



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 410.010.02.2016

P.16.038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

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 Szczecinie
Kontroler	Jarosław Tarasewicz, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/20/2016 z dnia 5.05.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Białogardzie, Plac Wolności 1, 78 – 200 Białogard ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Kowalczyk, dyrektor od 6 grudnia 2013 r. do dnia 5 grudnia 2013 r. dyrektorem była Eleonora Zamszyn. (dowód: akta kontroli str. 3 – 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że PCPR prawidłowo realizowało w latach 2013-2015 zadania wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ polegające na umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej i doborze osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

Zrealizowano wszystkie postanowienia sądu zapewniając dzieciom miejsce w rodzinnej pieczy zastępczej, jak i placówce opiekuńczo-wychowawczej. Świadczenia na utrzymanie dzieci przyznawano zgodnie z przepisami *ustawy*.

Zapewniano na wniosek zainteresowanych środki na dofinansowanie wypoczynku dzieci poza miejscem zamieszkania, pokrywano wydatki związane z potrzebami dzieci, a także wydatki związane z remontami lokali mieszkalnych i występowaniem zdarzeń losowych. Prowadzono także w siedzibie Centrum specjalistyczne poradnictwo dla rodzin zastępczych w zakresie pedagogicznym, prawnym i psychologicznym.

Podejmowano działania w zakresie promocji rodzicielstwa zastępczego i naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej. Nie były one w pełni skuteczne. Świadczy o tym m.in. to, że w badanym okresie pozyskano tylko 2 kandydatów na rodziny zastępcze zawodowe i 7 na rodziny zastępcze niezawodowe oraz utworzono 2 rodziny zawodowe i 4 niezawodowe. Liczba dzieci przebywających w domu dziecka utrzymywała się na wysokim poziomie, a w rodzinach zastępczych zmniejszyła się ze 129 w 2013 r. do 116 w 2015 r. i w placówkach opiekuńczo – wychowawczych z 27 w 2013 r. do 14 w 2015 r.

Uwagi NIK dotyczyły:

- dokonywania okresowych ocen sytuacji dziecka na posiedzeniach zespołu ds. pieczy zastępczej nie zawsze w składzie wymaganym art. 130 ust 1 *ustawy*,

¹ Dalej: Centrum lub PCPR.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 575., zwana dalej *ustawą* lub *ustawą o pieczy zastępczej*.

- braku w planach pomocy dzieciom terminów realizacji, oczekiwanych efektów, a także osób odpowiedzialnych za ich realizację.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozeznanie potrzeb w zakresie rodzin zastępczych.

1.1. Organizacja pieczy zastępczej i zatrudnianie koordynatorów.

Opis stanu
faktycznego

Centrum funkcjonowało na podstawie statutu⁴ oraz regulaminu organizacyjnego⁴. Starosta Białogardzki zarządzeniem nr 40/11 z dnia 5 grudnia 2011 r. wyznaczył PCPR na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Dyrektor Centrum na podstawie art. 76 ust. 2 ustawy powołał zespół ds. pieczy zastępczej⁵, do którego zadań zgodnie z §10 regulaminu organizacyjnego należało m.in: prowadzenie naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, analiza sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej kandydatów; prowadzenie badań psychologicznych i pedagogicznych kandydatów; organizowanie szkoleń dla kandydatów; prowadzenie poradnictwa i terapii dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz zapewnienie im dostęp do poradnictwa specjalistycznego; szkolenie i wspieranie psychologiczno – pedagogiczne osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą oraz rodziców dzieci objętych tą pieczę; dokonywanie okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy; zgłaszanie do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną efektów pracy; opracowywanie i realizowanie 3 – letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej; opracowywanie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie; sporządzanie sprawozdań oraz informacji opisowych z zakresu pieczy zastępczej.

PCPR nie miał opracowanych dodatkowych procedur wewnętrznych dotyczących zasad kwalifikowania i doboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, funkcjonowania rodzin zastępczych i kontroli nad nimi. W ocenie dyrektora Centrum (...) *Powołany regulaminem organizacyjnym Zespół ds. pieczy zastępczej wykonuje swoje zadania w tym zakresie zgodnie z zapisami i ustaloną procedurą w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Pracownicy Zespołu w swoich zakresach czynności mają wskazane i przydzielone zadania między innymi do realizacji procedury kwalifikacji i doboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Taka organizacja pracy i podział obowiązków zostały wypracowane od 2014 roku i w ocenie dyrektora PCPR były skuteczne i efektywne.(...)*

(dowód: akta kontroli str. 6 – 13)

W okresie objętym kontrolą dyrektor Centrum do pracy w Zespole wyznaczał m.in. pracowników socjalnych i koordynatorów pieczy zastępczej.

Koordynacją działań Zespołu zajmował się pracownik socjalny wyznaczony przez dyrektora Centrum, do którego zadań należał nadzór merytoryczny i wsparcie rodzin zastępczych nieobjętych opieką koordynatora (w tym: przygotowanie planów pomocy dziecku, sporządzanie oceny sytuacji dziecka); zwoływanie posiedzeń zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w pieczy zastępczej; sporządzanie oceny rodzin zastępczych; pozyskiwanie kandydatów na rodziców zastępczych oraz kierowanie ich na szkolenia; prowadzenie rejestru rodzin zastępczych oraz sprawozdawczości w tym zakresie.

Pracownicy socjalni wchodzący w skład Zespołu zajmowali się:

- procesem usamodzielniania wychowanków opuszczających pieczę zastępczą rodzinną i instytucjonalną,

⁴ Uchwała Nr 25/2012 Zarządu Powiatu w Białogardzie z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania PCPR regulaminu organizacyjnego.

⁵ Dalej: Zespół.

- umieszczaniem dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, wyszukiwaniem miejsc w placówkach poza powiatem, wystawianiem skierowań do placówek opiekuńczo-wychowawczych na terenie powiatu białogardzkiego,
- uczestniczyli w posiedzeniach zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka,
- przygotowywali miesięczne zestawienia liczby dzieci w poszczególnych placówkach i ustalali koszty współfinansowania utrzymania dzieci w placówkach dla poszczególnych gmin powiatu.

Koordinatory zatrudnieni w Zespole na podstawie umów zlecenia realizowali powierzone zadania na podstawie przepisów *ustawy* i w ocenie dyrektora Centrum nie istniała potrzeba regulowania tych kwestii odrębnym zarządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 41, 43 – 47)

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że (...) w okresie objętym kontrolą koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej wykonywali swoje zadania płynnie i nigdy nie występowały problemy z finansowaniem tego zadania. (...) Wszyscy koordynatorzy wykonywali swoje zadania w ramach umów – zleceń (...) W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły poważniejsze zmiany kadrowe na stanowiskach odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu pieczy zastępczej. W 2014 roku wypowiedzenie złożył jeden pracownik socjalny.

(dowód: akta kontroli str. 45 – 47)

W latach 2013-2015 koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej zapewniali opiekę wszystkim rodzinom zastępczym, które o to wnosiły. W 2015 r. pod opieką 5 koordynatorów znalazło się 58 rodzin (w latach 2013 i 2014 odpowiednio: 61 i 60 pod opieką 2 koordynatorów). Tym samym spełniony był warunek określony w art. 77 ust. 4 *ustawy* w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r., zgodnie, z którym koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych (poprzednio koordynator mógł mieć pod opieką jednocześnie do 30 rodzin).

Wszyscy koordynatorzy pieczy zastępczej zatrudnieni w Centrum spełniali wymagania określone w art. 78 ust. 1 *ustawy*. Żaden z nich nie łączył pracy koordynatora z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego, ani też nie prowadził postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat. Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 7 *ustawy* koordynatorzy składali corocznie sprawozdanie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 32 – 34, 131)

1.2. Formy opieki i wychowania zapewnione dzieciom w pieczy zastępczej.

Dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców Centrum zapewniało opiekę i wychowanie w rodzinnych, jak i instytucjonalnych formach pieczy zastępczej. Do rodzinnych form pieczy zastępczej należały rodziny zawodowe, niezawodowe i spokrewnione.

Liczba rodzin zastępczych w latach 2013 – 2015 zmniejszyła się z 87 do 69, tj. o 20,7%, w tym rodzin zastępczych spokrewnionych z 58 do 47, rodzin zastępczych niezawodowych z 22 do 14, natomiast rodzin zastępczych zawodowych było w roku 2013 i 2015 – 7, a w roku 2014 – 6. Limit nowych rodzin zastępczych zawodowych wynosił 2 w każdym roku. W 2013 r. i 2014 r. nie utworzono nowej rodziny zastępczej zawodowej, a w 2015 r. 2, w tym 1 po przekształceniu funkcjonującej rodziny niezawodowej w zawodową.

Liczba dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej w tym okresie zmniejszyła się z 129 do 116, tj. o 10,1%, z czego w rodzinach zastępczych spokrewnionych z 76 do 64, w rodzinach zastępczych niezawodowych z 26 do 18, a w rodzinach zastępczych zawodowych wzrosła z 27 do 34. Liczba dzieci przebywających

w rodzinach zastępczych po ukończeniu 18 roku życia wzrosła odpowiednio z 9 w 2013r. do 18 w roku 2015.

