Krapkowicach o wskazanie innej rodziny zastępczej dla dzieci. Ponadto nawiązana została współpraca z Policją, Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Lubrzy oraz placówkami oświatowymi, do których uczęszczały dzieci. Z dokumentacji rodziny zastępczej wynikało również, że koordynator i PCPR posiadali aktualną wiedzę o stanie zdrowia dzieci.

(akta kontroli str. 980-982, 995-1007, 1019-1022)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Rodziny zastępcze objęte opieką koordynatora, jak i nieobjęte tą opieką otrzymywały wsparcie w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej w przypadku zgłoszenia takiej potrzeby. Identyfikowano również problemy dzieci i rodzin w zakresie obowiązków rodziny zastępczej i rodzinnego domu dziecka. PCPR realizował założenia zawarte w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2018-2020, a roczne sprawozdania w tym zakresie zostały zatwierdzone przez Radę Powiatu Prudnickiego. Kierownik PCPR rozpatrzyła także skargi złożone przez rodziców biologicznych na koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

²⁸ Z tego jedna wpłynęła również do Najwyższej Izby Kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wyeliminowanie przypadków wyznaczania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej bez uprzedniego zasięgnięcia opinii rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka.

2. Podjęcie skutecznych działań mających na celu niezwłoczne opracowywanie planów pomocy dziecku, przy współpracy z asystentem rodziny lub podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną, jak też terminowe przeprowadzanie okresowych ocen sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.

3. Rzetelne dokumentowanie czynności związanych z umożliwieniem dziecku wypowiedzenia się co do swojej sytuacji osobistej.

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 dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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, 14 grudnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Kontroler

Jarosław Pałęga

główny specjalista kontroli państwowej



podpis



podpis
Beata Zyman

