



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia sierpnia 2011 r.

Pani
Magdalena Dudziak-Mużyło
Dyrektor
Wielofunkcyjnej Placówki
Opiekuńczo-Wychowawczej
w Goleniowie z filią w Nowogardzie

LSZ-4101-12-02/2011
P/11/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła kontrolę w Wielofunkcyjnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Goleniowie z filią w Nowogardzie, zwanej w dalszej treści „Placówką”, w zakresie jej funkcjonowania oraz współdziałania z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie w latach 2008-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, pozytywnie ocenia funkcjonowanie Placówki w latach 2008 – 2011 (I połowa) oraz jej działania na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają nw. oceny i uwagi cząstkowe dotyczące poszczególnych zagadnień stanowiących przedmiot kontroli.

1. Placówka, jako jednostka organizacyjna Powiatu Goleniowskiego o zasięgu ponadgminnym, działa na podstawie statutu nadanego przez Radę Powiatu, oraz regulaminu organizacyjnego, przyjętego przez Zarząd Powiatu. Zgodnie z postanowieniami § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych², zwanego dalej *rozporządzeniem MPiPS z 19.10.2007 r.*, w statucie i regulaminie organizacyjnym określono organizację Placówki, a także specyfikę i zakres sprawowanej opieki nad dziećmi, ze szczególnym uwzględnieniem zadań odnoszą-

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

² Dz.U. Nr 201, poz. 1455.

cych się do realizacji praw dziecka i tworzenia warunków powrotu dzieci do rodziny naturalnej oraz umieszczania ich w rodzinach zastępczych bądź adopcyjnych.

Placówka w okresie objętym kontrolą nie spełniała wszystkich wymogów określonych w *rozporządzeniu MPiPS z 19.10.2007 r.*, dlatego opracowany został na lata 2008-2010 i 2011-2012 program naprawczy. Był on podstawą do wydania warunkowego zezwolenia na prowadzenie Placówki do dnia 31.12.2010 r. przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, przedłużonego do dnia 31.12.2012 r. znowelizowaną ustawą o pomocy społecznej z dnia 18 marca 2011 r.³

W wyniku przyjętego programu naprawczego nastąpiły korzystne zmiany, polegające na tym, że w styczniu 2011 r. wychowankowie Placówki wyprowadzeni zostali z jednego, wielkiego i niezmodernizowanego obiektu w Mostach do 4 grup socjalizacyjnych i 1 grupy interwencyjnej w Goleniowie oraz w Nowogardzie, które (wraz z wcześniej powstałą grupą usamodzielnienia) zlokalizowane zostały w domkach jednorodzinnych. Dwa z nich wybudowane zostały od podstaw na potrzeby Placówki, 3 pozostałe są w trakcie budowy. Nowe obiekty spełniają wymogi architektoniczne i dostosowane są do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo.

Wspomniany program naprawczy naruszał jednak wymogi określone w § 30 *ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r.*, w myśl których w Placówce nie powinno przebywać jednocześnie więcej niż 30 dzieci. W Programie przewidziano w okresie 2008-2010 limit 76 wychowanków, a po tym terminie - 73 wychowanków. Według ustaleń kontroli NIK w 2008 r. przeciętna liczba wychowanków na koniec poszczególnych miesięcy kształtowała się od 69 do 78, w roku 2009 – od 72 do 87, w 2010 r. – od 72 do 81 i w pierwszym półroczu 2011 r. od 67 do 73 wychowanków, przy czym przekroczenia ww. limitu nastąpiły:

- w 2008 r. w czerwcu (o 2 wychowanków) i lipcu (o jednego wychowanka),
- w 2009 r. w okresie od stycznia do sierpnia i w grudniu (w styczniu – o jednego wychowanka, w lutym – o 8 wychowanków, w marcu – o 6 wychowanków, w kwietniu – o 5 wychowanków, w maju – o 9 wychowanków, w czerwcu – o 6 wychowanków, w lipcu – o 11 wychowanków, w sierpniu – o 7 wychowanków, w grudniu – o jednego wychowanka),
- w 2010 r. w okresie od lutego do maja (w lutym – o jednego wychowanka, w marcu i w kwietniu – o 5 wychowanków, w maju – o 4 wychowanków).