Liczba dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych po raz pierwszy w ciągu roku wyniosła 22 w 2013 r., 15 w 2014 r. i 22 w 2015 r., z tego odpowiednio z:

- rodziny biologicznej 17, 12 i 10 dzieci,
- placówki opiekuńczo – wychowawczej 2 dzieci tylko w 2015 r.,
- rodziny korzystającej ze wsparcia asystenta rodziny 2 w 2014 r. i 2 w 2015 r.,
- innych powodów (porzucenie dziecka, pozostawienie w szpitalu, zmiana rodziny zastępczej) 5,1 i 8 dzieci.

W latach 2013-2014 w rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego przez okres dłuższy niż 8 miesięcy przebywało 5 dzieci w 2013 r. i 6 w 2014 r., a w 2015 r. nie stwierdzono takiego przypadku. Zgodnie z art. 58 ust. 4 ustawy w rodzinie zastępczej zawodowej o charakterze pogotowia rodzinnego umieszcza się dzieci na pobyt okresowy, do czasu unormowania sytuacji dziecka, nie dłużej niż na okres 4 miesięcy. W szczególnych sytuacjach pobyt może być przedłużony do 8 miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej. Analiza dokumentacji wykazała, że przebywające w pogotowiu dzieci nie miały uregulowanej sytuacji prawnej. Ostatecznie wszystkie te dzieci z chwilą uregulowania sytuacji prawnej wróciły albo do rodziny biologicznej, przeszły pod opiekę rodzinnej pieczy zastępczej lub zostały adoptowane. W ww. przypadkach właściwe sądy informowane były o sytuacji dzieci umieszczonych w pogotowiu rodzinnym. Stwierdzono także, iż wielomiesięczne pobyty dzieci w pogotowiu rodzinnym wynikały z przedłużających się postępowań sądowych (w tym postępowań odwoławczych) np. o pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej.

Liczba dzieci, które opuściły rodziny zastępcze wyniosła odpowiednio: 21 w 2013 r., 14 w 2015 r. i 19 w 2015 r., z tego odpowiednio w związku z:

- powrotem do rodziny biologicznej – 4,1,4 dzieci,
- przejściem do placówki opiekuńczo – wychowawczej – 0,2,4 dzieci,
- adopcją – 2,1,5 dzieci,
- usamodzielnieniem – 14,6,5 dzieci,
- innych powodów (zmiana formy opieki, umieszczenie w zakładzie poprawczym) – 1,4,1 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 47 – 48,131 – 132)

W 2013 r. funkcjonowało 7 rodzin zawodowych (1 rodzinę zawodową rozwiązano), w tym 1 pełniącą funkcję pogotowia opiekuńczego, 58 rodzin zastępczych spokrewnionych i 22 niezawodowe. W 2014 r. funkcjonowało 6 rodzin zastępczych zawodowych, w tym jedna pełniącą funkcję pogotowia opiekuńczego, 49 rodzin zastępczych spokrewnionych i 18 niezawodowych. W 2015 r. funkcjonowało 7 rodzin zastępczych zawodowych, w tym 1 pełniącą funkcję pogotowia opiekuńczego, 47 rodzin zastępczych spokrewnionych i 14 niezawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 139 – 172)

W badanym okresie na terenie powiatu białogardzkiego funkcjonowały następujące placówki realizujące instytucjonalne formy pieczy zastępczej: Placówka opiekuńczo - wychowawcza nr 1 w Białogardzie⁶, Placówka opiekuńczo – wychowawcza nr 2 w Białogardzie⁷, Rodzinny Dom Dziecka - Placówka opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego w Białogardzie⁸, Wioska Dziecięca SOS w Karlinie – placówka

⁶ Dalej: POW- 1.

⁷ Dalej: POW- 2.

⁸ Dalej: P-RDD.

opiekuńczo – wychowawcza typu rodzinnego (placówkach typu: socjalizacyjnego, interwencyjnego, specjalistyczno–terapeutycznego i rodzinnego)⁹.

Placówki te dysponowały łącznie 30 miejscami w 2013 r., 42 w 2014 r. i 42 w 2015 r. W latach 2013-2015 przebywało w nich odpowiednio: 32, 41 i 37 dzieci, w tym liczba dzieci w wieku do 7 lat wzrosła z 2 w 2013 r. do 6 w 2014 r. i 5 w 2015 r. Liczba dzieci w wieku do 10 lat wyniosła w tym okresie odpowiednio: 3,1 i 3. Liczba dzieci z powiatu białogardzkiego przebywających w wymienionych placówkach wyniosła odpowiednio: 5, 6 i 7.

Liczba dzieci umieszczonych w ww. placówkach opiekuńczo – wychowawczych po raz pierwszy w ciągu roku zmalała w badanym okresie z 27 w 2013 r. i 37 w 2014 r. do 14 w 2015 r. W rodzinach zastępczych, jak i w placówkach opiekuńczo – wychowawczych istniała wystarczająca liczba miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 47 – 48, 131 – 132)

W latach 2013, 2014 i 2015 do Centrum wpłynęło odpowiednio 26, 34 i 29 postanowień sądowych w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Nie było przypadku nie wykonania postanowienia sądowego o umieszczeniu w rodzinnej pieczy zastępczej. Liczba niewykonanych postanowień o umieszczeniu w instytucjonalnej pieczy zastępczej w roku wydania postanowienia przez sąd wyniosła 2 w 2014 r. i 1 w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 131 – 132)

Pracownik socjalny Centrum wyjaśniła, że:

- w 2014 r. jeden przypadek dotyczył niewykonania postanowienia (...) ze względu na brak możliwości doprowadzenia małoletniego do placówki, do której wydane było skierowanie. Małoletni przebywał w środowisku rodzinnym, matka nie współpracowała z ośrodkiem pomocy społecznej, policją, kuratorem sądowym, szkołą. Podejmowane były próby doprowadzenia małoletniego przez policję i kuratora, które nie przyniosły pozytywnego skutku. Małoletni został zatrzymany przez policję i przewieziony do młodzieżowego ośrodka wychowawczego (...) wówczas możliwe było zrealizowanie postanowienia i umieszczenie małoletniego w placówce opiekuńczo – wychowawczej, które nastąpiło w dniu 26.03.2015 r.

Drugi przypadek dotyczył postanowienia z 31 października 2014 r. zrealizowanego 30 lipca 2015 r. (...) ze względu na brak miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej; postanowienie dotyczyło umieszczenia 4 rodzeństwa; rozsyłane były zapytania do innych powiatów, które nie przyniosły pozytywnego rezultatu; dzieci pozostawały pod opieką matki, która zobowiązana była do ścisłej współpracy z PCPR - na wszystkie spotkania stawiała się; jednocześnie regularnie uczęszczała na spotkania do terapeuty uzależnień, objęta była wsparciem i opieką asystenta rodziny, nadzór sprawował kurator społeczny i zawodowy; wszystkie służby pozostawały w ścisłym kontakcie.(...).
- w 2015 r. (...) postanowienie z dnia 2 września 2015 r. zostało zrealizowane 27 kwietnia 2016 r. ze względu na brak miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej; jednocześnie małoletni odrębnym postanowieniem sądu został umieszczony w młodzieżowym ośrodku wychowanym, gdzie pod opieką pracowników MOW oczekiwał na miejsce w placówce opiekuńczo – wychowawczej.”

(dowód: akta kontroli str. 133 – 134)

W zakresie poradnictwa specjalistycznego na terenie powiatu białogardzkiego funkcjonowały: Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna, Poradnia Zdrowia Psychicznego, Poradnia Uzależnień, a także specjaliści zatrudnieni w ramach PCPR: psycholog, pedagog, terapeuta uzależnień oraz radca prawny. Ze wszystkich tych form wsparcia korzystały rodziny zastępcze. Uczestniczyły również w zajęciach Grupy Wsparcia. W latach 2013-2014 rodziny zastępcze i ich wychowankowie byli

⁹ Dalej: WS-SOS.

objęci kompleksowym wsparciem specjalistycznym w ramach projektu partnerskiego „Rodzina Razem” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Od 2015 roku finansowanie poradnictwa specjalistycznego przejął Starosta Białogardzki.

W badanym okresie w ramach poradnictwa specjalistycznego (prawnego, psychologicznego i pedagogicznego) zarejestrowano 229 porad dla 108 rodzin w 2013 r., 311 porad dla 205 rodzin w 2014 r. i 177 porad dla 144 rodzin w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 48)

1.3. Ograniczenia i bariery w zapewnieniu opieki w pieczy zastępczej.

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że wszystkie rodziny zastępcze funkcjonujące w powiecie dobrane zostały właściwie, liczba miejsc w pieczy zastępczej rodzinnej i instytucjonalnej była wystarczająca i w związku z tym postanowienia wydane przez sąd były realizowane (...) *niemal natychmiast. (...) Mimo ciągłych poszukiwań kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych lub do prowadzenia rodzinnych domów dziecka brak było osób chętnych do założenia rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej, wykonywania obowiązków rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego oraz kierowania rodzinnym domem dziecka. (...) Prawdopodobnie otoczenie szczególną opieką tej grupy dzieci stanowi duże wyzwanie dla potencjalnych rodziców zastępczych. W przypadku prowadzenia rodzinnego domu dziecka przeszkodą może być brak posiadania w zasobach powiatu białogardzkiego odpowiedniego budynku mieszkalnego, który można byłoby przeznaczyć na prowadzenie rodzinnego domu.*

W zakresie możliwości wygaszania instytucjonalnych form pomocy dla dzieci dyrektor Centrum wyjaśniła, że ponieważ: (...) *duża część dzieci kierowanych do pieczy zastępczej stanowią nastolatki sprawiające poważne problemy opiekuńczo – wychowawcze, nie jest realne w ocenie PCPR wygaszanie instytucjonalnych form pieczy zastępczej, ponieważ istnieją niewielkie szanse na umieszczanie tych dzieci w rodzinach zastępczych, które bardzo boją się problemów z dorastającą młodzieżą. Przy obecnym braku zainteresowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej ograniczenie do 14 liczby wychowanków w placówkach opiekuńczo – wychowawczych mogłoby spowodować problemy w realizacji niektórych postanowień sądu. (...) Obecnie musiałoby powstać około 11-12 rodzin zastępczych zawodowych, w których umieszczono by po 4-5 dzieci, aby zastąpić placówki opiekuńczo – wychowawcze typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistycznego – terapeutycznego. Na terenie powiatu białogardzkiego znajdują się dwie placówki (POW Nr 1 i POW Nr 2), w których łącznie może wychowywać się 42 dzieci. (...) Ponadto obecnie na terenie powiatu białogardzkiego funkcjonują dwie placówki opiekuńczo – wychowawcze typu rodzinnego. Jest to placówka opiekuńczo – wychowawcza – Rodzinny Dom Dziecka, w której przebywa 8 dzieci i Wioska Dziecięca SOS, w której jest umieszczonych 64 wychowanków. (...) W ocenie PCPR zmiana tej formy pieczy zastępczej byłaby niewskazana (...).*

W ocenie dyrektora Centrum rządowy program 500+ nie wpłynął na wzmożone zainteresowanie rodziców biologicznych lub innych krewnych dziećmi przebywającymi w pieczy zastępczej. Natomiast, jako podstawowe źródła niepowodzeń realizowanych programów pomocy dziecku wymieniła: problemy rodzin zastępczych spokrewnionych w podeszłym wieku; negatywny wpływ środowiska rówieśniczego; destrukcyjny wpływ rodziców biologicznych oraz stan zdrowia dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 48 – 51)

W zakresie ewentualnych zmian w obowiązujących przepisach dyrektor Centrum wyjaśniła, że: (...) *Ustawodawca przewiduje terminy, wymagania, określa wytyczne, zakres pracy, które nie zawsze są możliwe do zrealizowania. Jednym z problemów jest sporządzenie diagnozy psychofizycznej dziecka. (...) Zapis ustawy nie jasno*

stanowi, kto taką diagnozę ma przygotować. Oczekuje się od organizatora pieczy zastępczej, że w momencie przyjęcia dziecka do rodziny zastępczej bądź placówki taka dokumentacja będzie zgromadzona. Jeśli takiej diagnozy nie ma, oczekuje się od powiatowego centrum, że ją sporządzi. Na etapie przyjęcia dziecka nie ma możliwości zdiagnozowania go. Dopiero w momencie umieszczenia dziecka w pieczy możliwe jest przebadanie małoletniego i sporządzenie odpowiedniego dokumentu, gdyż wcześniej nie mamy kontaktu z dzieckiem. Ponadto taką diagnozę sporządza się na podstawie licznych dokumentów (medycznych, opinii szkolnych oraz PPP), których zgromadzenie często wymaga więcej czasu. Ponadto istotnym problemem jest fakt, że ustawodawca w przypadku rodzin zastępczych określa zbyt krótki okres na zgromadzenie niezbędnej dokumentacji a w przypadku placówek w ogóle tego nie reguluje.(...)

(dowód: akta kontroli str. 51-52)

W zakresie współpracy z sądami dyrektor wyjaśniła, że: (...) warty zastanowienia jest kwestia zasądzania alimentów od rodziców biologicznych. Zgodnie z art. 38. ust. 2 kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie zobowiązany jest dochodzić świadczeń alimentacyjnych, w przypadku, gdy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok. W przypadku rodzin zastępczych spokrewnionych, aby nie zachodził konflikt rodzinny, Powiatowe Centrum korzysta z tego artykułu i występuje z wnioskiem do sądu o ustalenie alimentów, jednak często zdarza się, że sąd odstępuje od zasądzenia alimentów ze względu na trudną sytuację osobistą, finansową rodziców biologicznych. Zasądzenie alimentów jest zabezpieczeniem na przyszłość dla dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Zasądzenie alimentów nie jest, więc tylko przesłanką do polepszenia sytuacji finansowej rodziny i dziecka w niej umieszczonego, ale przede wszystkim ma zabezpieczyć przyszłość dziecka w kontekście jego usamodzielnienia.

(...) Centrum prowadzi i przesyła do sądu oraz starostwa powiatowego, co miesiąc aktualny rejestr rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych funkcjonujących na terenie powiatu. Ponadto, aby pełnić funkcje rodziny zastępczej zawodowej należy przejść całą procedurę kwalifikacji – badanie psychologiczne, szkolenie itd. Po zakończeniu procedury kwalifikacyjnej, gdy rodzina zawodowa po raz pierwszy przyjmuje dziecko, organizator rodzinnej pieczy zastępczej sporządza opinię, która kolejno wysyłana jest do sądu – opinia ta stanowi dla sądu główne źródło wiedzy o kandydatach na rodzinę zastępczą. Wobec tego, zbędnym wydaje się po raz kolejny kwalifikowanie funkcjonującej już rodziny zastępczej zawodowej, jako kandydatów do pełnienia tej roli dla kolejnego dziecka.

Kolejnym problemem jest kwestia gromadzenia dokumentacji dziecka. (...) większość dokumentacji jest w posiadaniu sądu, jednakże nie otrzymujemy jej wraz z postanowieniem. Przekazanie tej dokumentacji znacznie przyspieszyłoby proces umieszczenia dziecka w pieczy i ułatwiło dalsze działania.(...)Zawarcie przez ustawodawcę zapisu o udostępnianiu przez sąd posiadanych dokumentów wpłynęłoby na poprawę skuteczności naszych działań.(...)"

(dowód: akta kontroli str. 52 – 53)

W zakresie innych problemów związanych z pieczą zastępczą, dyrektor Centrum wyjaśniła, że: (...) Zespół ds. pieczy zastępczej PCPR Białogard przygotowuje dokumentację zgodnie z ustawą o wspieraniu i systemie pieczy zastępczej, posługuje się takim samym wspólnie wypracowanym wzorem dokumentów i są to: plany pomocy dziecku, karta modyfikacji do planu pomocy dziecku, karta pracy z rodziną, kwestionariusz wywiadu środowiskowego na potrzeby oceny sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej. Sporządzenie przez ustawodawcę wzorów powyższych dokumentów, zdecydowanie ułatwiłoby pracę Zespołu, a ponadto uporządkowałoby współpracę między PCPR/MOPR-ami w całym kraju. Dotyczy to np. sytuacji, kiedy dziecko

umieszczane było już w pieczy zastępczej i zostało umieszczone w innym powiecie/mieście. Wówczas istnieje dość poważny problem jak powinien wyglądać plan pomocy dziecku i pozostałe dokumenty. Każdy Powiat robi to dowolnie.(...)

(dowód: akta kontroli str.53)

1.4. Opracowanie i realizacja trzyletniego planu rozwoju pieczy zastępczej.

Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy, Rada Powiatu w dniu 30 marca 2012 r. przyjęła 3 – letni Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Białogardzkim na lata 2012 – 2014¹⁰. Program opracowany został przez PCPR, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie. Wskazano m.in. przyczyny umieszczania dzieci poza środowiskiem rodzinnym, takie jak np.: bezdomność, bezrobocie, choroba, uzależnienie, niepełnosprawność, przemoc w rodzinie, czy niewydolność w wypełnianiu przez rodziców biologicznych funkcji opiekuńczo-wychowawczych, sieroctwo, porzucenie, wyjazd rodziców za granicę, ubóstwo.

Celem głównym Programu było „Stworzenie spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną ukierunkowanego na rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej w Powiecie Białogardzkim”.

W dniu 29 maja 2015 r. Rada Powiatu przyjęła „3 – letni Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Białogardzkim na lata 2015 – 2017”¹¹.

Celem głównym Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Białogardzkim na lata 2015-2017 było rozbudowanie i wspieranie istniejącego systemu pieczy zastępczej rodzinnej i instytucjonalnej, ze szczególnym uwzględnieniem pieczy rodzinnej oraz organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym pieczę zastępczą. Zakładane zadania do zrealizowania służące osiągnięciu celu głównego Programu, wskaźniki realizacji zadań i proponowane działania w celu osiągnięcia realizacji zadania, monitoring i ewaluację.

W tych programach określono także cele szczegółowe¹², kierunki działania i sposoby realizacji, pomocy i wsparcia dla rodzin zastępczych i dzieci umieszczonych w tych rodzinach, realizatorów tych działań i orientacyjne terminy realizacji, bez określenia planowanego budżetu i podziału na szacunkowe koszty realizacji zadań i strukturę finansowania działań, wg źródeł. Wskaźniki badane przez PCPR w procesie ewaluacji¹³ Programu nie zawierały liczbowych ani procentowych wartości docelowych. Zdaniem NIK, brak zwymiarowanych wskaźników nie pozwala na dokonywanie pełnych i jednoznacznych ocen realizacji Programu i wskazuje na częściowo formalny charakter tego dokumentu.

¹⁰ Przyjęty uchwałą Nr XXI/131/2012. Dalej Program.

¹¹ Uchwała Nr VIII/56/2015.

¹² Cele szczegółowe obejmowały: Współpraca z właściwymi ośrodkami pomocy społecznej, w tym asystentem rodziny, w zakresie wielokierunkowej pracy z rodzinami, zagrożonymi odebraniem dzieci w skutek ich niewydolności wychowawczo-opiekuńczej, oraz przeciwdziałanie występującym w rodzinie dysfunkcjom; Promowanie idei rodzicielstwa zastępczego i wspieranie rodzinnych form pieczy zastępczej; Wielokierunkowa praca z rodzinami biologicznymi dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej; Organizowanie i wspieranie procesu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej.

¹³ Do wskaźników badanych w procesie ewaluacji zaliczono m.in. liczbę i rodzaj kontaktów z instytucjami zewnętrznymi, w tym z ośrodkami pomocy społecznej; liczbę wydanych w danym roku orzeczeń sądowych w przedmiocie umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej; formy pracy z rodzinami biologicznymi przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych; liczby rodzin zagrożonych odebraniem dzieci; liczbę rodzin objętych przez samorządy gminne działaniami profilaktycznymi (w tym o charakterze imprez integracyjnych); wspierającymi, pomocowymi, w których wystąpiło zagrożenie odebrania dzieci; liczba rodzin objętych pomocą i pracą asystenta rodziny; liczbę i sposób przeprowadzonych inicjatyw w promowaniu idei rodzicielstwa zastępczego; liczbę i formy indywidualnych spotkań z kandydatami aplikującymi na rodzinę zastępczą; liczba przeprowadzonych szkoleń i udzielonego wsparcia, poradnictwa dla kandydatów na rodziny zastępcze, pełniących funkcje rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych i zawodowych; liczbę nowopowstałych rodzin zastępczych; liczbę dzieci umieszczonych w poszczególnych formach pieczy zastępczej; liczbę rodzin zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej; liczbę przeprowadzonych szkoleń dla rodzin zastępczych; liczba rodzin zastępczych korzystających z organizowanego wsparcia i poradnictwa; liczbę pozyskanych wolontariuszy; liczbę rodzin i dzieci, które powróciły do rodziny naturalnej; liczbę usamodzielnianych wychowanków, w tym kontynuujących naukę; liczbę udzielonego wsparcia i poradnictwa pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej, w tym wychowanków wychodzących z systemu opieki społecznej.

Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy programy określały w każdym roku limit rodzin zastępczych zawodowych. Limit został określony na podstawie szacunkowych danych Centrum oraz rozeznania potrzeb. W latach 2013, 2014 i 2015 limit nowych rodzin zastępczych zawodowych wynosił po 2 i w latach 2016 i 2017 po 1.

Z realizacji programów za lata 2013-2015 były przekazywane do starostwa sprawozdania, w których przedstawiono m.in. osiągnięte efekty.

(dowód: akta kontroli str. 139 – 172, 173 – 244)

Dyrektor Centrum wyjaśniła:

(...) Dokumentem strategicznym, który jest podstawą do tworzenia wszystkich programów obecnie jest w powiecie białogardzkim Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014 – 2020, zatwierdzona Uchwałą Nr XLIV/263/2014 Rady Powiatu Białogardzkiego z dnia 28 marca 2014 roku. Programy rozwoju pieczy zastępczej w powiecie białogardzkim były realizowane i tworzone w oparciu przede wszystkim o cele strategiczne Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.(...)

(...) cel główny programu 2012-2014 został osiągnięty, ponieważ w powiecie białogardzkim istnieje spójny system opieki nad dzieckiem i rodziną ukierunkowany na rozwój rodzinnych form pieczy w Powiecie Białogardzkim. W tym okresie udało się wypracować wspólny model współpracy i efektem tego jest partnerstwo lokalne pod nazwą „ Razem dla Rodziny”, w skład, którego wchodzi organizacje pozarządowe i jednostki samorządowe (powiatowe i gminne). Wcześniej do 2014 roku wszystkie jednostki pomocy społecznej wspólnie w ramach partnerstwa Rodzina Razem realizowały projekt systemowy, którego realizację koordynowało PCPR. Dzięki finansowaniu ze środków EFS udało się zrealizować szereg zadań adresowanych do rodziny, między innymi zatrudniono asystentów rodziny i pracowników socjalnych.

Jeżeli chodzi o drugi Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2015 – 2017, nie można jeszcze dokonać analizy jego efektów, ponieważ funkcjonuje dopiero rok, a dotychczasowe efekty dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie będzie prezentował na corocznej sesji Rady Powiatu w czerwcu 2016 roku. Jednakże należy też wspomnieć, że niezwykle trudno jest pozyskać kandydatów do pełnienia funkcji zawodowych specjalistycznych rodzin zastępczych. Mimo ciągłych poszukiwań, nie ma chętnych rodzin zastępczych do podjęcia tego zadania. Założony limit rodzin zastępczych na rok 2015 nie został zrealizowany, bowiem utworzono jedną rodzinę zastępczą zawodową (limit przewidywał 2) i przekształcono jedną rodzinę niezawodową w zawodową rodzinę zastępczą.(...)

(dowód: akta kontroli str. 253 – 259)

1.5. Zgłaszanie potrzeb dotyczących pieczy zastępczej.

Dyrektor Centrum - zgodnie z art. 182 ust. 5 i art. 76 ust. 4 pkt 15 ustawy – przedkładała Staroście Białogardzkiemu i Radzie Powiatu roczne sprawozdania z działalności PCPR oraz potrzeby finansowe na najbliższe lata na realizację zadań w zakresie pieczy zastępczej, w tym m.in. na pozyskiwanie nowych kandydatów na rodziny zastępcze, tworzenie nowych rodzin zastępczych zawodowych oraz podjęcie działań w kierunku uruchomienia nowych form opieki nad dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 169-172)

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nigdy nie występowały problemy z finansowaniem zadań w zakresie pieczy zastępczej, a środki na ten cel pochodziły z budżetu powiatu i budżetu państwa w ramach programów z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 247 ustawy o pieczy zastępczej).

(dowód: akta kontroli str. 45-47)

Potrzeby finansowe na realizację zadań, w tym w zakresie pieczy zastępczej, zgłaszane były na etapie opracowania projektu budżetu na następny rok. We wrześniu 2014 r. wraz z projektem budżetu na 2015 r. dyrektor PCPR zwróciła się do Starosty Białogardzkiego o sfinansowanie 3 etatów koniecznych do realizacji zadań z zakresu pieczy zastępczej (dotychczas były one finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach realizowanego przez PCPR partnerskiego projektu systemowego „Rodzina Razem”). Dyrektor PCPR w projekcie budżetu informował Starostę, że do zachowania płynnej i rzetelnej realizacji zadań z obszaru pieczy zastępczej istnieje konieczność przejęcia finansowania 3 etatów (2 pracowników socjalnych i referenta ds. windykacji). Zaakceptowano wówczas budżet niezbędny do sfinansowania 2 etatów. W ramach tego budżetu dyrektor Centrum sfinansowała trzeci etat merytoryczny w wyniku likwidacji stanowiska pomocniczego.

(dowód: akta kontroli str. 47, 92 – 105)

Półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za lata 2013-2015, w tym zadań dotyczących rodzin zastępczych, zgodnie z § 3 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 zastępczej¹⁴ były terminowo przekazywane do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie, tj. do końca lipca danego roku oraz stycznia roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 139 – 168)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania PCPR związane z rozpoznaniem potrzeb w zakresie rodzin zastępczych, w tym rozwiązania organizacyjne i formy funkcjonowania pieczy zastępczej były zgodne z uregulowaniami określonymi w *ustawie*.

2. Działania na rzecz pozyskania osób i ich przygotowania do pełnienia funkcji rodzin zastępczych

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych.

PCPR w latach 2013-2015 podejmował działania w celu pozyskiwania kandydatów na rodziców zastępczych oraz promocji rodzicielstwa zastępczego, w ramach, których m.in.:

- prowadzone były akcje promocyjne w trakcie imprez plenerowych organizowanych przez samorząd powiatu, m.in. podczas pikników organizowanych z okazji Dnia Rodzicielstwa Zastępczego, na Sesjach Rady Powiatu i na posiedzeniach Komisji Rady Powiatu,
- informacje o poszukiwaniach kandydatów na rodziców zastępczych przekazywano również podczas spotkań pracowników pomocy społecznej Powiatu Białogardzkiego z mieszkańcami powiatu,
- rozprowadzano na spotkaniach i akcjach plakaty, informatory i ulotki;
- organizowano szkolenia dla rodziców zastępczych połączone z wypoczynkiem oraz organizacją czasu dla towarzyszących dzieci,

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371.

- informowano o możliwości pełnienia funkcji rodziny zastępczej, poprzez zamieszczone ogłoszenia na stronie internetowej PCPR i Starostwa Powiatowego, a także w siedzibie Centrum i prasie lokalnej. Informacje powyższe obejmowały w szczególności: rodzaje rodzin zastępczych, warunki, jakie należy spełniać, wymagane dokumenty, świadczenia na rzecz rodzin zastępczych, rodzaje wsparcia oraz kontakt z Ośrodkiem. Działania informacyjne prowadzono także w ramach współpracy z innymi instytucjami i organizacjami, działającymi na rzecz dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 247 – 248, 266 – 283)

2.2. Rozeznanie potrzeb i chętni do pełnieniem funkcji rodzin zastępczych.

Liczba kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej w latach 2013-2015 zmniejszyła się z 11 w 2013 r. do 7 w 2014 r. i zwiększyła się do 13 w 2015 r. W poszczególnych typach rodzin zastępczych sytuacja kształtowała się następująco:

- w 2013 roku na 11 kandydatów na rodzinny spokrewnione 10 zostało zakwalifikowanych i utworzonych,
- w 2014 roku na 5 kandydatów na rodziny spokrewnione i 2 na rodziny niezawodowe, zostało zakwalifikowanych i utworzonych 2 spokrewnione i 2 niezawodowe,
- w 2015 roku na 7 kandydatów na rodziny spokrewnione, 5 na rodziny niezawodowe i 2 na rodziny zawodowe, zakwalifikowano i utworzono 5 spokrewnionych, 2 niezawodowe i 2 zawodowe (w tym 1 w wyniku przekształcenia rodziny niezawodowej w zawodową).

Spośród kandydatów na poszczególne typy rodzin zastępczych zaświadczenia kwalifikacyjne otrzymało: 3 kandydatów (43%) na rodziny zastępcze spokrewnione, 1 kandydat (20%) na rodzinę zastępczą niezawodową i 1 kandydat (50%) na rodzinę zastępczą zawodową. Wszyscy kandydaci, którzy otrzymali zaświadczenia odbyli szkolenia. W badanym okresie nie było kandydatów do prowadzenia rodzinnego domu dziecka.

(dowód: akta kontroli str.131-132)

Dyrektor Centrum wyjaśniła: (...) rozeznanie potrzeb w zakresie liczby dzieci wymagających pomocy poprzez umieszczenie w pieczy zastępczej odbywa się głównie we współpracy z sądem, policją i ośrodkami pomocy społecznej.

Współpraca z Wydziałem Rodzinnym Sądu Rejonowego w Białogardzie polegała na wymianie informacji na temat środowisk zagrożonych umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej, PCPR otrzymywał z Sądu pisma informujące o możliwości umieszczenia dzieci w pieczy rodzinnej bądź instytucjonalnej z poleceniem wskazania rodziny zastępczej bądź placówki. Ponadto pracownicy socjalni i koordynatorzy byli w stałym kontakcie z kuratorami sądowymi i wspólnie ustalali zakres współpracy na rzecz dzieci zagrożonych umieszczeniem w pieczy zastępczej. Przynajmniej raz w roku w siedzibie PCPR odbywało się spotkanie Zespołu Kuratorów Rodzinnych Wydziału Rodzinnego Sądu Rejonowego w Białogardzie. W trakcie spotkania kuratorzy przekazywali informacje o rodzinach i dzieciach wymagających wsparcia, celem ewentualnego zabezpieczenia miejsc w pieczy zastępczej. Ponadto kuratorzy uczestniczyli w posiedzeniach w sprawie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.

Współpraca z Policją polegała również na przekazywaniu informacji o środowiskach zagrożonych umieszczeniem w pieczy zastępczej. Białogardzka Policja przesyłała do PCPR informacje o dzieciach i rodzinach w kryzysie o nastolatkach sprawiających problemy opiekuńczo- wychowawcze. Dane te były brane pod uwagę przy organizowaniu i ustalaniu liczby miejsc w rodzinach zastępczych i placówkach

opiekuńczo-wychowawczych. Ponadto pracownicy PCPR kontaktowali się z dzielnicowymi w celu ustalenia zakresu pomocy i wsparcia dzieciom i rodzinie.

Współpraca z ośrodkami pomocy społecznej z powiatu białogardzkiego polegała na przekazywaniu informacji o liczbie rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny w poszczególnych gminach, o zagrożeniu umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej o możliwości powrotu dzieci już umieszczonych w pieczy zastępczej do rodziców biologicznych, o formach wsparcia dla rodzin biologicznych. Wszystkie te informacje przekazywane były w formie pisemnej na wniosek pracowników PCPR. Ponadto przynajmniej dwa razy w roku w siedzibie PCPR odbywały się spotkania dyrektora PCPR z kadrą kierowniczą ośrodków pomocy społecznej, na których ustalane były potrzeby w zakresie pieczy zastępczej.

Ponadto podała, że liczba rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny i zagrożonych umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej wynosiła 102 w 2013 r., 105 w 2014 r. i 88 w 2015 r. Natomiast liczba dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej wynosiła 50 w 2013 r., z tego 27 w instytucjonalnej i 23 w rodzinnej, w 2014 r. 50, z tego 37 w instytucjonalnej i 13 rodzinnej oraz w 2015 r. 33, z tego 14 w instytucjonalnej i 19 rodzinnej.

(dowód: akta kontroli str.131 – 132,139 – 172,247 – 252)

2.3. Kwalifikowanie i dobór kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

Dyrektor Centrum nie ustaliła dodatkowych zasad i procedury kwalifikowania i doboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. W złożonych wyjaśnieniach, podała:

(...) W PCPR nie miał dodatkowych procedur kwalifikowania i doboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Powołany regulaminem organizacyjnym Zespół ds. pieczy zastępczej wykonuje swoje zadania w tym zakresie zgodnie z zapisami i ustaloną procedurą w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Pracownicy Zespołu w swoich zakresach czynności mieli wskazane i przydzielone zadania między innymi do realizacji procedury kwalifikacji i doboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Taka organizacja pracy i podział obowiązków zostały wypracowane od 2014 roku i w ocenie dyrektora PCPR były skuteczne i efektywne.

(dowód: akta kontroli str. 252)

Osoby ubiegające się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej, zgłaszały się do Centrum osobiście, telefonicznie lub za pośrednictwem Internetu. Kandydaci zainteresowani dalszą współpracą zapraszani byli do PCPR na rozmowę wstępną, w obecności koordynatorów i kierownika zespołu ds. pieczy zastępczej. Jeśli kandydaci podtrzymywali swoją decyzję o gotowości do podjęcia kwalifikacji, to składali wniosek o wszczęciu procedury kwalifikacyjnej. Motywacja kandydatów badana była przez cały okres kwalifikacyjny (indywidualne rozmowy z koordynatorami, wywiad w miejscu zamieszkania, badania psychologiczne kandydatów).

W latach objętych kontrolą 32 rodziny zgłosiły gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej i niezawodowej, z których 16 odbyło stosowne szkolenie i otrzymało zaświadczenia kwalifikacyjne. Objęte badaniem wnioski kandydatów spełniały wymogi formalne określone w art. 42 ust. 1-3 ustawy. Objęta kontrolą dokumentacja spełniała warunki określone w art. 43 – 45 ustawy.

Programy szkoleniowe były przygotowane na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej¹⁵, które zawierała minimum programowe szkoleń dla osób zainteresowanych prowadzeniem rodzin zastępczych,

¹⁵ Dz. U. Nr 274, poz. 1620.

rodzinnych domów dziecka lub placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego. Szkolenie rodzin zastępczych w Centrum było przeprowadzane na podstawie programów szkoleniowych dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, zatwierdzonych decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Program szkoleniowy przewidywał 90 godzin szkolenia i spotkań indywidualnych z kandydatami. Szkolenia prowadzone były przez pracowników Zespołu posiadających certyfikaty do prowadzenia tego typu szkoleń. W trakcie szkolenia kandydaci kierowani byli do odbycia 10 godzinnej praktyki w funkcjonujących rodzinach zastępczych. Organizacja praktyk była zgodna z § 2 ust. 1 pkt 13 ww. rozporządzenia. Cały proces kwalifikacji trwał od 4 do 6 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str.131 – 132,139 – 172, 247 – 252)

2.4. Rejestr kandydatów.

Po ukończeniu szkoleń, zespół specjalistów zatrudnionych u organizatora pieczy zastępczej dokonywał kwalifikacji przeszkolonych osób, a następnie umieszczał ich dane w rejestrze prowadzonym w formie elektronicznej, o którym mowa w art. 46 ust. 1 *ustawy*.

Na podstawie badania wpisów 11 osób, kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej stwierdzono, że rejestr zawierał kompletne dane określone w art. 46 ust. 2 *ustawy* oraz od września 2014 r. dodatkowo dane niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikającą z zaświadczenia lekarskiego oraz opinii, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 5 *ustawy* (zaświadczenie lekarskie, opinia o posiadanych predyspozycjach i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej – wystawionych przez psychologa).

(dowód: akta kontroli str. 298 – 299, 300 – 385)

2.5. Zawieranie umów.

Zgodnie z art. 56 *ustawy*, z rodzinami zastępczymi, zawierane były umowy m.in. w ramach limitu rodzin zastępczych na dany rok kalendarzowy, określonego w trzyletnich programach rozwoju pieczy zastępczej. W latach 2013-2014 nie zostały utworzone nowe rodziny zastępcze zawodowe, a w 2015 r. utworzono 2. Planowana liczba nowo utworzonych - limit rodzin zawodowych - w każdym roku określony był na 2. Stwierdzono 1 przypadek (w 2015 r.) rodziny zastępczej niezawodowej, którą przekształcono na jej wniosek w rodzinę zawodową w trybie art. 54 *ustawy*, gdyż spełniała warunki i wymogi do pełnienia funkcji rodziny zawodowej. Umowa z rodziną zastępczą zawierała wszystkie elementy wymienione w art. 54 ust. 3 pkt 1-15 *ustawy*. Centrum nie zawierało w badanym okresie umów w trybie art. 35 ust. 2 *ustawy*.

(dowód: akta kontroli str.132,135 – 137, 386)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Prowadzone przez PCPR działania promujące ideę rodzinnej formy rodzicielstwa zastępczego były mało skuteczne. W latach 2013 – 2015 zgłosiło się 2 na rodziny zawodowe i 7 kandydatów na rodziny niezawodowe oraz utworzono 2 rodziny zawodowe i 4 niezawodowe. Nie miało to jednak istotnego wpływu na sytuację dzieci, gdyż wszystkie umieszczone zostały w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej. Kwalifikacje i dobór ww. kandydatów przeprowadzano zgodnie z przepisami *ustawy*. Umowy zawierane z zastępczymi rodzinami zawodowymi i prowadzone rejestry kandydatów i rodzin zastępczych zawierały elementy określone w *ustawie*.

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

3.1. Finansowanie pieczy zastępczej.

Opis stanu faktycznego

Centrum określało potrzeby związane z funkcjonowaniem rodzin zastępczych na podstawie prowadzonej dokumentacji dla rodzin zastępczych. Posiadane informacje umożliwiały planowanie środków finansowych w wysokości odpowiadającej potrzebom oraz pozwalały na właściwe funkcjonowanie rodzin zastępczych, w tym terminowe ich finansowanie.

W latach 2013-2015 wykonanie wydatków na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wyniosło odpowiednio: 6 324,4 tys. zł, 6 987,3 tys. zł i 7 177,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 12,3%, 13,4% i 14,5% wydatków ogółem powiatu.

Centrum zgłosiło w okresie objętym badaniem do projektu budżetu potrzeby w zakresie pieczy zastępczej, w tym finansowania rodzin zastępczych 2 814,2 tys. zł na 2013 r., 2 047,9 tys. zł na 2014 r. i 2 005,1 tys. zł na 2015 r. Planowane wydatki określone w uchwałach budżetowych określono odpowiednio: 1 822,6 tys. zł, 1 606,6 tys. zł, 1 700,6 tys. zł. Ostateczne wielkości budżetu Centrum po zmianach w ciągu roku wyniosły odpowiednio: 1 551,1 tys. zł, 1 583,6 tys. zł, 1 683,4 tys. zł. Wykonanie budżetu wydatków wyniosło odpowiednio: 1 489,1 tys. zł, 1 561,7 tys. zł, 1 683,4 tys. zł, tj. w poszczególnych latach badanego okresu odpowiednio: 96%, 98,6%, 100% budżetu po zmianach i 81,7%, 97,2%, 99,0% kwot wydatków przyjętych w uchwale budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 131-132)

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że środki na zadania w zakresie funkcjonowania rodzin zastępczych w okresie objętym kontrolą były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 56, 60, 75 – 130)

3.2. Świadczenia dla rodzin zastępczych.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy, rodzinie zastępczej na każde umieszczone dziecko przysługiwało świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania, nie niższe niż 660 zł miesięcznie w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej lub 1.000 zł miesięcznie w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej lub niezawodowej. Świadczenia dla rodzin zastępczych wyniosły 1 000,7 tys. zł w 2013 r., 1 049,3 tys. zł w 2014 r. i 1 098,8 tys. zł w 2015 r., w tym odpowiednio:

- 474,9 tys. zł, 541,9 tys. zł i 551,7 tys. zł dla rodzin zastępczych spokrewnionych,
- 236,1 tys. zł, 239,3 tys. zł i 245,8 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych
- 289,7 tys. zł, 268,0 tys. zł i 300,9 tys. zł dla rodzin zastępczych zawodowych.

Wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wyniosły 215,1 tys. zł w 2013 r., 188,2 tys. zł w 2014 r. i 171,0 tys. zł w 2015 r. Zgodnie z art. 85 ust. 1 – 2 ustawy, rodzinie zastępczej zawodowej przysługiwało wynagrodzenie nie niższe niż kwota 2.000 zł miesięcznie, a rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługiwało wynagrodzenie miesięczne nie niższe niż kwota 2.600 zł.

Wysokość przyznawanych świadczeń dla rodzin zastępczych (na pokrycie kosztów utrzymania dziecka i na wynagrodzenie rodzica zastępczego) w umowach określano w wysokości minimalnej określonej w *ustawie*. Rada Powiatu nie ustaliła wysokości świadczeń na poziomie wyższym od minimum określonego w *ustawie*¹⁶.

¹⁶ Możliwość taką zawiera art. 91 ustawy o pieczy zastępczej, który stanowi, że rada powiatu w drodze uchwały może podwyższyć minimalną wysokość świadczeń pieniężnych. Powiat może np. uchwalić wyższe stawki wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych, biorąc pod uwagę w szczególności kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny zawodowej.

Średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej wyniósł 582,0 zł w 2013 r., 654,5 zł w 2014 r. i 718,3 zł w 2015 r., w rodzinie zastępczej niezawodowej odpowiednio: 855,4 zł, 949,8 zł i 1137,9 zł oraz w rodzinie zastępczej zawodowej odpowiednio 2002,8 zł, 2001,3 zł i 1457,9 zł.

(dowód: akta kontroli str. 58,132)

Średni miesięczny koszt utrzymania w placówce opiekuńczo – wychowawczej ustalony był na podstawie Zarządzenia Starosty Białogardzkiego i ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Woj. Zachodniopomorskiego i wynosił dla poszczególnych placówek w latach 2013, 2014 i 2015 odpowiednio:

- P-RDD: 1767,2 zł, 1773,4 zł i 2212,9 zł;
- POW-1: 3477,2 zł, 3798,8 zł, i 3612,8 zł;
- POW-2: 3477,2 zł, 4280,7 zł, i 6088,6 zł;
- WD-SOS – 4638,8 zł, 4539,8 zł i 3957,3 zł.

(dowód: akta kontroli str. 57)

Wysokość świadczeń fakultatywnych i zasady ich przyznawania zostały określone przez Starostę Białogardzkiego¹⁷.

W przypadku rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i spokrewnionych, średni miesięczny koszt utrzymania dziecka – w związku z art. 83 ust. 1 ustawy – obejmował: dofinansowanie do wypoczynku dzieci w wieku od 6 do 18 roku życia poza miejscem jego zamieszkania; jednorazowe świadczenie na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka; jednorazowe lub okresowe świadczenie na pokrycie wydatków zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ, na jakość sprawowanej opieki oraz jednorazowe na pokrycie kosztów związanych remontem lokalu. Centrum przyznało dofinansowanie:

- w 2013 r. w kwocie 11,8 tys. zł na dofinansowanie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanych 18 dzieci oraz 5,0 tys. zł 1 świadczenie na pokrycie kosztów związanych z remontem lokalu mieszkalnego,
- w 2014 r. w wysokości 5,0 tys. zł 1 świadczenie na pokrycie kosztów związanych z remontem lokalu mieszkalnego oraz w łącznej kwocie 3,1 tys. zł na dofinansowanie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanych 5 dzieci,
- w 2015 r. w kwocie 6,5 tys. zł na dofinansowanie zakupu niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanych 13 dzieci, 5,0 tys. zł jedno świadczenie na dofinansowanie kosztów remontu mieszkania oraz 0,6 tys. zł dla 1 rodziny zastępczej na pokrycie kosztów wypoczynku 2 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 59- 61)

3.3. Realizacja zadań przez rodziny zastępcze.

Kontrolą objęto dokumentację 19 rodzin zastępczych, w tym 6 niezawodowych, 6 spokrewnionych i 7 zawodowych. Stwierdzono, m.in., że we wszystkich badanych przypadkach dzieci umieszczane były w rodzinie zastępczej określonej przez sąd rodzinny w postanowieniu. W rodzinie zastępczej zawodowej i rodzinie zastępczej niezawodowej, w której zgodnie z przepisami art. 53 ustawy w tym samym czasie mogło przebywać łącznie nie więcej niż 3 dzieci. W razie konieczności umieszczenia w rodzinie zastępczej rodzeństwa, po uzyskaniu zgodą rodziny zastępczej oraz pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, umieszczano w tym samym czasie większą liczbę dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 387 – 459)

¹⁷ Zarządzenie nr 108/14 z 30 maja 2014 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania środków finansowych dla rodzin zastępczych i prowadzącego rodzinny dom dziecka związanych z realizacją rodzinnej pieczy zastępczej.

3.3.1. Badania dokumentacji 7 rodzin zastępczych zawodowych (wszystkich, jakie funkcjonowały w badanym okresie), w tym 1 pełniącej funkcję pogotowia opiekuńczego wykazały m.in., że:

- a) W wymienionych niżej rodzinach zastępczych liczba dzieci i okres ich przebywania w rodzinie (liczony do końca grudnia 2015 r.) wyniósł:
- PCPR.Z.4162.2.GB.2013 przebywało od 3 do 4 dzieci, w tym rodzeństwo (3 dzieci) przez 30 miesięcy (od czerwca 2013 r. do grudnia 2015 r.) oraz 1 dziecko przez 12 miesięcy (od grudnia 2014 r. do grudnia 2015 r.),
(dowód: akta kontroli str. 392)
 - PCPR.Z.4163.3.RZ.2012 przebywało 3 do 5 dzieci w okresie 01.2013 r. – 12.2015 r. przez 36 miesięcy, w okresie 30.09.2015 r. – 31.12.2015 r., 1 dziecko w okresie 10.2015 r. – 12.2015 r. przez 3 miesiące, 1 dziecko w okresie 11.2015 r. – 22.12.2015 r. (postanowieniem sądu z dnia 22.12.2015 r. wróciło do rodziny biologicznej),
(dowód: akta kontroli str. 401-402)
 - PCPR.4163.6.RZ.2012 przebywało od 3 (rodzeństwo) do 4 dzieci, 3 w okresie 01.2013 r. – 12.2015 r. przez 36 miesięcy, 1 dziecko w okresie 12.2014 r. – 06.2015 r. przez 7 miesięcy, 1 dziecko w okresie 10.2015 r. – 12.2015 r. przez 3 miesiące,
(dowód: akta kontroli str. 411)
 - PCPR.4163.1.RZ.2015) – przebywało od 2 do 4 dzieci, w tym 2 dzieci (rodzeństwo) w okresie 06.2015 r. – 12.2015 r., 1 dziecko od 07.2015 r. do 12.2015 r., 1 dziecko w okresie 09.2015 r. – 12.2015 r. Rodzeństwo przebywało w rodzinie 6 miesięcy, 1 dziecko 5 miesięcy i 1 dziecko 4 miesiące.
(dowód: akta kontroli str. 421)
 - PCPR. 8270-1PR/01 pełniąca funkcję pogotowia opiekuńczego – przebywało 6 dzieci w tym samym czasie od, 2 do 5, które przebywały w tej rodzinie do momentu skierowania ich do docelowej rodziny zastępczej, biologicznej lub adopcyjnej: 30, 26, 14, 11, 10 i 10 miesięcy,
(dowód: akta kontroli str. 432)
 - PCPR. 4163.5.RZ.2012 – przebywało stale 4 dzieci (po 2 rodzeństwa) przez cały okres od 01.2013 r. do 12.2015 r., z tym, że jedno rodzeństwo opuszczały rodzinę, a inne przybywały. Jedno rodzeństwo (2 dzieci) przebywało od 01.2015 r. przez 36 miesięcy, a pozostałe rodzeństwa przebywały odpowiednio przez 18, 5 i 4 miesiące,
(dowód: akta kontroli str. 443)
 - PCPR.4163.7.RZ.2012 – przebywało od 3 do 5 dzieci, w tym rodzeństwo (3 dzieci). Dzieci przebywały w rodzinie: 4 w okresie od 01.2013 r. do 12.2014 r., natomiast 5 dzieci od okresie objętym kontrolą rodzeństwo (3 dzieci) przebywało w rodzinie odpowiednio 1, 26 i 36 miesięcy, a pozostałe 4 dzieci przez odpowiednio 36, 17, 5 i 2 miesiące.
(dowód: akta kontroli str. 454)
- b) Centrum zebrało wszystkie informacje i dokumenty dotyczące dzieci wymagane przepisami art. 38a *ustawy*. Rodzinom zastępczym umożliwiono odpowiednie przygotowanie na przyjęcie dziecka i kontakt z dzieckiem.
- c) Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej sprawowali stałą opiekę nad rodzinami powierzonymi ich pieczy, w tym m.in.:
- sporządzali oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej i oceny funkcjonowania rodzin zastępczych wg wzoru ustalonego w Zespole, które podpisywał dyrektora Centrum, jako organizator pieczy zastępczej. W terminach określonych *ustawą* dokonywane były oceny sytuacji dziecka. Końcową ocenę sytuacji dziecka dokonywano na posiedzeniu

Zespołu oraz badane oceny funkcjonowania rodzin zastępczych. Centrum na ich podstawie przekazywało do właściwego sądu opinie wraz z uzasadnieniem dotyczące zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej. W badanych przypadkach opinie były wyczerpujące i sądy nie wnosiły o ich uzupełnienie.

- opracowywali plany pomocy dziecku przebywającemu w rodzinnej pieczy zastępczej¹⁸, zgodnie z przepisami art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy, tj. we współpracy z rodzinami zastępczymi. Plany pomocy dziecku opracowywane były na podstawie własnego kwestionariusza z uwagi na to, iż ustawa nie określiła obowiązującego wzoru.

W planach pomocy dzieciom ogólnikowo określano zaplanowane działania, nie precyzując ich celu, nie podając terminów realizacji, oczekiwanych skutków, a także osób odpowiedzialnych za ich realizację. Powodowało to, iż plany te w znacznym zakresie były schematyczne i powielano je w kolejnych okresach.

- d) W dokumentacji, wszystkich objętych badaniem rodzin, znajdowały się zaświadczenia o odbyciu obowiązkowego szkolenia. Brak było dokumentów wskazujących na systematyczne podnoszenie kwalifikacji poprzez cykliczny udział w szkoleniach, za wyłączeniem udziału rodzin w grupach wsparcia organizowanych przez PCPR.
- e) Rodziny zastępcze uczestniczyły w grupach wsparcia organizowanych systematycznie przez PCPR. Rodzina zastępcza jak i umieszczone w niej dzieci miały możliwość korzystać z pomocy specjalistycznej w Centrum: pedagoga, psychologa oraz radcy prawnego. W okresie od 28.03.2013 r. do 19.12.2013 r. rodziny mogły korzystać również z pomocy doradcy zawodowego, mediatora i terapeuty rodzinnego.
- f) Nie stwierdzono przypadków braku współpracy PCPR z rodzinami zastępczymi. Rodziny wywiązywały się ze swoich zobowiązań wynikających z umowy, składały w PCPR sprawozdania z działalności oraz opieki nad dziećmi będącymi u niej w rodzinie zastępczej, co zostało udokumentowane w teczках rodziny i dzieci w niej przebywających. Rodziny zastępcze umożliwiały rodzicom biologicznym kontakt z dziećmi. Rodziny wywiązywały się z ustaleń podjętych w planach pomocy dziecku oraz jego modyfikacjach.
- g) Organizator pieczy zastępczej dokonywał oceny rodziny zastępczej pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy zgodnie z art. 134 ustawy. Pierwszej oceny rodziny zastępczej dokonywano nie później niż przed upływem roku od umieszczenia pierwszego dziecka w rodzinie, a kolejna ocena dokonywana była po upływie roku od dokonania pierwszej oceny, a następnie nie rzadziej, niż co 3 lata.

(dowód: akta kontroli str. 387 – 394, 402 – 404, 412 – 413, 422– 423, 433 – 434, 444 – 445, 455 – 456)

3.3.2. Badania dokumentacji dotyczącej 12 rodzin, w tym 6 rodzin zastępczych spokrewnionych i 6 niezawodowych, wykazały, m.in., że:

- a) Postanowienia sądu o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej niezawodowej lub spokrewnionej były wykonywane niezwłocznie, nie stwierdzono w badanej próbie rozdzielania rodzeństw z uwagi na brak miejsca w rodzinie zastępczej. Nie stwierdzono naruszenia dyspozycji przepisu art. 53 ustawy dotyczącej liczby dzieci przebywających w rodzinie. W rodzinach zastępczych w badanym okresie przebywało nie więcej niż dwoje dzieci.
- b) Koordynatorzy sporządzali plany pomocy dziecku przebywającemu w rodzinnej pieczy zastępczej we współpracy z rodziną zastępczą. W planie

¹⁸ Wg wzoru druku stanowiącego Zał. Nr 6 do zarządzenia Dyrektora Centrum.

pomocy ogólnikowo określano zaplanowane działania, nie określając ich celu, i szczegółowych terminów realizacji, oczekiwanych skutków a także osób odpowiedzialnych za ich realizację. Plany pomocy dziecku i jego modyfikacje opracowywane były według własnego wzoru.

- c) Rodziny zastępcze były w posiadaniu kompletnej dokumentacji dziecka (aktów urodzenia, dokumentów medycznych, postanowień sądu itp.)
- d) Organizator zgodnie z art. 76 ust 4 oraz art. 128 *ustawy* dokonywał na posiedzeniach zespołu ds. pieczy zastępczej okresowej oceny sytuacji dzieci, która zawierała elementy wymienione w art. 129 pkt 1-7 *ustawy*. Na posiedzeniach Zespołu uczestniczyły, co najmniej 3 osoby, tj. rodzic zastępczy lub organizator pieczy zastępczej, koordynator i pedagog. Ocena niezwłocznie była przekazywana do sądu. Nie stwierdzono by sąd żądał uzupełnienia opinii.
- e) Oceny dotyczące sytuacji dziecka i oceny funkcjonowania rodzin dokonywane były w terminach określonych w *ustawie*.
- f) Rodziny zastępcze i dzieci w nich umieszczone miały możliwość korzystania z pomocy specjalistycznej: pedagoga, psychologa oraz radcy prawnego w PCPR.
- g) W badanej próbie rodzin nie stwierdzono przypadków wskazujących na trudności we współpracy PCPR z sądami, czy też zjawisk patologicznych, takich jak: przypadki wszczęcia przeciw osobie pełniącej funkcję rodziny zastępczej postępowania karnego o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, interwencje policji.
- h) Rodziny ukończyły szkolenie dla funkcjonujących spokrewnionych rodzin zastępczych w zakresie podnoszenia kompetencji opiekuńczo- wychowawczych organizowanych przez PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 503-550)

3.3.3. Na potrzeby niniejszej kontroli w celu zapoznania się z opinią rodzin zastępczych, do 19 osób, których dokumentacja była wybrana do szczegółowego badania kontrolnego zostało wysłane pismo z prośbą o anonimowe wypełnienie załączonej ankiety. W świetle 16 odpowiedzi otrzymanych od respondentów wynikało, iż:

- 14 ankietowanych nie wskazało problemów na etapie starania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej, 1 podała, że problemów było dużo nie wskazując konkretnego, a 1 na problem z dostaniem się na szkolenie i na dużą liczbę wymaganych badań;
- 15 ankietowanych wskazało, że mieli zapewnione wsparcie i korzystali, kiedy była taka potrzeba, a 1 osoba stwierdziła, że nie miała potrzeby korzystania z żadnej z form wsparcia, wszyscy podali, że korzystali z pomocy koordynatora, porady w poradni psychologiczno – pedagogicznej i poradni specjalistycznej oraz grup wsparcia,
- 13 ankietowanych oceniło współpracę z PCPR bardzo dobrze i bez problemów, 2 negatywnie (jeden ze względu na brak pomocy finansowej i drugi brak zaufania i zrozumienia ze strony PCPR); 1 osoba nie udzieliła odpowiedzi,
- 15 ankietowanych oceniło szkolenia, jako odpowiadające ich potrzebom i przydatne, a 1 osoba stwierdziła, że szkolenia były prowadzone zbyt rzadko,
- 3 ankietowanych wskazało na problemy emocjonalne dzieci i nabyte zachowania z rodzin biologicznych, 5 na problemy w kontaktach z rodziną biologiczną (negatywny wpływ na proces wychowawczy dzieci), 3 wskazało problemy z dostaniem się do lekarzy specjalistów, 1 brak wsparcia, trudności finansowe i brak pomocy w organizacji dzieciom wypoczynku, 4 ankietowanych stwierdziło, że nie miało żadnych problemów;

- 9 osób, jako przyczynę małej liczby kandydatów, wskazało dużą odpowiedzialność (w tym 3 obawę o właściwe wychowanie dzieci), 3 osoby wskazały konieczność zaangażowania się przez całą dobę, bez czasu wolnego, 4 osoby wskazały na biurokrację, brak prywatności, trudności finansowe i kontakty ze służbą zdrowia;
- 5 ankietowanych stwierdziło, że pomocą w poprawie funkcjonowania rodzin zastępczych byłoby organizowanie wypoczynku dla dzieci, 3 wskazało na potrzebę większego wsparcia ze strony koordynatorów i organizatora pieczy, a pozostali ankietowani nie udzieli odpowiedzi;
- 15 ankietowanych pozytywnie wypowiedziało się o pracy koordynatorów, 1 osoba stwierdziła, że: „nie wie, jakie obowiązki ma koordynator, przychodzi pisać sprawozdania i wychodzi. Kiedy pojawia się problem jest poza zasięgiem”;
- 13 osób określiło wysokość świadczeń na utrzymanie dziecka, jako wystarczającą, 3 że na były zbyt niskie.

(dowód: akta kontroli str. 470-502)

3.4. Monitoring rodzin zastępczych

W Centrum nie wprowadzono odrębnym zarządzeniem dyrektora systemu monitorowania i oceny prawidłowości i skuteczności wychowania prowadzonego w rodzinach zastępczych oraz sposób prowadzenia dokumentacji dotyczącej rodzin zastępczych, co powodowało, że dokumentacja rodzin, była gromadzona w sposób nie w pełni uporządkowany.

W ocenie dyrektora Centrum sytuacja w rodzinach zastępczych była monitorowana na bieżąco w trakcie współpracy pracowników (pracowników socjalnych i koordynatorów). Z przebiegu spotkań, wizyt i kontroli sporządzano notatki służbowe i w razie potrzeby dokonywano wpisów w planach pracy koordynatora.

(dowód: akta kontroli str. 469)

3.5. Skargi, kontrole zewnętrzne i sprawozdania przedkładane Wojewodzie.

W rejestrze skarg nie odnotowano skarg na działalność Centrum w zakresie objętym kontrolą. W latach 2013-2015 w PCPR nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne dotyczące funkcjonowania rodzinnej pieczy zastępczej, o których mowa art. 38b ustawy, z którego wynika, że zarząd powiatu sprawuje kontrolę m.in. nad organizatorami pieczy zastępczej, a także rodzinami zastępczymi.

Były natomiast wykonywane wizytacje i kontrole rodzin zastępczych wraz z wydaniem opinii na ich temat przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, m.in. wizyty kontrolne u rodzin zastępczych, które dotyczyły złożonych wniosków o przyznanie środków finansowych. W Centrum nie określono jednolitych zasad przeprowadzania tego typu czynności. Fakt przeprowadzenia ww. wizyt i kontroli dokumentowany był w formie notatki służbowej i odnotowywany w karcie czynności koordynatora.

(dowód: akta kontroli str. 387 – 459, 469)

Centrum dopełniało obowiązku przedstawiania wojewodzie i ministrowi właściwemu do spraw polityki społecznej sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, wg ustalonego wzoru i w terminach do dnia 31 lipca danego roku oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia – w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego. Dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z danymi ustalonymi w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str.139 – 172)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli formułuje następujące uwagi:

1. Oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej dokonywane były na posiedzeniach Zespołu bez udziału wszystkich osób wymienionych w art. 130 ust. 1 ustawy w składzie, co najmniej 3 osobowym, tj. rodzic zastępczy lub przedstawiciel PCPR (organizator pieczy zastępczej), koordynator i pedagog.
(dowód: akta kontroli str. 569-572, 584-585, 619-620, 711-715, 721-726)

Dyrektor Centrum wyjaśniła: (...) *niepełny skład zespołu uczestniczącego w ocenie sytuacji dziecka wynikał z przerw urlopowych lub zwolnień lekarskich (sytuacja ta dotyczy specjalistów pracujących w PCPR Białogard), natomiast w przypadku asystentów rodziny lub pracowników socjalnych pracujących z rodziną biologiczną spoza powiatu białogardzkiego nieobecności wynikały ze zbyt dużej odległości między Ośrodkami (Słupsk-Białogard, Łódź-Białogard). Jednakże pozostawaliśmy w kontakcie z pracownikami tamtejszych Ośrodków, byli oni zapraszani na posiedzenia Zespołów i przesyłali nam informację pisemną o aktualnej sytuacji rodziny biologicznej dziecka (...) Informacje te były wykorzystywane w trakcie posiedzenia Zespołu oraz stanowiły one istotny element oceny sytuacji dziecka (...) Moim zdaniem oceny sytuacji dziecka w rodzinie zastępczej wyczerpywały wszystkie informacje zawarte w art. 129 ustawy, mimo iż nie były one skoncentrowane w kolejności odpowiadającej zapisom w ustawie.*

(dowód: akta kontroli str. 769)

2. W planach pomocy dzieciom ogólnikowo określano zaplanowane działania, nie precyzując ich celu, nie podając terminów realizacji, oczekiwanych skutków, a także osób odpowiedzialnych za ich realizację. Powodowało to, iż plany te były schematyczne i powielano je w kolejnych okresach.

(dowód: akta kontroli str. 586-587, 621-622, 716- 717, 731-736)

Ocena częściowa

PCPR na podstawie posiadanej wiedzy o liczbie dzieci pozostających w rodzinnej pieczy zastępczej i rodzin zastępczych określał prawidłowo potrzeby finansowe w wysokości zapewniającej właściwe funkcjonowanie pieczy zastępczej oraz terminowe ich finansowanie. Bez zbędnej zwłoki realizował postanowienia sądowe i umieszczał dzieci w rodzinach zastępczych wskazanych przez sąd. Na bieżąco sprawował nadzór nad rodzinami. W terminach określonych w ustawie opracowywał okresowe oceny sytuacji dzieci i oceny funkcjonowania rodzin, a informacje z nich wynikające przekazywał do sądu. Jednakże oceny te nie zawsze dokonywał Zespół w pełnym składzie określonym w art. 130 ust 1 ustawy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, zwanej dalej: ustawą o NIK.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Szczecin, dnia 8 sierpnia 2016 r.

Kontroler
Jarosław Tarasewicz
St. inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis