



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.005.02.2016

P/16/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra

T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39

lzg@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 Zielonej Górze
Kontroler	Anna Huziej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer LZG/12/2016 z dnia 9 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Żaganiu, ul. Śląska 1, 68-100 Żagań, dalej PCPR lub Centrum
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Kulczyńska, Dyrektor PCPR od dnia 1 czerwca 1999 r. ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W latach 2013-2015 PCPR podejmowało działania mające na celu zapewnienie opieki i wychowania dzieciom częściowo lub całkowicie pozbawionym rodziców. Każdorazowo, bez opóźnień spowodowanych brakiem miejsc w pieczy zastępczej, wykonywano postanowienia sądu w tym zakresie oraz zgłaszano do ośrodków adopcyjnych informacje o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przyspasabiających. Szczegółowa analiza wybranych rodzin nie wykazała przypadków niewłaściwego doboru osób do pełnienia tej funkcji, w szczególności nie stwierdzono występowania zjawisk patologicznych w rodzinach zastępczych zawodowych.

Rodziny zastępcze uzyskiwały niezbędne wsparcie finansowe nie tylko w zakresie świadczeń obligatoryjnych, przewidzianych ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie rodzinnej pieczy zastępczej³ (dalej *ustawa o wspieraniu rodziny*), ale również fakultatywnych (w szczególności w postaci świadczeń jednorazowych na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka). Wszystkie wnioski o przyznanie świadczeń fakultatywnych rozpatrzono pozytywnie, a kwota wydatkowana na ten cel wzrosła z 54,9 tys. zł w 2013 r. do 86,1 tys. zł w 2015 r. Rodzinom zastępczym zapewniono również dostęp do specjalistycznego poradnictwa, m.in. psychologicznego i prawnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. przypadków przebywania w niektórych okresach w rodzinach zastępczych zawodowych większej liczby dzieci niż pozwalają na to przepisy prawa. Przyczyną powyższego jest zbyt mała liczba rodzin zawodowych, co w ocenie NIK wynika z niskiej skuteczności działań podejmowanych w tym zakresie. W kontrolowanym okresie zgłosiło się tylko dwóch kandydatów (małżeństwo) do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej dla wskazanego we wniosku dziecka.

¹ W okresie od 01.06. 1999 r. do 30.06.2000 r. – pełniąc obowiązki kierownika PCPR, od dnia 01.07. 2000 r. do 06.11.2002 r. – kierownik PCPR, od dnia 07.11.2002 r. – dyrektor 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.

Ponadto, w dokumentacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej stwierdzono brak niektórych elementów wymaganych przepisami prawa oraz niewywiązywanie się z obowiązku przygotowania rodzin zawodowych na przyjęcie dzieci w trybie przewidzianym w ustawie o wspieraniu rodziny.

W ocenie NIK Centrum prawidłowo sprawowało nadzór nad rodzinami zastępczymi. Sytuacja w rodzinach była monitorowana poprzez wizyty koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (lub przedstawicieli organizatora pieczy zastępczej) w środowisku, których częstotliwość była uzależniona od indywidualnych potrzeb rodzin. PCPR podczas wizyt oraz na podstawie informacji uzyskiwanych od innych organów potwierdzał prawidłowość wydatkowania środków przekazywanych rodzinom zastępczym na utrzymanie dzieci.

Natomiast nieterminowo sporządzano oceny rodzin oraz w niewłaściwy sposób dokonywano ocen sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.

Podkreślenia wymaga fakt, że liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w kontrolowanym okresie wzrosła z dwóch do czterech, a tym samym zrealizowano założenia wynikające z Programu rozwoju pieczy zastępczej powiatu żagańskiego na lata 2013-2015.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PCPR⁴ zadania związane z rodzinną i instytucjonalną pieczą zastępczą były realizowane przez pracowników działów: pomocy środowiskowej i instytucjonalnej, rodzinnej pieczy zastępczej oraz poradnictwa specjalistycznego i metodycznego. W 2013 r. i 2014 r. ww. zadania realizowało łącznie 9 osób (w tym dwóch koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej), a w 2015 r. – 11 osób (w tym czterech koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej)⁵.

(dowód: akta kontroli str. 5, 89-100)

W latach 2013-2015⁶ liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i liczba rodzin objętych przez nich opieką przedstawiała się następująco:

2013 r. – dwóch koordynatorów, obejmujących opieką odpowiednio 30 i 32 rodziny (spośród 153 rodzin zastępczych),

2014 r. - dwóch koordynatorów, obejmujących opieką odpowiednio 37 i 38 rodzin (spośród 156 rodzin zastępczych),

2015 r. - czterech koordynatorów, w tym trzech obejmujących opieką od 20 do 29 rodzin⁷ oraz jednego obejmującego opieką 35 rodzin zastępczych i jeden rodzinny dom dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 8, 114-116)

⁴ Uchwała Zarządu Powiatu Żagańskiego numer 118.2012 z dnia 18.01.2012 r.

⁵ Liczba osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej: 2013 r. i 2014 r. – 4 pracowników działu pomocy środowiskowej i instytucjonalnej (w tym: kierownik działu – 1, specjalista ds. świadczeń – 2 i specjalista pracy socjalnej – 1); 4 pracowników działu rodzinnej pieczy zastępczej (kierownik działu – 1, pracownik socjalny 1, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – 2 oraz psycholog zatrudniony w dziale poradnictwa specjalistycznego i metodycznego; 2015 r. - 4 pracowników działu pomocy środowiskowej i instytucjonalnej (w tym: kierownik działu – 1, specjalista ds. świadczeń – 2 i specjalista pracy socjalnej – 1); 6 pracowników działu rodzinnej pieczy zastępczej (kierownik działu – 1, pracownik socjalny 1, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – 4 oraz psycholog zatrudniony w dziale poradnictwa specjalistycznego i metodycznego).

⁶ Według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku.

⁷ Poszczególni koordynatorzy mieli pod opieką 19, 23, 29 rodzin zastępczych.

Osoby zatrudnione na stanowisku koordynatora pieczy zastępczej spełniały warunki określone w art. 78 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, a warunki zatrudnienia koordynatorów spełniały określone w art. 79 wyżej powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 4, 490-504)

Koordinatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, stosownie do art. 76 ust. 4 pkt 14a ustawy o wspieraniu rodziny, uczestniczyli w szkoleniach mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

1.2. Powiat zapewniał opiekę i wychowanie dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki w rodzinach zastępczych (spokrewnionych, niezawodowych, zawodowych) oraz w placówce opiekuńczo – wychowawczej typu socjalizacyjnego⁸ (dalej *placówka*).

(dowód: akta kontroli str. 114-116, 117)

W latach 2013-2014 w placówce przebywało 30 dzieci, w tym dzieci do lat siedmiu, odpowiednio dwoje i jedno (w roku 2015 w placówce nie przebywało żadne dziecko do siódmego roku życia). Umieszczenie w placówce dzieci do 7 roku było możliwe na podstawie art. 232 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny. Łączna liczba dzieci przebywających w placówce odpowiadała wymogom określonym w art. 230 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny oraz liczbie miejsc w placówce określonej w decyzji wojewody lubuskiego⁹.

(dowód: akta kontroli str. 114-116)

W strukturze organizacyjnej PCPR utworzono dział poradnictwa specjalistycznego i metodycznego. Do zadań psychologa zatrudnionego w tym dziale należały m.in. praca w środowisku z rodzinami zastępczymi i naturalnymi w zakresie pomocy w rozwiązywaniu ich problemów życiowych, w tym opiekuńczo-wychowawczych (m.in. poradnictwo, organizowanie terapii, szkolenie i wspieranie psychologiczne rodzin zastępczych i rodziców biologicznych); udział w odbiorach dzieci ze środowisk naturalnych pod kątem przygotowania członków rodziny do procesu odbioru dzieci. W skład tego działu wchodziła również rodzinna poradnia specjalistyczna, z której korzystały rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka, zapewniająca m.in. poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne.

(dowód: akta kontroli str. 89-100, 459-464)

W kontrolowanym okresie liczba rodzin, które skorzystały z poradnictwa specjalistycznego i liczba udzielonych porad wynosiła odpowiednio: 34 (95 porad), 32 (106 porad) i 11 (15 porad).

W latach 2013-2015 wpłynęło odpowiednio: 59, 67 i 78 postanowień sądu w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Żadne z tych postanowień nie pozostało niewykonane z uwagi na brak miejsca w pieczy zastępczej. W 2014 roku dwa postanowienia sądu w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej nie zostały wykonane z następujących przyczyn: stan zdrowia dziecka¹⁰ oraz wiek dziecka (15 lat) i trudności natury emocjonalnej¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 114-116)

⁸ Powiatowy Dom Dziecka w Szprotawie.

⁹ Decyzja numer PS.I.Akra.90130-10/2008 z dnia 18.11.2010 r.

¹⁰ Postanowienie dotyczyło dziecka umieszczenia w instytucjonalnej pieczy zastępczej dziecka przebywającego w Zakładzie Opiekuńczo – Leczniczymi. W opinii Zakładu z uwagi na stan zdrowia dziecko wymaga stałej specjalistycznej opieki lekarskiej, całodobowej pielęgnacji i rehabilitacji w Zakładzie.