Opiekę nad dziećmi powierzono 38 pracownikom merytorycznym, którzy posiadali wymagane kwalifikacje zawodowe, określone w § 37 *ust. 1 pkt 1-3* oraz § 38 *ust. 1 pkt 1-4 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r.*

³ ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 81, poz. 440).

Każdy z wychowawców w czasie zajęć opiekuńczych i wychowawczych odbywających się na terenie Placówki w Mostach w latach 2008-2010 opiekował się grupą liczącą od 6 do 12 wychowanków. Przekroczenia liczby wychowanków w grupie pod opieką jednego wychowawcy w czasie zajęć opiekuńczych i wychowawczych odbywających się na terenie Placówki, którą określono w § 25 *ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007r.* do 10 dzieci, nastąpiły:

- w grupie I socjalizacyjnej – w dniu 31.12.2008 r. (o 1 wychowanka) oraz w dniu 31.12.2010 r. (o 2 wychowanków),
- w grupie II socjalizacyjnej – w dniu 31.12.2009 r. (o 1 wychowanka) oraz w dniu 31.12.2010 r. (o 2 wychowanków),
- w grupie III interwencyjnej – w dniu 31.12.2010 r. (o 2 wychowanków).

2. Średni, miesięczny koszt utrzymania dziecka w Placówce w latach 2008 – 2011 wynosił odpowiednio 2.279,14 zł, 2.480,24 zł, 2.637,81 zł i 2.829,58 zł. Kwoty te wyliczone zostały na podstawie przeprowadzonej przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Goleniowie (PCPR) kalkulacji na podstawie danych udostępnionych przez Dyrektora Placówki. Przedkła-dane Staroście przez PCPR do zatwierdzenia propozycje średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka w Placówce (art. 86 *ust. 7 i 7a ustawy o pomocy społecznej*⁴) ustalone były na podstawie rocznych wydatków z całodobowej działalności Placówki, obejmującej koszty utrzymania dzieci w latach 2007-2010, do których w okresie 2008-2010 doliczono również darowizny pieniężne i rzeczowe otrzymane przez Placówkę. Przy obliczaniu średnie-go kosztu utrzymania dziecka w 2011 r. nie uwzględniono kosztów realizacji programu na-prawczego (1.554 zł/1 dziecko).

Naliczaniem i pobieraniem opłat za pobyt dzieci w Placówce zajmował się PCPR. Łączna kwota należności w latach 2008-2011 z tytułu opłat za pobyt dzieci w Placówce wyniosła 244,5 tys. zł, z kwoty tej uregulowano tylko 22,9 tys. zł (9,4%). W ww. okresie Zarząd Po-wiatu podjął 4 decyzje umarzające należności od rodziców wraz z odsetkami i kosztami upo-mnienia na łączną kwotę 67,6 tys. zł.

3. Na koniec 2008 r. przebywało w Placówce łącznie 75 dzieci, 2009 r. – 77 dzieci, a na ko-niec 2010 r. - 76 dzieci. W badanym okresie przyjęto do Placówki ogółem 87 dzieci, z tego w 2008 r. – 27, w 2009 r. – 31, a w 2010 r. – 29 dzieci. Z tej liczby 84 dzieci przyjęto w trybie określonym w § 15 *ust. 1-3 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r.* i jedno dziecko w trybie § 15 *ust. 4 ww. rozporządzenia*, natomiast dwoje dzieci umieszczono w Placówce bez skiero-

⁴ ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.)

wania, tj. w trybie pilnym, określonym w art. 569 § 2 kpc⁵. Kontrola dokumentacji 30 dzieci przyjętych do Placówki w latach 2008-2010 wykazała, że tryb kierowania i przyjmowania dzieci odpowiadał wymogom określonym w § 15 *ww. rozporządzenia*. Kontrola *ww. dokumentacji* wykazała również, że:

- w przypadku 9 nowoprzyjętych wychowanków powiat kierujący dzieckiem do Placówki (działający w jego imieniu PCPR lub MOPR), mimo monitów ze strony Placówki, nie nadesłał wraz ze skierowaniem wszystkich dokumentów, o których mowa w § 19 *rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r.*;

- w przypadku 12 nowoprzyjętych wychowanków brakujące dokumenty nadesłane zostały do Placówki z opóźnieniem wynoszącym od 9 dni do 3 miesięcy i 5 dni;

- w przypadku 21 nowoprzyjętych wychowanków, w ich dokumentacji znajdowały się nieaktualne wywiady środowiskowe sporządzone w okresie od 14 dni do 5 miesięcy i 11 dni przed przyjęciem dziecka do Placówki lub z opóźnieniem wynoszącym od 21 do 77 dni po przyjęciu dziecka do Placówki, co naruszało przepisy § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁶,

- w odniesieniu do wszystkich 30 wychowanków pracownicy socjalni Placówki nie aktualizowali wywiadów środowiskowych w terminie określonym w art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej (nie rzadziej niż co 6 miesięcy);

- w przypadku 2 wychowanków ich pobyt w grupie interwencyjnej przekroczył maksymalny termin określony w § 4 *ust. 7 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r.* (tj. 6 miesięcy); zaznaczyć należy, że w tych sytuacjach Placówka poinformowała sąd o przekroczeniu terminu wskazanego w *ww. przepisie*.

W latach 2008 – 2011 (I półrocze) zaistniało 5 przypadków skreślenia z ewidencji Placówki wychowanków, skierowanych czasowo przez sąd do młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Skreśleń tych dokonano bez orzeczeń sądu o zakończeniu ich pobytu w Placówce, co naruszało postanowienia § 22 *ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r.* (dwie osoby skreślane zostały ponownie przyjęte do Placówki w pierwszym kwartale 2011 r.)

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Placówki zmierzające w kierunku powrotu dzieci do wychowania w rodzinie biologicznej. Podejmowano aktywne i skuteczne próby udzielania jak najszybszej pomocy rodzinom, których dzieci umieszczono w Placówce. Pracownicy socjalni, pedagodzy i wychowawcy zatrudnieni w Placówce przeprowadzali rozeznanie środowiska dziecka i rodziny. Organizowano spotkania stałego zespołu ds. oceny

⁵ Kodeks postępowania cywilnego

⁶ Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm., uchylone z dniem 2.02.2011 r.

pobytu dziecka w Placówce, w którym uczestniczyli (nie zawsze) oprócz pracowników Placówki zaproszeni pracownicy PCPR, OA-O⁷, kuratorzy sądowi, nauczyciele i pedagodzy szkolni, rodzice lub krewni dziecka. W trakcie tych spotkań ustalano przyczyny umieszczenia dziecka w Placówce oraz podejmowano decyzje dotyczące dalszych losów wychowanka. W efekcie ww. działań z Placówki: do rodziny biologicznej powróciło 39 dzieci, w rodzinach zastępczych umieszczono 18 dzieci, a do domów dziecka odeszło 7 dzieci. Ponadto do młodzieżowych ośrodków wychowawczych skierowano 4 wychowanków, młodzieżowych ośrodków socjoterapii – 3, schronisk dla nieletnich – 7 i domów pomocy społecznej - 2 dzieci, a 33 wychowanków usamodzielniało się.

W latach objętych kontrolą nie było z Placówki adopcji krajowych i zagranicznych. W dniu 09.05.2011 r. Placówka zgłosiła do adopcji 5 wychowanków. Czas trwania procedury od uregulowania sytuacji prawnej ww. dzieci (ustanowienia opiekuna prawnego) do ich zgłoszenia do ośrodka adopcyjno-opiekuńczego trwał od 4 miesięcy i 23 dni do 9 miesięcy i 19 dni, i w ocenie NIK był zbyt długi.

5. Posiedzenia stałego zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w Placówce dokumentowane były protokołami sporządzanymi w zeszycie protokołów. Posiedzenia zespołu zwoływane były w zależności od potrzeb i dotyczyły m.in. ustalenia aktualnej sytuacji rodzinnej i wychowawczej dzieci oraz oceny zasadności dalszego pobytu dzieci w Placówce. Kontrola działalności stałego zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w Placówce za okres 2008-2010, przeprowadzona na próbie 30 losowo wybranych wychowanków wykazała, że naruszone zostały przepisy § 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r.:

- w przypadku 7 dzieci w dokumentacji Placówki nie było żadnego protokołu z posiedzenia ww. stałego zespołu, pomimo, że ww. wychowankowie przebywali w Placówce od 7 dni do 12 miesięcy i 25 dni;
- w przypadku 9 wychowanków w dokumentacji Placówki nie było protokołów z jednego do 3 posiedzeń tego zespołu;
- w przypadku 11 wychowanków jedno posiedzenie stałego zespołu odbyło się po przekroczeniu 6 miesięcy od poprzedniego posiedzenia, które wyniosło od 1 do 34 dni;
- skład 63 z 77 zespołów, które odbyły posiedzenia w okresie objętym kontrolą, nie był zgodny z wymogami określonymi w § 10 ust. 4 ww. rozporządzenia, gdyż nie uczestniczyli w nich: psycholog, pedagog, pracownik PCPR lub OA-O.

⁷ ośrodek adopcyjno-opiekuńczy

6. W trakcie kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przypadki nieterminowego dokumentowania procesu wychowawczego dzieci oraz działań podejmowanych przez Placówkę.

Zgodnie z § 12 ust. 1-6 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r. oraz procedurą sporządzania indywidualnych planów pracy (ipp) placówka realizuje z dzieckiem ipp, aktualizowane nie rzadziej niż co 6 miesięcy, a wychowawca kierujący procesem wychowawczym dziecka w placówce, niezwłocznie po przybyciu dziecka do Placówki (w czasie do 7 dni) opracowuje ipp na podstawie informacji dotyczących dziecka zawartych w dokumentach, o których mowa w § 19 ww. rozporządzenia, analizy procesu zmian rozwoju psychicznego i fizycznego dziecka w czasie pobytu w placówce oraz oceny efektów pracy socjalnej prowadzonej z jego rodzicami. Analiza 30 akt dzieci wykazała, że:

- w przypadku 3 wychowanków w dokumentacji indywidualnej dziecka brak było pierwszego ipp, co było niezgodne z § 12 ust. 2 ww. rozporządzenia oraz procedurą opracowywania ipp w Placówce;
- w przypadku 12 wychowanków w dokumentacji indywidualnej dziecka znajdowały się pierwsze ipp opracowane w terminie od 8 dni do 1 miesiąca i 28 dni po przyjęciu dziecka do Placówki, co naruszało procedurę opracowania ipp w Placówce;
- w przypadku 19 wychowanków pierwszy ipp dziecka został opracowywany bez uwzględnienia informacji dotyczących dziecka zawartych w dokumentach, o których mowa w § 19 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r., co jednocześnie było niezgodne z § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia;
- w przypadku 8 wychowanków pierwszy ipp dziecka był jeden lub 2 razy modyfikowany w terminie dłuższym niż 6 miesięcy, przedłużenie wynosiło od 2 dni do 45 dni, i naruszało terminy określone w § 12 ust. 6 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r.;
- w przypadku 3 wychowanków ipp dziecka nie był modyfikowany w okresie wynoszącym od 8 do 14 miesięcy, co także było niezgodne z ww. § 12 ust. 6 rozporządzenia;
- w przypadku 27 wychowanków ipp dziecka był modyfikowany na podstawie informacji dotyczących dziecka zawartych w dokumentach, o których mowa w § 19 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r., ale bez uwzględnienia danych z aktualnego wywiadu środowiskowego lub aktualnego wywiadu środowiskowego i dokumentacji zdrowotnej.

Ponadto ustalono, że w latach 2008-2010 nie sporządzano w Placówce planów pracy z rodziną. W okresie od 01.01.2011 r. do zakończenia kontroli sporządzono 2 takie plany na 68 wychowanków przebywających w Placówce, a trzy były w trakcie opracowania. Założenia do pracy z rodziną w ww. okresie ujmowano w ipp wychowanków.

W § 23 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MPiPS z 19.10.2007 r. określono, że w przypadku samowolnego opuszczenia placówki przez dziecko lub niezgłoszenia się dziecka w wyznaczonym terminie po usprawiedliwionej nieobecności, dyrektor placówki powiadamia o tym w ciągu 24 godzin rodziców, opiekunów prawnych dziecka, policję, sąd rodzinny nadzorujący wykonanie orzeczenia, oraz centrum pomocy rodzinie. W 30 osobowej próbie wylosowanych do badania, znajdowało się 6 wychowanków, którzy odnotowani zostali w rejestrze ucieczek w 43 przypadkach. Kontrola wykazała że w 37 przypadkach nie zawiadomiono o ucieczce w przeciągu 24 godzin sądu rodzinnego, w 42 przypadkach - PCPR (MOPR), a w 40 przypadkach - rodziców (opiekunów prawnych).

W przypadku stwierdzenia nieusprawiedliwionej nieobecności dziecka w placówce stały zespół ocenia zasadność dalszego pobytu dziecka w placówce, a Dyrektor Placówki na podstawie opinii stałego zespołu kieruje sprawę do centrum pomocy i sądu, który wydał orzeczenie o umieszczeniu dziecka w placówce (§ 23 ust. 2 ww. rozporządzenia). W trakcie kontroli ustalono, że w odniesieniu do 5 ww. wychowanków Dyrektor Placówki kierował sprawę do rozpatrzenia przez sąd rodzinny (11-krotnie), natomiast nie informował o tym właściwego PCPR (MOPR).

Ponadto kontrola NIK wykazała, że w latach 2008-2010 w rejestrze samowolnych oddaleń wychowanków pomijano wpisywanie: daty i miejsca urodzenia wychowanka (np. w 2010 r. na 194 samowolne oddalenia było 167 takich przypadków), daty i godziny ucieczki wychowanka (5 przypadków), imienia i nazwiska osoby zgłaszającej ucieczkę (4 przypadki), formy zgłoszenia ucieczki (10 przypadków), stopnia, imienia i nazwiska policjanta przyjmującego zgłoszenie (9 przypadków), daty i godziny powrotu wychowanka z ucieczki oraz osoby zgłaszającej powrót uciekiniera (33 przypadki).

Ponadto kontrola wpisów do dzienników zajęć wychowawczych w maju 2011 r. wykazała, że nie odnotowywano regularnie stanu wychowanków w dziennikach. W przypadku 16 na 30 dzieci wytypowanych do badania nie można było również określić czasu pobytu wychowanka w grupie interwencyjnej, ponieważ wychowawcy grupy nie odnotowywali informacji o przeniesieniu wychowanka do grupy socjalizacyjnej w dzienniku grupy.

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

1. *Przestrzeganie standardów odnośnie liczby wychowanków w Placówce oraz w grupach wychowawczych.*
2. *Udostępnianie Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Goleniowie danych, z zakresu kosztów realizacji programu naprawczego, które powinny być uwzględnione przy obliczaniu średniego kosztu utrzymania dziecka w Placówce*

3. *Nieskreślanie z ewidencji Placówki wychowanków czasowo umieszczonych w MOW.*
4. *Sporządzanie przez Placówkę wywiadów środowiskowych w terminie określonym w art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej (tj. nie rzadziej niż co 6 miesięcy).*
5. *Przyspieszenie procedury związanej ze zgłaszaniem wychowanków do adopcji (od momentu unormowania sytuacji prawnej dziecka).*
6. *Przeprowadzanie posiedzeń stałego zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w składzie i terminach określonych w stosownych przepisach oraz rzetelne ich dokumentowanie.*
7. *Terminowe i pełne, tj. w wymaganym zakresie dokumentowanie pracy wychowawczej w indywidualnych planach pracy, ich modyfikacjach, planach pracy z rodziną, dziennikach grup wychowawczych i rejestrze samowolnych oddaleń wychowanków.*
8. *Terminowe informowanie sądu, PCPR (MOPR) i rodziców (opiekunów prawnych) o sytuacji wychowawczej i prawnej dziecka w Placówce.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, bądź przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.