



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 12 października 2011 r.

**Pani
Arleta Szmigielska
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
we Wrocławiu**

LWR-4101-08-05/2011
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 we Wrocławiu skontrolowała Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu, zwane w dalej „PCPR” lub „Centrum”, w zakresie jego funkcjonowania w latach 2008-2011 (I półrocze) oraz współdziałania z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność PCPR w skontrolowanym zakresie mimo stwierdzonych nieprawidłowości m.in. w odniesieniu do nieterminowego sporządzania wywiadów środowiskowych i ich aktualizacji, wydawania decyzji o odpłatności za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej i windykacji należności z tego tytułu.

Przyjęta ocena ogólna wynika z uwag i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

1. Zadania w zakresie organizowania i zapewnienia opieki i wychowania dzieciom pozabawionym opieki rodziców w placówkach opiekuńczo – wychowawczych i w rodzinach zastępczych oraz udzielania pomocy i wsparcia rodzinom mającym trudności w samodziel-

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

nym funkcjonowaniu określone m.in. w Statucie i Regulaminie Organizacyjnym PCPR były realizowane w ramach zespołu ds. placówek opiekuńczo – wychowawczych oraz zespołu ds. rodzin zastępczych Centrum.

Ponadto w oparciu o diagnozę sytuacji oraz zidentyfikowane problemy rodzin i dzieci w kryzysie na terenie powiatu wrocławskiego PCPR przy współpracy z innymi instytucjami opracował „Strategię rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Wrocławskim na lata 2004-2008”² oraz kolejną Strategię na lata 2009-2015³. Cele i zadania do realizacji, zawarte w tych dokumentach, w znacznym stopniu pokrywały się z zadaniami statutowymi realizowanymi przez PCPR, w Strategii na lata 2004-2008 nie sprecyzowano sposobu realizacji poszczególnych zadań, a także mierników realizacji przyjętych założeń i częstotliwości dokonywania ocen ich wykonania oraz zakresu i sposobu koordynacji przez PCPR działań podejmowanych przez inne instytucje. W Strategii na lata 2009-2015 ustalono sposób oceny realizacji założonych celów w formie kart realizacji strategii (opracowywanych za każdy rok), w których m.in. uwzględniano sposób wykonania zadań, liczbę osób, które otrzymały pomoc, efekty oraz w części zadań również kwoty poniesionych wydatków.

Sporządzone przez PCPR sprawozdanie z realizacji Strategii za lata 2004-2008 zostało przyjęte i zaakceptowane przez Zarząd Powiatu Wrocławskiego, a realizacja zadań wykonanych w latach 2009 i 2010 w ramach Strategii na lata 2009-2015 uzyskała pozytywną opinię Komisji Zdrowia i Pomocy Społecznej Rady Powiatu Wrocławskiego.

W okresie objętym kontrolą PCPR realizował 2 programy dotyczące badanego obszaru, tj. „Program Budowania Lokalnego Programu Opieki nad Dzieckiem i Rodziną w Powiecie Wrocławskim na lata 2004-2008” oraz „Tworzenie Zespołów Interdyscyplinarnych jako profilaktyczne działania na rzecz pomocy dziecku i rodzinie w środowisku” (realizowany od lipca do grudnia 2008 r.). Obydwa programy przewidywały podjęcie wspólnych z innymi instytucjami działań na rzecz pomocy dziecku i jego rodzinie. W ich treści nie określono jednak m.in. sposobów kwalifikacji uczestników, a w pierwszym z nich również harmonogramu realizacji. Wykonanie pierwszego z tych programów nie zostało ocenione, ani też rozliczone w żadnym dokumencie, co według wyjaśnień Dyrektora PCPR – wynikało z braku takiego wymogu wg obowiązujących wówczas przepisów. W wyniku realizacji drugiego z programów odbyło się 5 spotkań Zespołów Interdyscyplinarnych w terminach przewidzianych programem, jak również terminowo sporządzono sprawozdanie końcowe do Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

² przyjęta uchwałą Rady Powiatu Wrocławskiego (RPW) nr XXIV/154/05 z 9.02.2005 r.

³ przyjęta uchwałą RPW nr XVI/156/09 z 28.02.2009 r.

W latach 2008-2010 na terenie powiatu wrocławskiego placówki opiekuńczo-wychowawcze(od 4 do 3)⁴ dysponowały 70 miejscami dla dzieci oraz łączną liczbą od 25 do 33 miejsc w zawodowych rodzinach zastępczych (od 5 w 2008 r. do 8 w 2010 r.). Posiadana baza umożliwiała zapewnienie opieki dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym pieczy rodziców, przy czym okresowe problemy dotyczyły miejsc dla dzieci najmłodszych do 7 roku życia. W badanym okresie stwierdzono przypadki przekroczenia limitu miejsc w placówce opiekuńczo-wychowawczej w Kątach Wrocławskich o 1 do 5 wychowanków (wg stanu na koniec 9 miesięcy 2009 r. i w 1 miesiącu 2010 r.), a także w 3 zawodowych rodzinach zastępczych do których przyjęto w 2008 i 2010 r. o 1-2 dzieci więcej ponad liczbę określoną w art.74 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ (nie więcej niż 6 dzieci). Według złożonych wyjaśnień stan taki spowodowany był koniecznością pilnego, interwencyjnego umieszczenia dzieci w placówce i rodzinach zastępczych z uwzględnieniem zasady nie rozdzielania rodzeństwa.

Pracownicy zatrudnieni w PCPR (ogółem 19 w latach 2008-2010) posiadali kwalifikacje zgodne z określonymi w art.116 i 156 ustawy o pomocy społecznej.

Zainteresowanie tworzeniem rodzin zastępczych na terenie powiatu wrocławskiego było niewielkie, o czym świadczy m.in. wpływ do PCPR w latach 2008-2010 zaledwie 8 wniosków z prośbą o przeszkolenie w tym zakresie. W ocenie NIK nie dość skutecznie była prowadzona akcja informacyjna odnosząca się do zakresu pomocy udzielanej przez PCPR rodzinom w kryzysie, jak również propagująca ideę rodzicielstwa zastępczego m.in. na stronie internetowej PCPR brak było przystępnych, kompletnych informacji o formach pomocy oferowanych rodzinom, obowiązującym sposobie postępowania, wymaganych dokumentach i ich wzorach. W latach 2008-2010 zmniejszyła się również ilość wydanych przez PCPR plakatów (z 200 do 20) oraz ulotek (z 7.000 do 420) zawierających informacje w powyższym zakresie.

2. Środki z budżetu Powiatu na finansowanie działalności placówek opiekuńczo – wychowawczych i rodzin zastępczych w latach 2008-2010 były przyznawane w wysokości potrzeb zgłaszanych przez PCPR, przy czym ich wydatkowanie w kwotach od 4,4 mln zł w 2008 r. do 5,2 mln zł w 2010 r. stanowiło odpowiednio od 81,6% do 83,8% kwot planowanych. W latach 2008-2010 średni koszt utrzymania dziecka kształtował się od 2,2 tys. zł do 2,7 tys. zł w placówkach opiekuńczo wychowawczych Powiatu oraz 1,1 tys. zł – 1,2 tys. zł w

⁴ Wielofunkcyjna Placówka Opiekuńczo – Wychowawcza w Kątach Wrocławskich (WPOW), Rodzinny Dom Dziecka w Dobrzykowicach (RDD nr 2) oraz Dom Dziecka w Kielczowie (DD w Kielczowie), Rodzinny Dom Dziecka w Gajkowie (RDD nr 4–zlikwidowany w 2008 r.)

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz.1362 ze zm.

rodzinach zastępczych. Wydatki Powiatu na pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinach zastępczych w latach 2008-2010 wyniosły łącznie 11,5 mln zł, przy wpływach z tytułu opłat za pobyt dzieci w kwocie 1,8 mln, głównie wnoszonych przez inne powiaty za pobyt dzieci z ich terenu oraz opłatach rodziców dzieci w łącznej kwocie 760 zł. Jednocześnie zaległości osób zobowiązanych do opłat za pobyt dzieci w placówkach bądź rodzinach zastępczych wynosiły 6,6 tys. zł (wg stanu na 15 czerwca br.), przy czym nieskuteczna była windykacja tych należności, a upomnienia i wezwania do zapłaty wysyłano do dłużników dopiero po upływie od 2 do 4 miesięcy po terminie zapłaty.

Analiza 162 przypadków skierowania dzieci do placówek bądź rodzin zastępczych wykazała, że w 44 przypadkach, tj. w 27,2% PCPR w ogóle nie wydał decyzji o odpłatności rodziców za pobyt dzieci wymaganych przepisami art. 79 ust. 2 i 81 ust.3 ustawy o pomocy społecznej, co według złożonych wyjaśnień wynikało m.in. z trudności w ustaleniu ich miejsca pobytu, a także ograniczonych możliwości kadrowych PCPR.

Badanie 25 decyzji o odpłatności wydanych w latach 2008-2010 w związku ze skierowaniem dzieci do placówki opiekuńczo – wychowawczej wykazało, że mimo przewlekłości prowadzonego postępowania (trwającego kilku miesięcy) w żadnym przypadku strony postępowania nie były informowane o przyczynach zwłoki i zmianie terminu załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (kpa). W 24 decyzjach odstąpiono od ustalenia odpłatności rodziców za pobyt dziecka w placówce ze względu na niskie dochody nie przekraczające kryterium dochodowego ustalonego uchwałą Rady Powiatu⁷ określającą warunki całkowitego lub częściowego zwolnienia z ww. opłat.

3. Tryb kierowania dzieci do placówek był zgodny z postanowieniami § 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo – wychowawczych⁸, zwanego dalej *rozporządzeniem pow.* W oparciu o badanie dokumentacji dotyczącej 48 dzieci skierowanych w latach 2008-2010 do różnego typu placówek stwierdzono, że we wszystkich przypadkach PCPR wydał skierowanie po uzgodnieniu z dyrektorem placówki, w oparciu o orzeczenie sądu o umieszczeniu dziecka w placówce, a także powiadamiał właściwy sąd o skierowaniu dziecka do placówki. W przypadku 7 dzieci umieszczonych w placówkach poza powiatem wrocławskim stosownie do art. 86 ust.4 ustawy o pomocy społecznej PCPR zawarł z tymi powiatami porozumienia dotyczące umieszczenia dziecka oraz wysokości wydatków związanych z jego pobytem.

⁶ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁷ nr XXVI/169/05 z dnia 26 kwietnia 2005 r.,

⁸ Dz.U. z 2007 r., nr 201, poz.1455

Stwierdzone w badanej próbie odstępstwa od wymogów w zakresie kierowania dzieci do placówek dotyczyły w 3 przypadkach skierowania dzieci do innego typu placówki niż ustalona w postanowieniu sądu⁹ oraz w 1 przypadku umieszczenia dziecka w rodzinnym domu dziecka bez uwzględnienia odpowiedniej różnicy wieku między dzieckiem a dyrektorem placówki rodzinnej, tak aby usamodzielnienie dziecka nastąpiło przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez dyrektora placówki rodzinnej, co stanowiło naruszenie § 15 pkt 10 *rozporządzenia w sprawie pow.* Skutkiem niezachowania tego wymogu była konieczność przeniesienia dziecka do innej rodziny zastępczej, po osiągnięciu wieku emerytalnego przez dyrektora placówki rodzinnej.

Do skierowań do placówki dołączane były dokumenty dotyczące dziecka określone w § 19 *rozporządzenia pow.*, przy czym stwierdzono przypadki opóźnień w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych w stosunku do 14-dniowego terminu określonego w § 2 ust.1 *rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego*¹⁰, gdyż w 27 przypadkach (tj. 56, 2% badanych) wywiady te zostały przeprowadzone średnio w ciągu 130 dni (od 21 do 1.201 dni od daty postanowienia sądu). Nie zapewniono również prowadzenia aktualizacji rodzinnych wywiadów środowiskowych, co 6 miesięcy zgodnie z art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Analiza dokumentacji 45 wychowanków placówek w przypadku których powinno być przeprowadzonych 176 wywiadów środowiskowych wykazała wykonanie zaledwie 84 takich wywiadów, tj. 47,7%, a braki w tym zakresie uzasadniano niewystarczającą liczbą pracowników PCPR.

4. NIK pozytywnie ocenia działania PCPR w zakresie udzielania pomocy rodzinom mającym trudności w wypełnianiu swoich zadań stosownie do przepisów art. 70 ust.1 pkt 1-3 ustawy o pomocy społecznej. W latach 2008-2010 formą poradnictwa rodzinnego objęto od 27 do 62 rodzin, w terapii rodzinnej uczestniczyło od 12 do 25 rodzin, a pracę socjalną prowadzono ze 169 i 190 rodzinami. Jednocześnie NIK zauważa, że PCPR wykonując ww. zadania nie korzystał w pełni z możliwości uzyskania pomocy innych instytucji dla rodzin (w badanym okresie udokumentowano zaledwie 3 takie przypadki dotyczące 2 rodzin), bądź zakwalifikowania rodzin do realizowanych programów lokalnych (2 rodziny) mimo, że w badanym okresie Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej na terenie powiatu realizowały 5 programów, w których uczestniczyło w latach 2008-2010 odpowiednio: 114, 111 i 103 rodziny.

⁹ tj. 1 dziecko zamiast do placówki wielofunkcyjnej typu interwencyjnego przyjęto do grupy socjalizacyjnej i 2 dzieci zamiast do placówki wielofunkcyjnej typu socjalizacyjnego przyjęto do grupy interwencyjnej.

¹⁰ Dz. U z 2005 r. nr 77, poz. 672 oraz Dz. U. z 2011 r. nr 27, poz. 138

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania PCPR na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej. Spośród 44, 45 i 59 dzieci przebywających w latach 2008-2010 w rodzinach zastępczych 31 powróciło do rodzin biologicznych, a 16 zostało adoptowanych.

W latach 2008-2010 PCPR współpracował z sądami w sprawach dotyczących dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, przy czym nie wywiązywał się z obowiązku określonego w art. 112 ust.11 ustawy o pomocy społecznej w zakresie przekazywania do sądów wykazu rodzin zastępczych co najmniej raz w roku, gdyż w badanym okresie PCPR przysyłał taki wykaz tylko raz i tylko do jednego sądu. Ponadto wystąpiły przypadki nieinformowania właściwego sądu opiekuńczego o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz sytuacji rodziny naturalnej dziecka zgodnie z § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych¹¹. Informacji takich PCPR nie przekazał w badanym okresie w odniesieniu do 14 dzieci (7 w 2008 r. i 7 w 2010 r.) przebywających w rodzinach zastępczych.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo uchybień, sprawowanie nadzoru nad podległymi placówkami, który był realizowany w formie bieżących kontaktów, udziału w pracach stałych zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka oraz kontroli przeprowadzanych w placówkach. W badanym okresie PCPR przeprowadził łącznie 12 kontroli w placówkach m.in. w zakresie kwalifikacji pracowników, prowadzenia dokumentacji wychowanków, sprawowania funkcji opiekuńczych i wychowawczych. Podstawą do przeprowadzenia kontroli stanowiły zatwierdzane przez Starostę Powiatu Wrocławskiego harmonogramy kontroli, w których nie określano jednak zakresu planowanych kontroli. Na 12 przeprowadzonych kontroli 10 przeprowadzono w terminach i składzie odmiennym od zatwierdzonych harmonogramów, w 3 przypadkach mimo wystosowania wniosków pokontrolnych nie wskazano terminu ich realizacji, a w 8 nie sprawdzono stanu realizacji wniosków pokontrolnych, działania te NIK ocenia jako nierzetelne.

6. Kontrola wykazała również nieprawidłową organizację systemu finansowo-księgowego PCPR. W szczególności obsługa finansowo-księgowa PCPR była prowadzona nieodpłatnie przez Starostwo Powiatowe w oparciu o porozumienie z dnia 1 lipca 2002 r. zawarte między PCPR a Starostwem Powiatowym we Wrocławiu. Powyższe rozwiązanie nie zapewniało posiadania przez PCPR bieżących informacji m.in. o działaniach podejmowanych na rzecz wyegzekwowania należności od dłużników, a także pozostawało w sprzeczności z

¹¹ Dz. U. z 2004 r. nr 233, poz.2344

przepisami art. 53 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² oraz art. 11 ust.1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³. Stosownie do ww. przepisów kierownik jednostki sektora finansów publicznych, który jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, a księgi rachunkowe są prowadzone przez jednostkę. Jednostka może powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych przedsiębiorcy uprawnionemu do wykonywania czynności z zakresu usługowego prowadzenia ksiąg (art.76a ust.3 ustawy o rachunkowości), które stanowi działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie gospodarczej. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej, nie spełniają wyżej określonych wymogów.

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

- 1. Uwzględnianie w programach dotyczących pomocy społecznej wskaźników pomiaru osiągnięcia przyjętych celów, harmonogramów realizacji poszczególnych celów oraz sposobów kwalifikacji uczestników.**
- 2. Rzetelne prowadzenie działań informacyjnych o zakresie pomocy udzielanej rodzinom przez PCPR oraz propagujących ideę rodzicielstwa zastępczego m.in. poprzez zamieszczenie na stronie internetowej istotnych informacji o działalności PCPR, realizowanych programach oraz procedurach ubiegania się o pomoc w zakresie przywrócenia rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań.**
- 3. Bieżące wydawanie decyzji o odpłatności w stosunku do rodziców i opiekunów dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo – wychowawczych i rodzinach zastępczych oraz prowadzenie postępowań w tym zakresie zgodnie z przepisami kpa.**
- 4. Kierowanie dzieci do odpowiedniego typu placówki opiekuńczo – wychowawczej zgodnie z postanowieniami sądów, a w przypadku rodzinnych domów dziecka zapewnienie zachowania odpowiedniej różnicy wieku między dzieckiem a dyrektorem takiej placówki.**
- 5. Podjęcie skutecznych działań w celu przeprowadzania wymaganych rodzinnych wywiadów środowiskowych i ich okresowej aktualizacji.**
- 6. Przekazywanie do sądów opiekuńczych wykazów rodzin zastępczych funkcjonujących na terenie powiatu stosownie do przepisów art. 112 ust.11 ustawy o pomocy społecznej.**
- 7. Przeprowadzanie kontroli w nadzorowanych placówkach opiekuńczo – wychowawczych w oparciu o zatwierdzone przez Starostę plany kontroli uwzględniające ich zakres, termin i osoby uprawnione do przeprowadzenia kontroli oraz monitorowanie stanu realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych.**

¹² Dz.U z 2009 nr 157, poz.1240 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 ze zm.

8. Dostosowanie systemu obsługi finansowo-księgowej PCPR do obowiązujących wymogów zawartych w ustawie o finansach publicznych oraz niezwłoczne (tj. po upływie terminu płatności) podejmowanie działań windykacyjnych wobec dłużników PCPR.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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.