¹¹ Postanowienie sądu dotyczyło umieszczeniu małoletniego w rodzinnej pieczy zastępczej. Z uwagi na wiek dziecka (15 lat) oraz trudności natury emocjonalnej żadna z rodzin zastępczych z terenu Powiatu ani też z innych części Polski (pomimo wysłanych zapytań) nie zdecydowała się na jego przyjęcie. PCPR wystąpiło do sądu z wnioskiem o zmianę postanowienia - z umieszczenia w rodzinnej pieczy zastępczej na umieszczenie w placówce, na co sąd nie wyraził zgody (z uwagi na opinię Regionalnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego, z której wynikało że dziecko nie może przebywać w instytucjonalnej pieczy zastępczej). W związku z powyższym, dziecko pozostało za zgodą sądu w rodzinie biologicznej, pod nadzorem kuratora do ukończenia pełnoletności. Rodzice biologiczni są pod nadzorem Sądu, Ośrodka Pomocy Społecznej, uczęszczają regularnie na terapię i wykazują znaczną poprawę w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Centrum dysponowało trzema wolnymi miejscami w rodzinnych domach dziecka, natomiast nie dysponowało wolnymi miejscami w rodzinach zastępczych zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 101-104)

W ocenie dyrektora Centrum występuje niedobór rodzin zastępczych zawodowych. Nie było wprowadzone sytuacji braku możliwości zrealizowania postanowień sądu, jednak zwiększenie liczby rodzin zastępczych zawodowych podniosłoby komfort pracy PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 118)

Rodziny zastępcze i ich biologiczne dzieci w każdej sytuacji tego wymagającej, również po przekazaniu dziecka do adopcji, mają zapewnioną pomoc i wsparcie zarówno psychologa PCPR Żagań, jak i dyżurujących specjalistów Rodzinnej Poradni Specjalistycznej w PCPR Żagań: psychologów, prawnika, terapeuty uzależnień, kuratora (w zakresie porad prawno-rodzinnych).

W ramach projektu realizowanego przez PCPR pn. „Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Żaganiu” w 2013 r. odbyły się zajęcia edukacyjne z elementami terapii pedagogicznej i socjalizacji oraz spotkanie środowiskowe dla rodzin zastępczych, w których m.in. brały udział dzieci biologiczne rodzin zastępczych.

Dzieciom przebywającym w pieczy zastępczej umożliwiano utrzymanie kontaktu z rodziną biologiczną w następujących formach:

- spotkania na terenie PCPR w obecności psychologa lub bez obecności psychologa (w obecności lub bez obecności rodziny zastępczej). Psycholog uczestniczący w spotkaniach czuwa nad przebiegiem spotkań oraz pomaga nawiązać prawidłową relację rodziców biologicznych z dziećmi przebywającymi w pieczy;
- spotkań w miejscu zamieszkania dzieci lub w innych miejscach, jak: Dom Kultury w obecności rodziny zastępczej i koordynatora.

W dwóch przypadkach rodzice zastępczy zawierali z rodzicami biologicznymi, w obecności koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, kontrakty regulujące warunki spotkań (miejsce i godzina, powody odmowy kontaktu rodziców biologicznych) z dzieckiem przebywającym w pieczy zastępczej

(dowód: akta kontroli str. 163-191)

1.3. W ocenie dyrektora PCPR obowiązujące uregulowania prawne zapewniają wystarczające warunki do skutecznego działania, jednakże należy zwrócić uwagę na brak ujednoliconych dokumentów niezbędnych w pracy z rodziną. Dyrektor Centrum dobrze ocenia współpracę z sądem rodzinnym, jednak współpracę tę mogłoby usprawnić przesyłanie przez sąd postanowień o rozwiązaniu rodzin zastępczych „z urzędu”, a nie na wniosek PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 101-104)

1.4. Stosownie do przepisu art. 180 pkt 1 i art. 182 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny Rada Powiatu Żagańskiego¹² przyjęła do realizacji Program rozwoju pieczy zastępczej Powiatu Żagańskiego na lata 2013-2015 (dalej *Program*), który zawierał m.in. coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych oraz uwzględniał potrzeby w zakresie pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 231-259)

¹² Uchwała numer XX.10.2013 z dnia 30 stycznia 2013 r.

Przy opracowywaniu Programu uwzględniono postulaty środowiska rodzin zastępczych i organizacje pozarządową specjalizującą się w rodzicielstwie zastępczym, wypracowane w ramach realizacji projektu finansowanego ze środków Fundacji im. Stefana Batorego w 2011 r. Postulaty te dotyczyły m.in. organizowania szkoleń, warsztatów, grup wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 142-150)

Celem ogólnym Programu było doskonalenie systemu opieki nad dzieckiem umieszczonym poza rodziną naturalną, w celu zminimalizowania szkód związanych z sytuacją w jakiej znalazło się dziecko. Cele szczegółowe były następujące:

- ✓ rozwijanie rodzinnych form pieczy zastępczej,
- ✓ zapewnienie kompleksowego wsparcia w funkcjonowaniu istniejących rodzin zastępczych,
- ✓ pomoc w usamodzielnieniu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej,
- ✓ rozwój instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Wśród zakładanych wymiernych efektów realizacji Programu wskazano m.in.

- zwiększenie liczby wyszkolonych rodziców zastępczych, a tym samym zwiększenie alternatywy dla sądu, który będzie mógł kierować dzieci do rodzin zastępczych zamiast do placówek opiekuńczo-wychowawczych (brak kandydatów na rodziny zastępcze – przyczyny opisane w obszarze drugim),
- zwiększenie liczby zawodowych rodzin zastępczych (liczba zawodowych rodzin zastępczych zmniejszyła się z ośmiu w 2013 r. do sześciu w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 231-252)

Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła, że przyczyną powyższego był brak kandydatów na nowe rodziny. Ponadto żadna z rodzin niezawodowych nie zdecydowała się na przekształcenie w rodzinę zawodową, pomimo prowadzonych w tym zakresie rozmów przez pracowników Centrum. Dwie z rodzin zawodowych zmieniły formę sprawowania pieczy zastępczej (jedna na rodzinny dom dziecka, a jedna na rodzinę niezawodową).

(dowód: akta kontroli str. 163-165)

- zatrudnienie koordynatorów celem udzielania pomocy rodzinom zastępczym (liczba koordynatorów wzrosła z dwóch w 2013 r. do czterech w 2015 r.),
- zwiększenie liczby dzieci wracających z pieczy zastępczej pod opiekę rodziny biologicznej (liczba dzieci, które powróciły do rodziny naturalnej wzrosła z 17 w 2013 r. do 21 w 2014 r., a w 2015 r. 19 dzieci powróciło do rodziny naturalnej¹³).

(dowód: akta kontroli str. 29-85, 231-252)

Inne zakładane rezultaty realizacji Programu to m.in.:

- ✓ udoskonalenie istniejącego systemu rodzinnej pieczy zastępczej poprzez system szkoleń oraz wsparcia i poradnictwa dla dzieci i młodzieży umieszczonej w pieczy zastępczej oraz ich rodziców zastępczych,
- ✓ zwiększenie dostępności informacji na temat rodzicielskiej pieczy zastępczej i promocja rodzinnej pieczy zastępczej,
- ✓ zwiększenie możliwości korzystania ze specjalistycznego poradnictwa i wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 231-252)

W celu osiągnięcia powyższych efektów PCPR podejmowało następujące działania:

¹³ W tym, odpowiednio, 5, 3 i 4 dzieci powyżej 18 roku życia.

➤ promowanie rodzinnej pieczy zastępczej w czasie imprez na terenie Powiatu (szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w obszarze 2, punkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego),

➤ w celu poszerzenia wachlarza form wsparcia dla rodzin zastępczych i wychowanków umieszczonych w ich rodzinach od 2013 r. w Rodzinnej Poradni Specjalistycznej PCPR Żagań zatrudniono prawnika, a od 2014 r. kolejnego psychologa, a także zwiększono liczbę godzin pracy specjalistów zatrudnionych w Poradni,

➤ w 2013 r. Dyrektor PCPR Żagań zawarł ustne porozumienie z Dyrektorem Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Żaganiu, w sprawie pierwszeństwa w diagnozowaniu w Poradni dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej na terenie powiatu żagańskiego,

➤ pracownicy PCPR współpracowali z pedagogami i psychologami szkół, do których uczęszczają dzieci umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej powiatu żagańskiego.

(dowód: akta kontroli str. 163-165)

Program nie zawierał zaplanowanego budżetu z podziałem na szacunkowe koszty realizacji zadań oraz kryteriów ewaluacji i oceny. Wartość przyjętych wskaźników ustalono w sposób uniemożliwiający ocenę, jaka skala wzrostu będzie wskazywać, iż określony w programie cel został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 231-252)

W Programie wskazano na potrzebę współpracy z podmiotami mającymi wpływ na reintegrację rodziny, w tym z ośrodkami pomocy społecznej na terenie powiatu, ośrodkami adopcyjnymi, wydziałem rodzinnym i nieletnich w Sądzie Rejonowym w Żaganiu, placówkami oświatowymi i służby zdrowia oraz organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz dziecka i rodziny. Na koordynatora Programu wyznaczono PCPR, a monitorowanie Programu miało odbywać się na podstawie sporządzanej sprawozdawczości z wykonania zadań oraz analizy zbieranych informacji przedkładanych Zarządowi i Radzie Powiatu w corocznym sprawozdaniu z działalności Centrum. Program miał charakter otwarty i podlegał zmianom w zależności od pojawiających się potrzeb i możliwości finansowych Powiatu w zakresie rozwoju pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 231-252)

Dyrektor PCPR wskazała, że instytucje wskazane w Programie są w stałym kontakcie z Centrum, biorąc udział w posiedzeniach ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej (cyklicznie zgodnie z przepisami o wspieraniu rodziny).

W latach 2013-2015 odbyły się trzy spotkania pracowników PCPR, Sądu oraz ośrodków pomocy społecznej, których przedmiotem była m.in. konieczność monitorowania sytuacji w rodzinach zastępczych gdzie rodzic biologiczny dziecka jest małoletni, uregulowanie sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, którego rodzic biologiczny osiągnął pełnoletność, ustalanie zasad i częstotliwości kontaktów rodziców biologicznych z dziećmi w pieczy zastępczej, współpraca PCPR i ośrodków pomocy społecznej nad planem pomocy dziecku w rodzinie zastępczej i planem pracy z rodziną naturalną dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 142-150)

1.5. Dyrektor Centrum przedłożyła Zarządowi Powiatu sprawozdania z działalności Centrum (za lata 2013-2015) wraz z oceną zasobów pomocy społecznej i zestawieniem potrzeb m.in. w zakresie pieczy zastępczej, co było zgodne z art.

182 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny. Do potrzeb w zakresie pieczy zastępczej zaliczono m.in.:

- skierowanie działań na pozyskiwanie rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych ze szczególnym uwzględnieniem pogotowia rodzinnego i rodzinnych domów dziecka,

- poszerzenie zasobów instytucjonalnych o: mieszkania dla usamodzielniającej się młodzieży z rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych; rozważenie przekształcenia istniejącej placówki opiekuńczo-wychowawczej na placówki do 14 wychowanków; stworzenie na terenie PCPR warunków lokalowych, umożliwiających spotkania rodziców biologicznych z dziećmi umieszczonymi w pieczy,

- konieczność cyklicznego zwiększania liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (z uwagi na ustawowy limit rodzin zastępczych, które mogą być objęte przez jednego koordynatora).

(dowód: akta kontroli str. 260-284, 288)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W latach 2013-2015 liczba rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka objętych opieką poszczególnych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej przekraczała limit określony w art. 77 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny (tj. 30 rodzin w latach 2013-2014, 15 rodzin – od 1 stycznia 2015 r.). W latach 2013-2014¹⁴ w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Żaganiu zatrudnionych było dwóch koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, a na dzień 31 grudnia 2015 r. zatrudnionych było czterech koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Przekroczenie ustawowego limitu rodzin objętych opieką koordynatorów przedstawiało się następująco: w 2013 r. – w przypadku jednego koordynatora o 2 rodziny, w 2014 r. – w przypadku dwóch koordynatorów – o 7 i 8 rodzin, w 2015 r. w przypadku czterech koordynatorów – o 5, 8, 14 i 21 rodzin/rodzinnych domów dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Dyrektor PCPR wskazała, że przyczyną powyższego był brak środków finansowych na zatrudnienie wymaganej liczby koordynatorów. Na konieczność zatrudnienia większej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej dyrektor Centrum wskazywała we wnioskach z oceny zasobów pomocy społecznej, przedstawianej corocznie Radzie Powiatu, oraz projektach budżetu na poszczególne lata. W ocenie Dyrektora właściwym rozwiązaniem byłoby objęcie opieką przez jednego koordynatora 30 rodzin, bowiem rodzina zastępcza nie jest rodziną dysfunkcyjną i nie wymaga stałego wsparcia. Działania prowadzone w odniesieniu do rodziny powinny mieć charakter wzmacniający i „usamodzielniający” rodzinę w rozwiązywaniu bieżących problemów wynikających z bagażu doświadczeń i traumatycznych przeżyć przyjmowanych dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 119-121)

Dyrektor PCPR wskazywała na konieczność zatrudnienia większej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej we wnioskach z przedstawianej corocznie Radzie Powiatu, oceny zasobów pomocy społecznej oraz projektach budżetu na poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli str. 119-121, 260-287)

¹⁴ Według stanu na dzień 31 grudnia.

Zdaniem NIK, do opracowywanych przez Centrum projektów programów, należy wprowadzać kryteria oceny ich realizacji, w szczególności poprzez określanie mierzalnych i realnych wskaźników osiągnięcia zakładanych rezultatów. Dotychczasowy brak postanowień w tym zakresie uniemożliwiał bowiem rzetelną oceną stopnia realizacji założeń ujętych w programie.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez Centrum działania mające na celu zapewnienie wychowania i opieki dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki, których skuteczność potwierdza wykonanie wszystkich postanowień sądu w sprawie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Niewystarczająca liczba koordynatorów w stosunku do wymogów ustawowych nie wpłynęła na realizację zadań w tym zakresie.

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

2.1. W latach 2013-2015 PCPR podejmowało następujące działania na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka:

✓ w czasie imprez organizowanych na terenie powiatu żagańskiego (pikniki zdrowia, dożynki) pracownicy udzielali informacji ustnych na temat rodzinnej pieczy zastępczej, procedury ubiegania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej i przekazywali ulotki informacyjne (z charakterystyką ogólną rodzin zastępczych oraz numerem telefonu pod którym można uzyskać szczegółowe informacje, a także warunków jakie należy spełnić, aby zostać rodzicem zastępczym),

✓ pracownicy działu rodzinnej pieczy zastępczej udzielają osobom zainteresowanym na bieżąco telefonicznie i osobiście informacji dotyczących procedury ubiegania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 163-203)

Informacje dotyczące szczegółowej procedury ubiegania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej, dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku oraz osób mogących udzielić bardziej szczegółowych informacji zostały zamieszczone:

a) w Programie rozwoju pieczy zastępczej Powiatu Żagańskiego na lata 2013-2015, zamieszczonym na stronie BIP Powiatu żagańskiego (dokument ten zawierał opis procedury kwalifikacyjnej dla kandydatów do pełnienia rodzinnych form pieczy zastępczej, kwalifikacji rodziny zastępczej niezawodowej na zawodową),

b) na stronie internetowej Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Żaganiu oraz na tablicy ogłoszeń w budynku przy ul. Rybackiej 38, w którym mieści się dział rodzinnej pieczy zastępczej (informacje dotyczące form i funkcji rodzinnej pieczy zastępczej, obowiązków rodziny zastępczej oraz naboru, kwalifikacji i szkoleń na kandydatów na rodziny zastępcze oraz wskazano, że szczegółowych informacji udzielają pracownicy PCPR).

W budynkach PCPR w Żaganiu (przy ul. Śląskiej i ul. Rybackiej) wyłożono ulotki dotyczące działalności PCPR w Żaganiu (w tym związanej z rodzinami zastępczymi) oraz ulotki dotyczące pieczy zastępczej i warunków jakie muszą spełniać kandydaci do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Ulotki te zawierały również numery telefonów pod którymi można uzyskać szczegółowe informacje oraz adres strony internetowej, na której takie informacje się znajdują.

(dowód: akta kontroli str. 204-209, 226-229)

2.2. W latach 2013-2015 funkcjonowały, odpowiednio, 153¹⁵; 156¹⁶ i 154¹⁷ rodziny zastępcze. Liczba rodzinnych domów dziecka wynosiła odpowiednio 1, 2 i 3.

W latach 2013-2015 r. nie zgłosił się żaden kandydat do prowadzenia rodziny zastępczej zawodowej ani rodzinnego domu dziecka. W 2014 r. zgłosiło się dwóch kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej wskazanego przez nich dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 114-116, 469-471)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wskazała, że w jej ocenie przyczyną niewielkiej liczby kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz rodzinnego domu dziecka jest *m.in. zła propaganda medialna. Przedstawiane w mediach tragedie, które wydarzyły się w rodzinach zastępczych rzuciły złe światło na rodzicielstwo zastępcze (ukazując je przede wszystkim jako formę pozyskiwania środków finansowych) i spowodowały zniechęcenie potencjalnych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Czynnikiem zniechęcającym do rodzicielstwa zastępczego są również przeszłość i traumatyczne przeżycia przyjmowanych dzieci, które mogą powodować trudności opiekuńczo-wychowawcze.*

(dowód: akta kontroli str. 155-156)

W latach 2013-2015 rozwiązano 27 rodzin zastępczych. Przyczyny rozwiązania rodzin były następujące: powrót dziecka do rodziców biologicznych – 20 przypadków, umieszczenie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej – cztery rodziny, adopcja dzieci – jeden przypadek, przejście dziecka pod opiekę innej rodziny zastępczej – dwie rodziny¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 86)

2.3. W dniu 1 kwietnia 2014 r. wpłynął wniosek, o pełnienie funkcji rodziny zastępczej niezawodowej, złożony przez dwóch kandydatów (małżeństwo). W toku przeprowadzonego postępowania potwierdzono spełnianie przez wnioskodawców wymogów określonych w art. 42 ust. 1-3 ustawy o wspieraniu rodziny. Osoby te odbyły szkolenie¹⁹ dla kandydatów do prowadzenia rodziny zastępczej przeprowadzone według programu Szansa w Rodzinie zatwierdzonego decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁰. Szkolenie zostało przeprowadzone przez pracowników Centrum, którzy ukończyli szkolenie dla trenerów rodzinnej pieczy zastępczej I i II stopnia. Kandydaci otrzymali świadectwa ukończenia szkolenia i zaświadczenia kwalifikacyjne²¹, potwierdzające ukończenie szkolenia oraz spełnianie warunków, o których mowa w art. 42 ustawy o wspieraniu rodziny. Postanowieniem Sądu z dnia 6 maja 2015 r. kandydaci zostali rodziną zastępczą niezawodową dla dziecka wskazanego we wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 114-116, 467-489)

2.4. W okresie objętym kontrolą limit rodzin zastępczych zawodowych określony w programie rozwoju pieczy zastępczej na lata 2013-2015 został zrealizowany w 2013 roku. W 2013 roku jedna rodzina niezawodowa została przekształcona w rodzinę zawodową (kwestie zgodności umowy zawartej z tą rodziną z przepisami ustawy o wspieraniu rodziny zostały opisane w punkcie 3.3. niniejszego wystąpienia

¹⁵ W tym: rodziny spokrewnione - 105, rodziny niezawodowe - 40, rodziny zawodowe - 8.

¹⁶ W tym: rodziny spokrewnione - 109, rodziny niezawodowe - 40, rodziny zawodowe - 7.

¹⁷ W tym: rodziny spokrewnione - 105, rodziny niezawodowe - 43, rodziny zawodowe - 6.

¹⁸ W jednym przypadku z uwagi na wiek rodzica zastępczego, w jednym przypadku niewydolność opiekuńczo-wychowawczą rodziny zastępczej (ograniczenie władzy rodzicielskiej wobec dzieci biologicznych).

¹⁹ W okresie od 19.01.2015 r. do 13.04.2015 r.

²⁰ Decyzja numer 8/2012/RZ z dnia 3 kwietnia 2012 r.

²¹ Świadectwa ukończenia szkolenia oraz zaświadczenia kwalifikacyjne wydano w dniu 13.04.2015 r.

pokontrolnego). W latach 2014-2015 żadna rodzina zastępcza niezawodowa nie została przekształcona w zawodową.

(dowód: akta kontroli str. 114-116, 151-154)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wskazała, że przyczyną powyższego był brak zainteresowania rodzin zastępczych niezawodowych przekształceniem w rodziny zastępcze zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 289-291)

W kontrolowanym okresie nie zawarto żadnej umowy w trybie art. 35 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 135-137)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W 2015 r. dwie osoby otrzymały zaświadczenie kwalifikacyjne o spełnianiu warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej, o którym mowa w art. 45 ustawy o wspieraniu rodziny. Osoby te nie zostały wpisane do rejestru, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 114-116, 469)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że osoby złożyły wniosek o pełnienie funkcji rodziny zastępczej dla konkretnego dziecka i nigdy nie deklarowały woli pełnienia funkcji rodziny zastępczej dla innych dzieci. W tej sytuacji uznałam, że nie jest konieczne wpisanie tych osób do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 421)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Zdaniem NIK przebywanie w rodzinach zastępczych zawodowych w niektórych okresach większej liczby dzieci niż limit określony w ustawie o wspieraniu rodziny oraz mała liczba kandydatów (tylko dwoje w kontrolowanym okresie) do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wskazuje na potrzebę zintensyfikowania podejmowanych przez PCPR działań mających na celu pozyskiwanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.

Ocena częściowa

W PCPR podejmowano działania na rzecz pozyskania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, lecz były one nieskuteczne, o czym świadczy fakt, że w kontrolowanym okresie zgłosiły się tylko dwie osoby i to do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej dla wskazanego przez nich dziecka. Ustalono, że zostały one właściwie przygotowane do jej pełnienia.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie źródłem finansowania zadań były środki pochodzące z dotacji celowych z budżetu państwa²² oraz subwencji ogólnej.

²² Na realizację zadań własnych bieżących powiatu oraz na zadania bieżące realizowane przez powiat na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej. W latach 2013-2014 Powiat otrzymał dotację w ramach resortowego programu wspierania rozwoju pieczy zastępczej w łącznej kwocie 74,6 tys. zł. W latach 2014-2015 Powiat otrzymał dotację w ramach Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej w łącznej kwocie 86,3 tys. zł. W 2014 r. powiat otrzymał dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych bieżących w zakresie wsparcia rodzin zastępczych w kwocie 7,3 tys. zł.

W latach 2013-2015 kwoty na realizację zadań w zakresie rodzin zastępczych, którymi dysponowało Centrum wynosiły, odpowiednio, 3.709,6 tys. zł (w tym 57,8 tys. zł dotacja z budżetu państwa), 3.914,5 tys. zł (w tym 54,1 tys. zł dotacja z budżetu państwa) i 4.238,1 tys. zł (w tym 56,3 tys. zł dotacja z budżetu państwa).

(dowód: akta kontroli str. 217)

W kontrolowanym okresie nie składano do Starosty Żagańskiego wniosków o przyznanie dodatkowych środków na realizację zadań w zakresie rodzin zastępczych. Zmiany w budżecie dokonane w tym zakresie, w poszczególnych latach, wynikały m.in. z przyznania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań lub przesunięć środków do/z rozdziału 85201 (placówki opiekuńczo wychowawcze). Wykonanie wydatków wynosiło od 96% (w roku 2013 i 2014) do 98% (w roku 2015) planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 215-216)

W kontrolowanym okresie najtańszą formą pomocy dzieciom pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodziców było umieszczenie w rodzinie zastępczej spokrewnionej (średnie roczne koszty utrzymania dziecka wynosiły w kontrolowanym okresie od 8,3 tys. zł do 9,2 tys. zł), a najdroższe było utrzymanie w placówce opiekuńczo-wychowawczej (średnie roczne koszty utrzymania dziecka wynosiły w kontrolowanym okresie od 33,8 tys. zł do 34,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 114-116)

Dyrektor PCPR wskazała, że *na chwilę obecną nierealnym wydaje się wygaszanie instytucjonalnych form opieki nad dzieckiem. Zdarzają się sytuacje, w których dzieci z tytułu wieku i stopnia demoralizacji wymagają skierowania do placówki. Możliwym jest fakt, że konieczne będzie tworzenie nowych placówek, ale dla dzieci o specjalnych potrzebach zdrowotnych i intelektualnych i regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych.*

(dowód: akta kontroli str. 101-104)

3.2. W kontrolowanym okresie rodzinom zastępczym wypłacano świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w kwotach określonych w art. 80 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny²³. Wysokość wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego ustalono zgodnie z przepisami art. 85 ust. 1 i 2 wyżej powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 135-140)

W Centrum nie określono zasad przyznawania świadczeń fakultatywnych: dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania, świadczeń na pokrycie: potrzeb przyjmowanego dziecka oraz kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki.

(dowód: akta kontroli str. 138-140)

Kierownik działu pomocy środowiskowej i instytucjonalnej wyjaśniła, że *dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania jest przyznawane na podstawie wniosku rodziny, do którego dołączane są rachunki potwierdzające poniesione wydatki, a kwota dofinansowania jest uzależniona od środków finansowych jakimi dysponuje Centrum. Świadczenia jednorazowe na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka oraz świadczenie na pokrycie kosztów związanych*

²³ Za wyjątkiem rodzin, które na podstawie przepisów art. 226 ust. 5 wyżej powołanej ustawy i złożonego wniosku pobierają świadczenia na dotychczasowych zasadach (według stanu na 31.12.2013 r. - 36, 31.12.2014 r. - 27, 31.12.2015 r. - 26).

z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki są przyznawane na podstawie wniosków, których zasadność jest sprawdzana przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, na podstawie wizyty u rodziny. Wysokość przyznanych świadczeń jest uzależniona od środków finansowych jakimi dysponuje PCPR oraz dostosowana do faktycznych potrzeb rodziny.

Na stronie internetowej Centrum zamieszczono informacje dotyczącą świadczeń o jakie mogą ubiegać się rodziny zastępcze oraz wzory wniosków o ich przyznanie. Nie upowszechniano natomiast informacji na temat zasad przyznawania świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 218-219)

W przypadku rodzin zastępczych zawodowych w 2015 r., w drodze aneksów do zawartych umów, ustalono zasady przyznawania i kwoty świadczeń przysługujących na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu. Zgodnie z zawartymi umowami świadczenie na ten cel²⁴ mogło zostać przyznane raz do roku po przedstawieniu kosztorysu i uzyskaniu akceptacji przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 135-140)

W latach 2013-2015 rodziny zastępcze korzystały z następujących świadczeń fakultatywnych:

- a) dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania,
- b) świadczenie jednorazowe na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka,
- c) świadczenie na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki,
- d) rodziny zastępcze zawodowe korzystały ze świadczeń na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego oraz otrzymywały środki na pokrycie kosztów utrzymania lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w kwotach wynikających z przedłożonych rachunków²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 138-140)

Ponadto ustalono, że w kontrolowanym okresie:

- rodziny zastępcze nie składały wniosków o przyznanie środków na zakup wyposażenia lub innych środków trwałych.
- stwierdzono jeden przypadek odmowy przyznania rodzinie zastępczej zawodowej świadczenia fakultatywnego na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanych dzieci - w trakcie prowadzonego postępowania w przedmiotowej sprawie dzieci zostały umieszczone w rodzinie spokrewnionej, a tym samym nie było podstaw do przyznania ww. świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 138-140)

W projektach budżetu Centrum na lata 2013-2015 ujmowano przewidywane kwoty wydatków na dofinansowanie do wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania, świadczenia jednorazowe lub okresowe na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki oraz środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego. Natomiast przewidywane kwoty wydatków na świadczenia jednorazowe na pokrycie

²⁴ W przypadku lokalu mieszkalnego – do 4 tys. zł; w przypadku domu jednorodzinnego do 7 tys. zł.

²⁵ Na wypłatę świadczeń fakultatywnych wydatkowano: w 2013 r. łącznie 54,9 tys. zł (w tym: na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka: 50,6 tys. zł; na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych: 4,3 tys. zł); 2014 r. łącznie 58,2 tys. zł (w tym: na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka: 53,8 tys. zł; pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych: 2,9 tys. zł i dofinansowanie do wypoczynku: 1,5 tys. zł); 2015 r. łącznie 86,1 tys. zł (w tym na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka: 57,6 tys. zł; pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych 3,5 tys. zł, pokrycie kosztów niezbędnego remontu: 25 tys. zł).

potrzeb przyjmowanego dziecka oraz środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu lokalu lub domu jednorodzinnego były ujmowane w ogólnej kwocie planowanych wydatków w § 3110 – świadczenia społeczne (pozycja świadczenia dla rodzin zastępczych).

(dowód: akta kontroli str. 230)

3.3. W toku kontroli badaniem objęto łącznie 18 rodzin zastępczych (w tym sześć rodzin zawodowych, sześć rodzin niezawodowych i sześć rodzin spokrewnionych)²⁶. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację łącznie 47 dzieci (w tym: 27 dzieci przebywających w rodzinach zawodowych²⁷; 11 dzieci przebywających w rodzinach spokrewnionych²⁸ i 9 dzieci przebywających w rodzinach niezawodowych²⁹) i ustalono m.in., że:

➤ liczba dzieci przebywających w 10 rodzinach zastępczych (sześciu rodzinach zastępczych niezawodowych i czterech rodzinach zawodowych) nie przekraczała określonej w art. 53 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny,

➤ w aktach wszystkich dzieci objętych badaniem w toku kontroli znajdowały się informacje i dokumenty wymienione w art. 38a ust. 1 pkt 1-4, 6³⁰ i 8 ustawy o wspieraniu rodziny, w 11 przypadkach sporządzono diagnozę psychofizyczną dziecka, o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 7 wyżej powołanej ustawy. Centrum posiadało dokumentację o stanie zdrowia siedmiorga dzieci, o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny, jednak nie obejmowała ona karty szczepień, wymaganej tym przepisem. Dokumenty te były gromadzone po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej,

➤ rodzinom zastępczym niezawodowym i spokrewnionym przyjmującym dziecko nie udzielono szczegółowych informacji, o których mowa w art. 38a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny oraz nie zapewniano w miarę potrzeby kontaktu z dzieckiem przed umieszczeniem go w tej rodzinie, a także nie przekazano, nie później niż w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia dziecka, dokumentacji, o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 3-8 wyżej powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 295-335)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśniła, że *rodziny posiadały ww. informacje i dokumenty, ponieważ są to osoby bliskie dziecku (dziadkowie, rodzeństwo lub inne osoby bliskie), a PCPR dowiedział się o utworzeniu ww. rodzin zastępczych z postanowień Sądu, dostarczonych przez te rodziny. Ponadto dzieci te mieszkaly z rodzinami zastępczymi przed wydaniem postanowienia przez Sąd.*

(dowód: akta kontroli str. 289-291)

➤ opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej objętych zostało łącznie 13 rodzin zastępczych, w tym wszystkie objęte badaniami rodziny spokrewnione i niezawodowe (12) oraz jedna rodzina zastępcza zawodowa, pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego³¹. Objęcie opieką koordynatora nastąpiło na podstawie wniosków złożonych przez rodziny. Pozostałe rodziny były objęte opieką organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (kierownika działu rodzinnej pieczy zastępczej lub pracownika socjalnego w dziale rodzinnej pieczy zastępczej),

➤ oceny rodzin zastępczych zostały dokonane zgodnie z przepisami art. 133 ustawy o wspieraniu rodziny,

²⁶ W rodzinach tych przebywały dzieci urodzone w latach 1999-2015.

²⁷ w latach 2013-2015, w rodzinach zastępczych zawodowych przebywało łącznie 97 dzieci.

²⁸ Urodzonych w latach 1998-2010.

²⁹ Urodzonych w latach 2002-2010.

³⁰ Dokumenty szkolne posiadano w przypadku dzieci uczęszczających do szkoły.

³¹ Od dnia 10.07.2015 r.

➤ w przypadku pięciu spośród dwunastu rodzin zastępczych niezawodowych i spokrewnionych³² ocena, o której mowa w art. 134 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, została przeprowadzona z zachowaniem terminu określonego w tym przepisie,

➤ 3 oceny rodzin objętych badaniem³³, o których mowa w art. 134 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny zostały dokonane po upływie od 12 do 13 miesięcy od dnia dokonania pierwszej oceny, natomiast sześć kolejnych ocen rodziny zostało dokonanych po upływie od 14 do 18 miesięcy od dnia dokonania pierwszej oceny.

(dowód: akta kontroli str. 295-335)

Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła, że *przepis dotyczący terminu przeprowadzenia kolejnej oceny rodziny nie jest precyzyjny. Staraliśmy się, aby kolejne oceny były przeprowadzane po upływie około 12 miesięcy od dokonania pierwszej oceny, jednakże z uwagi na nadmierne obciążenie zadaniami pracowników nie zawsze było to możliwe.*

(dowód: akta kontroli str. 369-370)

➤ oceny wszystkich badanych rodzin zastępczych były pozytywne, a ocena wszystkich rodzin była rzetelna w świetle przedstawionej dokumentacji,

➤ w badanej próbie nie stwierdzono przypadków niewłaściwego doboru rodzin zastępczych,

➤ 11 osób pełniących funkcje rodziny niezawodowej lub spokrewnionej podnosiło swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach, przy czym w ośmiu przypadkach były to szkolenia dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Natomiast spośród objętych badaniem sześciu rodzin zawodowych: dwie nie podnosiły swoich kwalifikacji w latach 2013-2015, cztery rodziny podnosiły swoje³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 295-335, 465-466)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśniła, że *rodziny zastępcze nie zgłaszały konkretnych potrzeb szkoleniowych. Objęte badaniem rodziny niezawodowe i spokrewnione powstały w latach 2012-2015 i odbyły szkolenia dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej (zostały do tego zobligowane postanowieniami Sądu lub skierowane na szkolenia przez PCPR), których zakres tematyczny jest na tyle szeroki, że rodziny te nie widzą potrzeby uczestnictwa w kolejnych szkoleniach. Natomiast rodziny zastępcze zawodowe z uwagi na długi staż pracy i doświadczenie też często nie widzą konieczności udziału w szkoleniach dodatkowych.*

(dowód: akta kontroli str. 350-359)

➤ w przypadku 23 dzieci objętych szczegółowym badaniem zasady kontaktów z rodzicami biologicznymi i innymi osobami bliskimi zostały uregulowane w drodze postanowień sądu. Rodziny zastępcze umożliwiały tym dzieciom kontakty na zasadach określonych przez sąd³⁵,

➤ w realizowanym procesie wychowawczym nie stwierdzono wystąpienia zjawisk patologicznych (m.in. interwencje policji, ucieczki wychowanków)

➤ dzieci wychowywane przez badane rodziny niezawodowe i spokrewnione nie były przenoszone do innych rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka,

³² Powstałych w latach 2012-2015.

³³ W przypadku czterech rodzin termin dokonania kolejnej oceny jeszcze nie upłynął.

³⁴ Jedna rodzina – 2 szkolenia, konferencje 2014 i 2015 r., jedna rodzina dwa szkolenia 2013 r., jedna rodzina konferencja w 2014 r. i jedna rodzina szkolenie i konferencja – 2013 i 2014 r.

³⁵ Np. w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej lub biologicznej, w siedzibie PCPR w obecności psychologa, na terenie PCPR w obecności rodziny zastępczej.

natomiast spośród 27 objętych szczegółowym badaniem dzieci przebywających w rodzinach zawodowych: osiem zostało umieszczonych w rodzinach adopcyjnych, dwoje zostało przeniesionych do rodzinnego domu dziecka, jedno zostało umieszczone w rodzinie spokrewnionej, a troje powróciło do rodziny biologicznej, dziesięcioro przebywa w dotychczasowych rodzinach zastępczych zawodowych,

➤ wszystkie rodziny miały możliwość korzystania z pomocy prawnej, uzyskania porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej oraz podjęcie specjalistycznej terapii dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej,

➤ grupy wsparcia dla rodzin zastępczych i rodziny pomocowe, o których mowa w art. 76 ust. 4 pkt 6 ustawy o wspieraniu rodziny funkcjonowały, odpowiednio, do dnia 31.12.2013 r. i 31.12.2014 r. W kontrolowanym okresie rodziny zastępcze zawodowe i niezawodowe nie miały możliwości korzystania z poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego, o którym mowa w art. 76 ust. 4 pkt 14 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 295-335)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśniła, że w 2015 roku żadna rodzina zastępcza nie zgłaszała potrzeby skorzystania z rodziny pomocowej. W sytuacji gdyby taka potrzeba się pojawiła to zapewniono by możliwość skorzystania z takiej pomocy. Na przykład w lipcu i sierpniu 2016 r. rodzina zawodowa W. jest rodziną pomocową dla rodziny zawodowej A., pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego, przebywającej w tym okresie na urlopie.

Grupy wsparcia nie funkcjonują z uwagi na brak zainteresowania rodzin zastępczych taką formą pomocy. W trakcie wizyt u rodzin zastępczych oraz szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze pracownicy PCPR zachęcają do tworzenia grup wsparcia oraz oferują pomoc w tym zakresie np. udostępnienie lokalu. Nie posiadam jednak pisemnego potwierdzenia działań podejmowanych w tym zakresie. Rodziny nie zgłaszały potrzeb w zakresie korzystania z poradnictwa, mającego na celu zachowanie i wzmocnienie kompetencji, mimo pytań kierowanych przez pracowników PCPR w trakcie pracy z rodziną. Jednocześnie kierownik ww. działu wskazała, że są to kwestie delikatne i rodziny zastępcze nie wykazują chęci do uczestnictwa np. w terapii małżeńskiej lub superwizji.

(dowód: akta kontroli str. 289-294)

➤ sytuacja rodzin była monitorowana w trakcie wizyt u rodziny, udokumentowanych w postaci informacji o sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej i jej aktualizacjach³⁶, których częstotliwość była uzależniona od indywidualnych potrzeb poszczególnych rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 295-335, 557)

3.4. Na podstawie badania dokumentacji 27 dzieci wychowywanych w rodzinach zastępczych zawodowych (w tym 15 dzieci przebywających w pogotowiacz rodzinnych) funkcjonujących w latach 2013-2015³⁷ ustalono m.in., że:

➤ nie stwierdzono postanowień sądu w sprawie umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej wykonanych z opóźnieniem, ze względu na brak miejsc w pieczy zastępczej;

³⁶ Informacja ta i jej aktualizacje zawierały: informacja i aktualizacje zawierały: dane rodziny zastępczej, opis sytuacji rodziny zastępczej, uwagi/zalecenia pracownika, dane umieszczonego dziecka, jego rodziców i rodzeństwa, opis sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.

³⁷ Badaniem objęto dokumentację dzieci przebywających w rodzinach zawodowych - funkcjonujących na dzień 31.12.2015 r. - w 2015 roku.

➤ wystąpiły dwa przypadki rozdzielenia rodzeństw, z uwagi na brak miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej;

➤ w przypadku 12 dzieci objętych badaniami przekazano do sądu informacje o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej i sytuacji rodziny dziecka oraz opinie o zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej, co było zgodne z przepisem art. 47 ust. 5 i art. 131 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny;

➤ dla 20 spośród 27 dzieci objętych badaniem sporządzono indywidualne plany pomocy dziecku, modyfikowane w zależności od zmieniającej się sytuacji, przy czym w 3 przypadkach plany sporządzono po upływie 10 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 336-349)

Pracownik socjalny w dziale rodzinnej pieczy zastępczej³⁸ wyjaśniła, że *ustawa o wspieraniu rodziny nie reguluje terminu w jakim należy opracować indywidualny plan pomocy dziecku*. W przypadku tej rodziny w kwietniu 2015 r. pojawiła się konieczność objęcia wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Rodzina została objęta opieką koordynatora w lipcu 2015 r. i dopiero wówczas podjęto działania mające na celu opracowanie tych planów.

(dowód: akta kontroli str. 360-363)

➤ spośród objętych badaniem 20 planów pomocy dziecku: wszystkie zostały przygotowane we współpracy z rodziną zastępczą, przy opracowaniu czterech planów współpracował asystent rodziny, a 2 zostały przygotowane współpracy z pracownikiem OPS;

➤ w indywidualnych planach pomocy dziecku określano m.in. cele, oczekiwane efekty, terminy realizacji i osoby odpowiedzialne za realizację;

➤ Centrum wywiązywało się z obowiązków określonych w art. 77 ust. 3 pkt 5 oraz art. 139 a ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. zgłaszania do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających oraz sporządzania opinii o zasadności przysposobienia dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 336-349, 364)

Dla dzieci objętych szczegółowym badaniem sporządzono łącznie 79 ocen sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej. Analiza ocen wykazała m.in., że:

➤ oceny sporządzono z zachowaniem terminu określonego w art. 131 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny;

➤ każdorazowo uwzględniały one elementy wymienione w art. 129 pkt 1-7 ustawy o wspieraniu rodziny;

➤ każdorazowo w ocenie sytuacji dziecka uczestniczyła rodzina zastępcza; uczestnictwo pozostałych osób wymienionych w art. 130 ust. 1 pkt 2-7 przedstawiało się następująco: psycholog - 48 przypadków, asystent rodziny – 12 przypadków, przedstawiciele ośrodka adopcyjnego – 20 przypadków³⁹, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej (lub inny pracownik, który z ramienia Centrum sprawuje opiekę nad rodziną) – 77 przypadków, rodzice dziecka 24 przypadki, pracownik socjalny OPS - 33 przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 365-368)

3.5. W latach 2013-2015 Centrum nie było kontrolowane przez podmioty zewnętrzne w zakresie obejmującym przedmiot kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 9)

³⁸ Sprawujący do lipca 2015 r. opiekę nad rodziną.

³⁹ Przedstawiciele ośrodka adopcyjnego uczestniczyli każdorazowo w ocenach sytuacji dzieci z uregulowaną sytuacją prawną.

W kontrolowanym okresie audytor wewnętrzny Starostwa przeprowadził zadanie audytowe pt. *Ocena realizacji zadań przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej PCPR w Żaganiu*⁴⁰. W wyniku przeprowadzonego audytu ujawniono niżej wymienione uchybienia i wydano następujące rekomendacje:

a) na dokumentach tworzących akta sprawy stwierdzono brak numeru sprawy, co było niezgodne z instrukcją kancelaryjną – zarekomendowano dostosowanie zasad prowadzenia dokumentacji do wymogów instrukcji kancelaryjnej i sposobów archiwizowania,

b) w umowach o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka nie wskazywano liczby powierzonych dzieci, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – zarekomendowano zawieranie umów o pełnienie zgodnie z przepisami wyżej powołanej ustawy,

c) stwierdzono braki w dokumentach, na podstawie których przyznano pomoc finansową⁴¹ - zarekomendowano wprowadzenie zasad weryfikowania tworzonych dokumentów w celu uniknięcia błędów w sporządzanych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 10-26)

Dyrektor PCPR podjął działania mające na celu wdrożenie rekomendacji audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 27)

Zdaniem audytora wewnętrznego oceniane obszary audytu związane z pieczą zastępczą, pomimo stwierdzonych uchybień, spełniają oczekiwania bezpiecznego ich wykonywania przy określonym poziomie ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 10-25)

Uchwałą z dnia 16 grudnia 2014 r.⁴² Zarząd Powiatu Żagańskiego udzielił upoważnienia do sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi dyrektorowi Centrum, co było zgodne z przepisem art. 38b ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 87)

Dyrektor PCPR podjęła następują działania w ramach sprawowania kontroli nad tymi placówkami:

a) poprosiła o przeprowadzenie audytu wewnętrznego rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka (wyniki audytu opisano powyżej),

b) upoważnieni przez Dyrektora Centrum pracownicy przeprowadzili kwartalne kontrole w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Kontrole dotyczące prawidłowości prowadzonej dokumentacji dzieci, stopnia zaspokajania podstawowych potrzeb dzieci oraz warunków mieszkaniowych nie wykazały nieprawidłowości. W wyniku kontroli, której przedmiotem było: sprawdzenie kwalifikacji kadry placówki oraz innych osób pracujących z dziećmi, działanie zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka, prowadzenie ewidencji dzieci oraz sytuacji dzieci wolnych prawnie stwierdzono braki w dokumentacji pracowników⁴³ i wydano zalecenia w zakresie uzupełnienia wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 119-134)

⁴⁰ Audyt przeprowadzono w okresie od 12.02.2015 r. do 13.04.2015 r.

⁴¹ Np. brak podpisu osoby upoważnionej z Urzędu Gminy na dokumencie potwierdzającym miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o pomoc, brak oświadczenia (wymaganego przepisem art. 147 pkt 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej) o braku skazania prawomocnym wyrokiem sądu osoby ubiegającej się o pomoc finansową na kontynuację nauki.

⁴² Uchwała numer 6.2014.

⁴³ W dokumentacji brakowało informacji o zakresie wykonywanej władzy rodzicielskiej, wypełniania obowiązku alimentacyjnego oraz informacji dotyczących karalności.

Uchwałą z dnia 29 kwietnia 2016 r.⁴⁴ Zarząd Powiatu powołał komisję, w składzie: Sekretarz Powiatu, Dyrektor poradni psychologiczno-pedagogicznej w Żaganiu oraz audytor wewnętrzny Powiatu, do sprawowania kontroli nad organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi oraz rodzinnym domami dziecka. Natomiast do sprawowania kontroli nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi powołano komisję w składzie: sekretarz Powiatu, Dyrektor PCPR oraz audytor wewnętrzny Powiatu. Skład ww. komisji odpowiadał wymogom art. 38b ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 88)

W toku kontroli NIK Komisje przekazały Zarządowi Powiatu plany kontroli ww. podmiotów na 2016 r. (kontrole zaplanowano na III i IV kwartał 2016 r.)

(dowód: akta kontroli str. 107-113)

W latach 2013-2015 Centrum złożyło do Sądu Rejonowego w Żaganiu trzy zawiadomienia w trybie art. 71 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny (dwa zawiadomienia dotyczyły niewydolności opiekuńczo-wychowawczej, a jedno zawiadomienie dotyczyło nadużywania alkoholu przez osobę sprawującą pieczę zastępczą).

(dowód: akta kontroli str. 220-225)

3.6. W latach 2013-2015 wpłynęły dwie skargi w zakresie objętym kontrolą. Skargi te dotyczyły następujących spraw:

- a) naliczenie i wysokość opłat za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej,
- b) przewlekłe załatwianie sprawy w zakresie wydania wstępnej akceptacji do odbycia szkolenia dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz uchylenie się od podania podstawy prawnej wydanej opinii, o której mowa w art. 42 ust. 1 pkt 5b ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej.

Ww. skargi były niezasadne, o czym skarżący zostali poinformowani pisemnie.

(dowód: akta kontroli str. 28)

3.7. W kontrolowanym okresie Centrum przedkładało wojewodzie sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, z zachowaniem terminów określonych w § 3 ust. 1 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 zastępczej⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 29-85)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch spośród sześciu objętych badaniem rodzin zawodowych, nie będących pogotowiami rodzinnymi, liczba dzieci przebywających w nich w niektórych okresach przekraczała określoną w art. 53 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. 3 dzieci, przy jednoczesnym braku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 53 ust. 2 tej ustawy. I tak przykładowo:

- rodzina zawodowa W. (na dzień 31 sierpnia 2013 r. w rodzinie przebywało sześcioro dzieci),
- rodzina zawodowa U. (na dzień 10 czerwca 2014 r. w rodzinie przebywało sześcioro dzieci, na dzień 31.01.2015 r. - ośmioro dzieci),

(dowód: akta kontroli str. 336-349)

⁴⁴ Uchwała numer 128.2016.

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że przyczyną powyższego był brak dostatecznej liczby rodzin zastępczych zawodowych. Wiele przypadków dotyczy dzieci wymagających natychmiastowej pomocy i są one umieszczane w rodzinach, które wyrażą zgodę na ich przyjęcie mimo przekroczenia limitu ustawowego. Dyrektor wskazała ponadto, że *przy umieszczaniu dzieci w rodzinach zawodowych uwzględniana jest również odległość od rodziny biologicznej – staramy się aby była ona jak najmniejsza, ponieważ wówczas szanse na powrót dziecka do tej rodziny są duże. We wszystkich przypadkach uwzględniamy dobro dziecka i podejmujemy wszelkie działania, mające na celu umieszczenie dziecka w rodzinnej, a nie instytucjonalnej pieczy zastępczej.*

(dowód: akta kontroli str. 418-419)

2. Analiza dokumentacji 47 dzieci objętych szczegółowym badaniem, przebywających w rodzinach zastępczych spokrewnionych, niezawodowych i zawodowych wykazała, że:

➤ w dokumentacji 36 dzieci brakowało diagnozy psychofizycznej, o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 7 ustawy o spieraniu rodziny,

(dowód: akta kontroli str. 295-335)

Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła, że *z uwagi na fakt, że w PCPR był zatrudniony jeden psycholog na podstawie umowy o pracę, który wykonywał zarówno zadania w zakresie pieczy zastępczej jak i inne zadania nie było możliwości sporządzenia diagnozy psychofizycznej dla wszystkich dzieci. W związku z powyższym diagnozy takie były sporządzane dla dzieci, które szczególnie tego wymagały (z uwagi np. na ubieganie się babci o pełnienie funkcji rodziny zastępczej, szczególne zaniedbania rozwojowe zauważone u dzieci).*

(dowód: akta kontroli str. 289-291)

➤ w dokumentacji 39 dzieci brakowało jakiegokolwiek dokumentacji o stanie zdrowia, a w dokumentacji wszystkich 47 dzieci brakowało kart szczepień wymaganych przepisem art. 38a ust. 1 pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny,

(dowód: kontroli str. 295-335)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśniła, że przyczyną powyższego były trudności w jej pozyskaniu od podmiotów świadczących usługi medyczne. *Dokumentacja ta była przekazywana bezpośrednio między zakładami opieki zdrowotnej, jeśli w wyniku umieszczenia dziecka następowała zmiana lekarza sprawującego opiekę nad dzieckiem. PCPR posiada dokumentację dotyczącą stanu zdrowia dzieci korzystających z pomocy specjalistycznej dostarczoną przez rodziny zastępcze w trakcie pracy z rodziną.*

(dowód: kontroli str. 289-291)

3. Żadna z sześciu objętych badaniami rodzin zastępczych zawodowych nie została przygotowywana na przyjęcie dzieci, zgodnie z zasadami określonymi w art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny, poprzez udzielenie szczegółowych informacji, o których mowa w art. 38a ust. 1 pkt 1 i 2 wyżej powołanej ustawy, oraz zapewnienie, w miarę potrzeby, kontaktu z dzieckiem przed umieszczeniem go w tej rodzinie w terminie nie późniejszym niż 7 dni przed przyjęciem dziecka oraz przekazanie, nie później niż w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia dziecka, dokumentacji, o której mowa w art. 38a ust. 1 pkt 3-8, a w przypadku dzieci wymagającej natychmiastowej pomocy niezwłocznie po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.

(dowód: kontroli str. 317-335)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśniła, że *dzieci umieszczane w rodzinach zastępczych zawodowych były przenoszone z rodzin, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. Dlatego też przyjęliśmy zasadę, że te informacje i dokumenty będą przekazywane bezpośrednio między rodziną przekazującą i przejmującą dziecko, z uwagi na fakt, że rodzina przekazująca ma najlepszą wiedzę o dziecku i jego sytuacji oraz posiada najbardziej aktualne dokumenty dotyczące dziecka.*

W przypadku umieszczenia dzieci wymagających natychmiastowej pomocy nie przestrzegano wymogów określonych w art. 47 ust. 2, ponieważ rodziny zastępcze zawodowe nie zgłaszały potrzeby otrzymania tych dokumentów i informacji. Jednocześnie nadmieniam, że postanowienia sądu, w których zawarta jest informacja o sytuacji dziecka rodziny zastępcze otrzymują bezpośrednio z Sądu.

(dowód: kontroli str. 289-291)

4. Siedem spośród 12 objętych badaniem pierwszych ocen rodziny zastępczej zostało dokonanych od 13 do 126 dni po upływie roku od dnia umieszczenia pierwszego dziecka w rodzinie zastępczej, co stanowiło naruszenie art. 134 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 295-316)

Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła, że przyczyną powyższego było *przeoczenie, spowodowane nadmiernym obciążeniem zadaniami pracowników.*

(dowód: akta kontroli str. 369-370)

5. W toku kontroli badaniem objęto dokumentację 27 dzieci przebywających w rodzinach zastępczych zawodowych w 2015 r. i ustalono, że:

➤ w przypadku 8 dzieci objętych szczegółowym badaniem w toku kontroli, przebywających w trzech pogotowiach rodzinnych⁴⁶, nie przekazano do sądu informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej i sytuacji rodziny dziecka, mimo wymogu określonego w art. 47 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny;

(dowód: akta kontroli str. 336-349)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśniła, że uznano, iż z uwagi na fakt, że dzieci te umieszczono w pogotowiu na czas trwania postępowania w sprawie ograniczenia lub pozbawienia rodziców władzy rodzicielskiej PCPR nie jest zobowiązany do przekazywania Sądowi informacji wskazanych w tym przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 369-370)

➤ w siedmiu przypadkach⁴⁷ nie przygotowano planu pomocy dziecku, mimo wymogu określonego w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny;

(dowód: akta kontroli str. 336-349)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej⁴⁸ wyjaśniła, że sytuacja ta dotyczyła dzieci umieszczonych w pogotowiu rodzinnym i w związku z tym zakładano, że ich pobyt będzie krótki i nie jest konieczne sporządzenie takich planów. Kierownik działu nadmieniła, że sytuacja dzieci umieszczonych w pogotowiu jest dynamiczna i zależy od toczących się postępowań w sprawie ograniczenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej.

(dowód: akta kontroli str. 369-370)

⁴⁶ Dzieci, których okres pobytu w pogotowiu przekraczał 6 miesięcy.

⁴⁷ Dzieci umieszczone w pogotowiach rodzinnych.

⁴⁸ Sprawująca opiekę nad pogotowiem rodzinnym A., dla 5 dzieci z tego pogotowia objętych szczegółowym badaniem nie sporządzono planów pomocy.

Pracownik socjalny w dziale rodzinnej pieczy zastępczej⁴⁹ wyjaśniła, że z uwagi na specyfikę pogotowia tj. umieszczanie w nim dzieci na krótki czas, w tamtym okresie przyjęto zasadę, że dla dzieci przebywających w pogotowiu nie są opracowywane indywidualne plany pomocy. Ponadto sytuacja prawna dzieci została uregulowana w 2013 r. i w każdym momencie dzieci mogły zostać adoptowane, dlatego też planów nie opracowano.

(dowód: akta kontroli str. 420)

6. Spośród 20 objętych badaniem planów pomocy dziecku 14 zostało opracowanych bez współpracy z asystentem rodziny albo podmiotem organizującym pracę z rodziną, co stanowiło naruszenie przepisu art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 364)

Kierownik działu pieczy zastępczej⁵⁰ wyjaśniła, że konsultacja każdego planu z ww. osobami znacznie wydłużyłaby czas jego opracowania. Ponadto kierownik wyżej wymienionego działu podkreśliła, że Ośrodki Pomocy Społecznej (asystenci rodziny) niechętnie współpracują z PCPR w zakresie sporządzania planów pomocy dzieciom umieszczonym w pieczy zastępczej lub oceny sytuacji tych dzieci, ponieważ priorytetem dla nich są rodziny biologiczne wychowujące dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 289-291)

7. W toku kontroli badaniem objęto łącznie 79 ocen sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej⁵¹ i ustalono, że w 53 ocenach dzieci nie uczestniczył pedagog⁵², w 31 ocenach nie uczestniczył psycholog, w 14 ocenach nie uczestniczył asystent rodziny, mimo tego że był przydzielony rodzinie dziecka, a w dwóch ocenach⁵³ nie uczestniczył pracownik PCPR zajmujący się rodziną, w której dziecko przebywa. Konieczność uczestnictwa tych osób w ocenie sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej wynika z przepisu art. 130 ust. 1 pkt 2, 3, 4 i 6 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 364-368)

Kierownik działu pieczy zastępczej wyjaśniła, że w ocenach nie uczestniczył pedagog, ponieważ PCPR nie zatrudnia pedagoga. Centrum zatrudnia jednego psychologa w ramach stosunku pracy, który nie zawsze mógł uczestniczyć w ocenie. Asystenci rodziny byli każdorazowo zapraszani do uczestnictwa w ocenie sytuacji dziecka, jednak w niektórych przypadkach zaproszenia te pozostały bez odzewu. Nieobecność pracownika zajmującego się rodziną przy ocenie sytuacji dziecka wynikała z pobytu na zwolnieniu lekarskim. Pracownik ten został zastąpiony przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, któremu przekazano niezbędne informacje i dokumenty dotyczące ocenianych dzieci. Nadmieniam również, że zapewnienie w ocenie uczestnictwa tak szerokiego grona osób jest bardzo trudne.

(dowód: akta kontroli str. 289-291)

8. Stosownie do przepisu art. 55 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny do umów o utworzeniu rodziny zastępczej zawodowej stosuje się przepisy art. 54 ust. 3-8 ww. ustawy. W toku kontroli badaniem objęto łącznie siedem umów zawartych z

⁴⁹ Sprawująca opiekę nad pogotowiem rodzinnym N. do lipca 2015 r., dla 2 dzieci przebywających w tym pogotowiu nie sporządzono indywidualnych planów pomocy.

⁵⁰ Do zakresu zadań kierownika działu przypisano m.in. nadzór nad działalnością pracowników działu.

⁵¹ Analizie poddano oceny sytuacji 27 dzieci przebywających w rodzinach zawodowych w 2015 r., objętych szczegółowymi badaniami.

⁵² Oceny sytuacji dzieci powyżej 3 roku życia.

⁵³ Dokonanych 28.08.2015 r.

rodzinami zawodowymi⁵⁴, funkcjonującymi na dzień 31 grudnia 2015 r. (w tym jedna umowa została zawarta z rodziną, która wcześniej była rodziną niezawodową) i ustalono, że:

➤ we wszystkich umowach brakowało elementów wymaganych przepisem art. 54 ust. 3 pkt 4, 10 i 13 ustawy o wspieraniu rodziny (tj. sposobu i zakresu finansowania pieczy zastępczej, możliwości korzystania ze szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji przez osoby tworzące rodzinę zastępczą, uprawnień starosty w zakresie bieżącej kontroli wykonywania umowy),

➤ w dwóch umowach brakowało określenia zakresu niezbędnej pomocy w razie choroby osób tworzących rodzinę zastępczą lub problemów z powierzonymi dziećmi, wymaganego przepisem art. 54 ust. 3 pkt 11 ustawy o wspieraniu rodziny,

➤ w jednej umowie nie wskazano liczby dzieci powierzonych rodzinie zastępczej, mimo wymogu określonego w art. 54 ust. 3 pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 151-154, 210-213, 371-415)

Kierownik działu pomocy środowiskowej i instytucjonalnej⁵⁵ wyjaśniła, że *brak ww. elementów wynikał z przeoczenia.*

(dowód: akta kontroli str. 157-162, 218-219, 416-417)

Dyrektor Centrum, która podpisała umowę wyjaśniła, że brak tych elementów wynikał z przeoczenia. Jednocześnie dyrektor wskazała, że nie dokonywała wnikliwej analizy umowy, której projekt został przygotowany przez pracownika merytorycznego i zaopiniowany przez radcę prawnego. Dyrektor zadeklarowała uzupełnienie umowy o postanowienia wymagane przepisami ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 151-154, 214, 418-419)

➤ umowa z rodziną W. na mocy, której została ona przekształcona z rodziny niezawodowej na zawodową została zawarta⁵⁶ na okres dwóch lat, podczas gdy stosownie do przepisu art. 54 ust. 5 ustawy umowy takie zawierane są na okres co najmniej 4 lat.

(dowód: akta kontroli str. 151-154)

Kierownik działu pomocy środowiskowej i instytucjonalnej wyjaśniła, że *rodzina ta funkcjonowała jako rodzina niezawodowa przez okres krótszy niż 3 lata. W związku z powyższym uznaliśmy, że zasadne będzie zawarcie pierwszej umowy w sprawie funkcjonowania rodziny zawodowej na okres dwóch lat, a jeśli oceny rodziny będą pozytywne to kolejne umowy będą zawierane na czas wynikający z przepisów ustawy o wspieraniu rodziny.*

(dowód: akta kontroli str. 416-417)

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że z uwagi na krótki staż pani W. w pełnieniu funkcji rodziny zastępczej niezawodowej uznała za słuszne zawarcie pierwszej umowy o pełnienie funkcji rodziny zawodowej z ww. osobą na okres 2 lat.

(dowód: akta kontroli str. 418-419)

⁵⁴ Umowa zawarta z rodziną zawodową A. w dniu 27.03.2012 r., rodziną zawodową P. w dniu 27.03.2012 r., rodziną zawodową N. w dniu 13.02.2012 r., rodziną zawodową U. w dniu 11.04.2012 r., umowa zawarta z rodziną K. w dniu 21.02.2012 r., rodziną zawodową W. w dniu 13.02.2013 r. i 11.02.2015 r.

⁵⁵ Do jej obowiązków należało m.in. przygotowywanie umów z rodzinami zastępczymi zawodowymi.

⁵⁶ Umowa zawarta w dniu 13.02.2013 r.

9. Spośród 47 dzieci objętych szczegółowym badaniem w toku kontroli jedno zostało przeniesione do rodziny spokrewnionej, a dwoje do rodzinnego domu dziecka. PCPR nie pośredniczył w przekazaniu dokumentacji ww. dzieci. Stosownie do przepisu art. 72 ustawy o wspieraniu rodziny w takich przypadkach dokumentacja jest przekazywana za pośrednictwem PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 336-349)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśniła, że w tych przypadkach nie występowały problemy między rodziną przekazującą dziecko, a rodziną/domem dziecka przejmującym dziecko i dlatego uznano, że pośrednictwo PCPR nie jest konieczne przy przekazaniu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 289-291)

10. Stwierdzono rozbieżności między danymi wykazanymi w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a stanem faktycznym:

a) kwota świadczeń fakultatywnych wypłaconych rodzinom zastępczym różniła się od kwot wykazanych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych:

➤ świadczenie jednorazowe na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka:

- w sprawozdaniach za I i II półrocze 2013 r. wykazano, że wypłacono 47 świadczeń w łącznej kwocie 53,4 tys. zł; w toku kontroli ustalono, że wypłacono 42 świadczenia w łącznej kwocie 50,6 tys. zł zł;

- w sprawozdaniach za I i II półrocze 2014 r. wykazano, że wypłacono 39 świadczeń; w toku kontroli ustalono, że wypłacono 42 świadczenia,

➤ świadczenie jednorazowe na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka i środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w sprawozdaniach za I i II półrocze 2015 r. wykazano, że wypłacono świadczenia w łącznej kwocie 86,8 tys. zł, natomiast w toku kontroli ustalono, że łączna kwota wypłaconych świadczeń wynosiła 86,5 tys. zł⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 29-85, 138-141)

Kierownik działu pomocy środowiskowej i instytucjonalnej wyjaśniła, że *przyczyną powyższych rozbieżności były błędy rachunkowe w sumowaniu kwot i liczby wypłaconych świadczeń fakultatywnych.*

(dowód: akta kontroli str. 218-219)

b) w 2014 r. rozwiązano osiem rodzin zastępczych, a w sprawozdaniach rzeczowo – finansowych za I i II półrocze 2014 r. wskazano, że rozwiązano siedem rodzin zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 52-68, 86)

Kierownik działu rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśniła, że *z powodu przeoczenia w sprawozdaniu nie ujęto jednego postanowienia Sądu o rozwiązaniu rodziny zastępczej.*

(dowód: akta kontroli str. 369-370)

Uwaga dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK zasadne byłoby przeprowadzanie kolejnej oceny rodziny po upływie maksymalnie 15 miesięcy od dnia dokonania pierwszej oceny, co umożliwiłoby zapewnienie pełniejszego nadzoru nad rodzinami zastępczymi w pierwszym okresie ich funkcjonowania.

⁵⁷ W sprawozdaniu wykazano, że wypłacono 57 świadczeń jednorazowych na pokrycie potrzeb przyjmowanego dziecka, a faktycznie wypłacono 55 świadczeń na ten cel.

Centrum wykonywało bez opóźnień, spowodowanych brakiem miejsc, postanowienia sądu w zakresie umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej oraz zgłaszało do ośrodków adopcyjnych dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. PCPR zapewniał rodzinom zastępczym środki na utrzymanie dzieci i monitorował prawidłowość wydatkowania tych środków oraz sytuację w rodzinach. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na zapewnienie opieki i wychowania dzieciom pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodziców.

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 Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. Podjęcie dalszych działań, mających na celu zapewnienie spełnienia wymogów określonych prawem w zakresie liczby rodzin objętych opieką koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.
2. Umieszczanie danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej w rejestrze o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.
3. Przestrzeganie przy umieszczaniu dzieci w rodzinach zastępczych zawodowych limitu określonego w art. 53 ustawy o wspieraniu rodziny.
4. Gromadzenie przez PCPR dokumentów wymaganych przepisami ustawy o wspieraniu rodziny oraz przygotowywanie rodzin zastępczych na przyjęcie dzieci w sposób określony w wyżej powołanej ustawie.
5. Dokonywanie ocen rodzin zastępczych i ocen sytuacji dzieci oraz przygotowywanie planów pomocy dziecku zgodnie z zasadami określonym w ustawie o wspieraniu rodziny.
6. Wywiązywanie się z obowiązku przekazywania do sądu informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka, o której mowa w art. 47 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny oraz przekazywanie dokumentacji dzieci za pośrednictwem Centrum stosownie do wymogów określonych w art. 72 ustawy o wspieraniu rodziny.
7. Ujmowanie w umowach zawieranych z rodzinami zastępczymi zawodowymi wszystkich elementów wymaganych przepisami ustawy o wspieraniu rodziny.
8. Wykazywanie w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych danych zgodnych ze stanem faktycznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

⁵⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 12 sierpnia 2016 r.

Kontroler
Anna Huziej
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis