

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SOCJALNYCH I ZDROWIA

INFORMACJA

O WYNIKACH KONTROLI
FUNKCJONOWANIA SOCJALIZACYJNYCH
I RESOCJALIZACYJNYCH PLACÓWEK
OPIEKUŃCZO - WYCHOWAWCZYCH

Warszawa

czerwiec

2002 r.

KPZ/DPiSS-41001-01 Nr ewid. 158/2002/P/01/092/KPZ

Spis treści

	str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli	1
 II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	 7
1. Charakterystyka stanu prawnego	7
2. Ważniejsze ustalenia kontroli	13
1.1 Standardy usług świadczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych	 13
2.1.1 Standardy usług bytowych	13
2.1.2. Standardy wychowania i opieki oraz wskaźniki zatrudnienia	18
2.1.3. Działania placówek podejmowane na rzecz dochodzenia do obowiązujących standardów	 24
2.2. Koszty utrzymania placówek oraz egzekwowanie odpłatności od rodziców i opiekunów prawnych	 25
3. Inne ustalenia kontroli	31
 III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	 34

Załączniki

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

W II półroczu 2001 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła – z inicjatywy własnej – planową kontrolę funkcjonowania socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Kontrolą objęto 12 powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR) oraz 37 placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym 26 placówek socjalizacyjnych i 11 resocjalizacyjnych (dawne młodzieżowe ośrodki wychowawcze – MOW).

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

Celem kontroli była ocena wywiązywania się socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek instytucjonalnej całodobowej opieki nad dziećmi i młodzieżą z zadań określonych w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹, zwanej dalej ustawą o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Analizą kontrolną objęto rok 2000 i 3 kwartały 2001 r. W kontroli uczestniczyli: Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, który był jednostką koordynującą kontrolę, Departament Kontroli Doraźnych NIK – Ośrodek Zamiejscowy w Koszalinie oraz delegatury NIK w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

2. Synteza ustaleń kontroli

2.1. Z ustaleń kontroli wynika, że większość objętych kontrolą placówek opiekuńczo-wychowawczych realizowała poprawnie podstawowe zadania określone w ustawie o pomocy społecznej, w szczególności zapewniając wychowankom całodobową opiekę oraz zaspokajając ich podstawowe potrzeby bytowe i rozwojowe, w tym także w zakresie przysługujących im świadczeń zdrowotnych i prawa do nauki. W ocenie

¹ T. j. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

² Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937.

kontroli wystarczające było zaopatrzenie wychowanków placówek w odzież, obuwie, środki higieny osobistej i inne przedmioty osobistego użytku oraz w zabawki, podręczniki i przybory szkolne. Personel placówek dbał również o zapewnienie dzieciom kontaktów z ich rodzicami naturalnymi i innymi osobami bliskimi. Starano się też zapewnić wychowankom uczestnictwo w różnorodnych zajęciach rekreacyjno-sportowych i kołach zainteresowań.

2.2. Warunki realizacji zadań opiekuńczo-wychowawczych w skontrolowanych placówkach odbiegały jednak od standardów usług określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych³, zwanego dalej rozporządzeniem. Odstępstwa od standardów usług bytowych, stwierdzone w ok. 70% skontrolowanych placówek, dotyczyły w szczególności powierzchni pokoi mieszkalnych, ilości pomieszczeń do cichej nauki, pokoi gościnnych i do spotkań z osobami odwiedzającymi, pomieszczeń do prania i suszenia oraz aneksów kuchennych i odpowiednio wyposażonych pomieszczeń do zajęć sportowych i terapeutycznych. Z ustaleń kontroli wynika, że przewidziana w rozporządzeniu norma 5 m² na osobę nie była spełniona w 25% placówek, w 40% niewystarczająca była liczba aneksów kuchennych i w ok. 30% brak było pomieszczeń do zajęć terapeutycznych, cichej nauki i wypoczynku oraz pokoi gościnnych. W około 90% skontrolowanych placówek przebywało jednocześnie więcej niż 30, a w około 24% więcej niż 60 wychowanków, czyli powyżej liczby określonej w rozporządzeniu (str. 13-15).

2.3. W około 40% placówek stwierdzono przypadki nieregularnego wypłacania wychowankom tzw. kieszonkowego, czyli kwot przeznaczonych do dyspozycji własnej wychowanka, wypłacania go w zaniżonych wysokościach, a także przypadki wstrzymywania wypłaty kieszonkowego nawet przez okres kilku miesięcy. W 16% skontrolowanych placówek przeciętna miesięczna wysokość kieszonkowego była niższa od minimalnej kwoty określonej rozporządzeniem. Stwierdzono również przypadki okresowego pozbawiania kieszonkowego wychowanków przeznaczających

³ Dz. U. Nr 80, poz. 900.

otrzymywane pieniądze na papierosy, alkohol. Stosowanie takiego środka wychowawczego nie zostało uregulowane w rozporządzeniu (str. 17-18).

- 2.4.** W okresie objętym kontrolą ok. 80% badanych placówek nie spełniało obowiązujących standardów usług opiekuńczo-wychowawczych, dotyczących wskaźników zatrudnienia oraz kwalifikacji pracowników. O ile nawet stan zatrudnienia wychowawców nie odbiegał od wymagań określonych w rozporządzeniu lub w niewielkim stopniu przekraczał nawet obowiązujące w tym zakresie wskaźniki, o tyle powszechne (w ponad 80% jednostek) było nieosiągnięcie przez placówki standardów w zatrudnieniu innych pracowników, w szczególności o specjalnościach: pedagog, psycholog, terapeuta, pracownik socjalny (str. 19-20).

Na dzień 30 września 2001 r. w ponad 60% placówek część zatrudnionych pracowników nie spełniała wymogów kwalifikacyjnych określonych w rozporządzeniu. Grupa ta obejmowała w szczególności wychowawców nie posiadających odpowiedniego wykształcenia i pracowników socjalnych nie legitymujących się ukończoną specjalizacją zawodową w tym zakresie. Także 60% dyrektorów kierujących placówkami nie posiadało wymaganej w rozporządzeniu specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej. Należy jednak zauważyć, że – jak wynika z ustaleń kontroli - co druga osoba zatrudniona w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie posiadająca odpowiednich kwalifikacji, aktualnie uzupełniała je lub deklarowała uzupełnienie w najbliższym czasie (str. 21 – 22).

- 2.5.** Zgodnie z unormowaniem § 42 rozporządzenia, placówki które nie osiągały standardów świadczonych usług, zobowiązane były do przygotowania do końca 2001 r. etapowego planu działań dochodzenia do tych standardów, przy czym realizacja tego planu powinna zostać zakończona do dnia 31 grudnia 2006 r. Ponad połowa skontrolowanych placówek na dzień 30 września 2001 r. nie miała jeszcze opracowanego etapowego planu działań (str. 24 – 25).

Z analizy już opracowanych planów wynika, że ich realizacja wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych (dodatkowe etaty, remonty, adaptacje i wyposażenie pomieszczeń). Dotychczasowa trudna sytuacja

części placówek stwarza realne zagrożenie nieosiągnięcia standardów w przewidzianym rozporządzeniem terminie, tym bardziej, że większość placówek (również tych, które były na etapie opracowywania planów) planuje dochodzenie do obowiązujących standardów przy zachowaniu lub niewielkim zmniejszeniu dotychczasowych limitów miejsc w placówkach, a więc przekraczających z reguły 30.

- 2.6.** W placówkach objętych kontrolą przeciętny miesięczny koszt utrzymania 1 wychowanka wynosił 2.090 zł w 2000 r. i 1.869 zł w okresie 3 kwartałów 2001 r. (spadek o 10,6%). Koszt ten był zróżnicowany i kształtował się odpowiednio w granicach od 1.109 zł i 1.052 zł do 3.819 zł i 3.556 zł. Największy udział (65% - 85%) w kosztach utrzymania stanowiły wynagrodzenia pracowników, w tym zwłaszcza wychowawców zatrudnionych na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 1992 r. Karta Nauczyciela⁴, których tygodniowy wymiar zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych wynosi 26 godzin w placówkach socjalizacyjnych i 24 godziny w placówkach resocjalizacyjnych.

W okresie 3 kwartałów 2001 r. przypadająca na 1 wychowanka dzienna stawka żywieniowa wynosiła 7 zł i była wyższa od stawki w 2000 r. o 1,16 zł (5,84 zł). W objętych kontrolą placówkach dzienna stawka żywieniowa w 2001 r. kształtowała się od 4,5 zł do 8,16 zł, przy czym wpływ na jej wysokość w co drugiej placówce miała wartość środków pochodzących od darczyńców. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez inspektorów powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych – poza sporadycznymi przypadkami – nie wykazały odstępstw od obowiązujących norm w zakresie żywienia (str. 25 – 27).

Podstawowym źródłem finansowania placówek była dotacja z budżetów wojewodów – stanowiła ona ok. 86% dochodów placówek. Wpłaty rodziców i opiekunów prawnych z tytułu odpłatności pokrywały ok. 3,5% kosztów utrzymania dzieci.

Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej opłatę za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej ponoszą, do wysokości wydatków bieżących na

jego utrzymanie, rodzice dziecka (również ci pozbawieni całkowicie lub częściowo władzy rodzicielskiej), a także opiekunowie prawni - w przypadku gdy dysponują dochodami dziecka (od lipca 2001 r. w wysokości nie wyższej niż 50% kwoty stanowiącej dochód dziecka).

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz powiatowych centrach pomocy rodzinie wynika, że w ponad 80% przypadków rodzice dzieci byli częściowo lub całkowicie zwolnieni z ponoszenia opłat, natomiast w pozostałych przypadkach skuteczność ich egzekwowania była bardzo niska. Ponad 90% osób zobowiązanych uchylało się od ponoszenia opłat związanych z pobytem dziecka w placówce. Rezygnacja ze skutecznego egzekwowania należności prowadziła w efekcie do podejmowania decyzji o umorzeniu zaległych opłat nawet w sytuacji, gdy osoby zobowiązane nie występowały z takim wnioskiem. W rezultacie prowadziło to do korzystania również przez osoby do tego nieuprawnione z całkowitego zwolnienia z opłat (str. 27 – 31).

- 2.7.** W okresie objętym kontrolą sprawy ustalania oraz zwalniania z odpłatności za pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych regulowały postanowienia ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁴ i wydanych na jej podstawie rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości oraz postanowienia ustawy o pomocy społecznej, a ponadto do dnia 30 czerwca 2000 r. – postanowienia rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych (Dz. U. Nr 41, poz. 156 ze zm.). Wyżej wymienione przepisy nie regulowały kwestii odpłatności w sposób jednoznaczny. Dualizm i niejednoznaczność przepisów powodowały dezorientację jednostek zobowiązanych do ustalania odpłatności, skutkującą często zaniechaniem wykonywania ustawowych obowiązków. Część z nich (ok. 50%) w 2000 r. w ogóle nie ustalała odpłatności, oczekując na dalsze wytyczne, inne zaś przez cały 2000 r. stosowały przepisy obowiązujące w systemie oświaty. Na dzień 30 września 2001 r., a więc po półtorarocznym okresie obowiązywania znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą

⁴ T. j. Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 35, poz. 228 ze zm.

prorowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych należy do zadań powiatów, 30% objętych kontrolą rad powiatów nie podjęło uchwał w sprawie zasad częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat (str. 27 - 28).

W okresie objętym kontrolą zdecydowana większość (ok. 90%) dzieci kierowana była do placówek opiekuńczo-wychowawczych na podstawie orzeczeń sądów rodzinnych, które określały wysokość należności za ich pobyt w placówce lub zwalniały rodziców z ponoszenia odpłatności, orzekając pobyt dzieci na koszt Skarbu Państwa, często bez uzasadnienia takich decyzji. Powiatowe centra pomocy rodzinie, będące zgodnie z ustawą o pomocy społecznej organami właściwymi do wydawania decyzji w tych sprawach, odstępowały od ich wydawania uznając, że w sytuacji gdy o odpłatności za pobyt wychowanka w placówce zadecydował sąd, decyzje wydane w trybie ustawy o pomocy społecznej byłyby jedynie dublowaniem postanowień sądu.

- 2.8.** Kontrole przeprowadzone w powiatowych centrach pomocy społecznej i miejskich ośrodkach pomocy społecznej wykazały pojedyncze przypadki niewywiązywania się z obowiązku udzielania finansowej pomocy na usamodzielnienie oraz integrację ze środowiskiem osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze (str. 31). Zastrzeżenia kontroli budzi także przewlekła procedura realizacji (w ponad 20% skontrolowanych jednostek) postanowień sądowych w sprawie kierowania nieletnich do placówek resocjalizacyjnych. Stwierdzono przypadki umieszczania nieletnich w ośrodkach dopiero po wielu miesiącach (nawet 12) od momentu otrzymania z sądu wniosku w tej sprawie. W ocenie NIK mogło to powodować dalsze pogłębianie procesu demoralizacji nieletnich oraz utrwalenie nieodpowiednich zachowań (kradzieży, nadużywania alkoholu, nierealizowania obowiązku szkolnego) – str. 22–23
- 2.9.** Stwierdzono w 30% placówek przypadki dokonywania bieżących zakupów i usług z naruszeniem ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁶. Dotyczyło to przede wszystkim stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, w sytuacji gdy nie zachodziły okoliczności uzasadniające jego zastosowanie, a także dzielenia zamówienia w celu uniknięcia procedur określonych ustawą (str. 32 – 34).

⁶ T. j. Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

1.1. Definicja placówek opiekuńczo-wychowawczych, zasady oraz tryb kwalifikowania i kierowania do nich dzieci i młodzieży oraz zadania i obowiązki tych placówek są uregulowane w ustawie o pomocy społecznej oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze to jednostki pomocy społecznej, zapewniające dzieciom i młodzieży pozbawionym częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej oraz niedostosowanym społecznie dzienną lub całodobową, ciągłą lub okresową opiekę i wychowanie, jak również jednostki wspierające działania rodziców w wychowaniu i sprawowaniu opieki (art. 2a ust. 1 pkt 13 ustawy).

1.2. Zgodnie z ustawą, organizowanie i prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych, udzielanie pomocy w integracji ze środowiskiem osób je opuszczających, a także przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz pokrywanie wydatków związanych z kontynuowaniem nauki osobom opuszczającym placówki należy do zadań powiatów (art. 10a pkt 7, 11 i 11a ustawy).

W art. 33k ustawy postanowiono m.in.:

- 1) Kierowanie dziecka pozbawionego częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej do placówki opiekuńczo-wychowawczej na pobyt całodobowy może nastąpić po wyczerpaniu możliwości udzielenia pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia w rodzinnej opiece zastępczej (ust. 1).
- 2) Całodobowy pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej powinien mieć charakter przejściowy – do czasu powrotu dziecka do rodziny naturalnej lub umieszczenia w rodzinnej opiece zastępczej (ust. 2).
- 3) Dziecko, o którym mowa w ust. 1, może przebywać w placówce opiekuńczo-wychowawczej zapewniającej całodobową opiekę, do uzyskania pełnoletności lub po uzyskaniu pełnoletności, do czasu ukończenia szkoły, w której się uczy (ust. 3).

4) Za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej opłatę ponoszą, do wysokości wydatków bieżących na jego utrzymanie, rodzice dziecka, a także opiekunowie prawni, w przypadku gdy dysponują dochodami dziecka (ust. 4)⁷. Przepis ten stosuje się również do rodziców pozbawionych całkowicie lub częściowo władzy rodzicielskiej (ust. 5). Opłatę tę ustala się w drodze decyzji administracyjnej, a Rada powiatu określa w drodze uchwały zasady częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat za pobyt dziecka w placówce (ust. 6 i 7).

1.3. Typy, zasady działania i organizację placówek opiekuńczo-wychowawczych, zasady i tryb kwalifikowania i kierowania dzieci do placówek, obowiązujący w placówkach standard wychowania i opieki, standardy usług opiekuńczo-wychowawczych świadczonych w placówkach, a także kwalifikacje osób zatrudnionych w placówkach i warunki korzystania z pracy wolontariuszy reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸. W rozdziale 2 rozporządzenia (typy placówek opiekuńczo-wychowawczych) w § 4 określono, że placówka socjalizacyjna zapewnia całodobową opiekę i wychowanie dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodzicielskiej, dla których nie znaleziono rodzinnej opieki zastępczej (ust. 4), zaś placówka resocjalizacyjna zapewnia dzieciom niedostosowanym społecznie:

- opiekę i wychowanie,
- resocjalizację i rewalidację,
- możliwość leczenia uzależnień,
- zdobycie kwalifikacji zawodowych.

Przywołane rozporządzenie obowiązuje od 1 października 2000 r. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych⁹, zmienione rozporządzeniem z dnia 13 sierpnia 1999 r.¹⁰, obowiązującym do dnia 30 czerwca 2000 r., zgodnie z art. 74 ustawy z dnia 21 stycznia

⁷ Ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 72, poz. 748) zmieniono art. 33k ust. 4, dodając: „z tym, że opłata ponoszona przez opiekunów prawnych nie może być wyższa niż 50% kwoty stanowiącej dochód dziecka”.

⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 900.

⁹ Dz. U. Nr 41, poz. 156.

2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.¹¹

Obowiązujące do dnia 30 czerwca 2000 r. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej określało (§ 49), iż rodzice dziecka lub osoby zobowiązane do alimentacji ponoszą odpłatność za świadczenia, z których korzysta wychowanek w placówce. Odpłatność wynosiła miesięcznie od 3% do 30% wysokości przeciętnego wynagrodzenia, przy czym za dziecko korzystające z opieki całkowitej odpłatność nie mogła być niższa niż 25% wysokości przeciętnego wynagrodzenia. W szczególnie uzasadnionych wypadkach, na wniosek osób zobowiązanych do odpłatności można było ustalić jej wysokość poniżej granicy określonej w § 49, lub całkowicie zwolnić z odpłatności na czas określony (§ 50).

Niezależnie od powyższego, kwestie odpłatności za pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych regulowały inne przepisy.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 35 poz. 228 ze zm.) określa, iż kosztami postępowania w sprawie nieletniego, sąd rodzinny obciąża rodziców lub inne osoby zobowiązane do jego alimentacji albo nieletniego, chyba że ze względu na warunki materialne i osobiste tych osób uzna za celowe odstępianie od obciążenia ich kosztami w całości lub w części (art. 32). Do kosztów postępowania zalicza się również należność z tytułu pobytu nieletniego m.in. w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo ośrodka szkolno-wychowawczym.

Wysokość i szczegółowe zasady ustalania kosztów postępowania w sprawach nieletnich określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – z dnia 14 sierpnia 2001 r.¹², które weszło w życie z dniem 1 października 2001 r. Do tego czasu kwestie te regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1983 r.¹³ W rozporządzeniu tym określono, że rodzice lub inne osoby zobowiązane do alimentacji nieletniego albo nieletni obciążeni przez sąd kosztami postępowania ponoszą je w formie należności zryczałtowanej (§ 1), a należność ta w stosunku miesięcznym wynosi za pobyt nieletniego m.in. w placówce opieki całkowitej – kwotę odpowiadającą wysokości

¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 758.

¹¹ Dz. U. Nr 12, poz. 136 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 90, poz. 1009.

najniższego miesięcznego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w uspołecznionych zakładach pracy zwanego dalej „najniższym wynagrodzeniem” (§ 2). Wysokość należności zryczałtowanej określa sąd kierując się możliwościami zarobkowymi i majątkowymi osób zobowiązanych do jej uiszczenia (§ 3). Obecnie według nowego uregulowania z dnia 14 sierpnia 2001 r. należność zryczałtowana w stosunku miesięcznym wynosi z tytułu pobytu nieletniego m.in. w placówce opiekuńczo-wychowawczej zapewniającej opiekę całodobową – 50% kwoty bazowej dla sądowych kuratorów zawodowych, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa (§ 2), a § 7 rozporządzenia określa, że jeżeli nieletni lub inne osoby zobowiązane do ponoszenia kosztów postępowania ponoszą opłatę za pobyt nieletniego m.in. w placówce opiekuńczo-wychowawczej, ośrodku szkolno-wychowawczym, na podstawie odrębnych przepisów, sąd rodzinny wykonujący orzeczenie zmniejsza wysokość należności zryczałtowanej ponoszonej w związku z zastosowaniem tych środków wychowawczych o wysokość ponoszonej przez te osoby opłaty. Należności zryczałtowanej nie pobiera się, jeżeli wysokość opłaty jest wyższa lub równa wysokości należności zryczałtowanej.

1.4. Nadzór nad przestrzeganiem standardu usług oraz wychowania i opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, a także zgodności zatrudnienia pracowników tych jednostek z wymaganymi kwalifikacjami należy, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, do zadań wojewody.

Zasady sprawowania nadzoru przez osoby upoważnione przez wojewodę określone są w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad nadzoru nad przestrzeganiem standardu wychowania i opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz nadzoru nad jakością działań ośrodków adopcyjno-opiekuńczych¹⁴.

Nadzór nad realizowaniem przez pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych obowiązującego standardu wychowania i opieki sprawuje dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej (art. 331 ust. 3 ustawy). Zgodnie z art. 330 ust. 4 ustawy nadzorowi podlega w szczególności :

¹³ Dz. U. Nr 26, poz. 125.

¹⁴ Dz. U. Nr 74, poz. 862.

- przestrzeganie praw dziecka,
- badanie stopnia zaspokojenia potrzeb dziecka,
- przestrzeganie przepisów określających zasady działania placówki.

Nadzór nad działalnością, w szczególności w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych sprawuje starosta przy pomocy powiatowego centrum pomocy rodzinie (art. 47a, ust. 5c ustawy).

1.5. Rodzaje pomocy przysługującej pełnoletnim wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych określono w art. 33p ustawy o pomocy społecznej. Postanowiono w nim m.in.:

- 1) po uzyskaniu pełnoletności osoba opuszczająca placówkę opiekuńczo-wychowawczą zostaje objęta pomocą mającą na celu jej życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem poprzez pracę socjalną, a także pomocą:
 - pieniężną na usamodzielnienie lub kontynuowanie nauki¹⁵
 - w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym¹⁶,
 - w uzyskaniu zatrudnienia,
 - na zagospodarowanie – w formie rzeczowej;
- 2) podstawę ustalenia wysokości pomocy pieniężnej oraz na zagospodarowanie stanowi kwota 1.327 zł¹⁷;
- 3) osobie pełnoletniej opuszczającej placówkę opiekuńczo-wychowawczą, jeżeli kontynuuje naukę w gimnazjum, szkole ponadpodstawowej, szkole ponadgimnazjalnej lub w szkole wyższej, przysługuje miesięcznie pomoc pieniężna na częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie w związku z kontynuowaniem

¹⁵ Ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. w art. 33 p wprowadzono następującą zmianę:

- pieniężną na usamodzielnienie,
- pieniężną na kontynuowanie nauki

¹⁶ Mieszkanie przeznaczone dla osób mogących, przy odpowiednim wsparciu samodzielnie żyć w środowisku, w szczególności dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne, zakłady dla nieletnich i rodziny zastępcze (art. 2a, ust. 1 pkt 9 ustawy).

¹⁷ Ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. podstawę ustalenia wysokości pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki i na zagospodarowanie zwiększono do kwoty 1387 zł.

nauki w wysokości 30% kwoty 1.327 zł. Pomoc ta przysługuje do czasu ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 lat (ust. 4)¹⁸;

- 4) pomoc pieniężna na usamodzielnienie lub kontynuowanie nauki przysługuje osobom znajdującym się w trudnej sytuacji dochodowej, nie mogącym uzyskać pomocy od rodziny, która na podstawie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego może być zobowiązana do dostarczania środków utrzymania; w szczególnie uzasadnionych okolicznościach można odmówić przyznania tej formy pomocy (ust. 5 i 6);
- 5) w uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby zainteresowanej pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki można zawiesić (ust. 7);
- 6) pomoc pieniężną na usamodzielnienie lub kontynuowanie nauki oraz rzeczową za zagospodarowanie przyznaje powiat właściwy ze względu na miejsce położenia placówki (ust. 8)¹⁹;
- 7) pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i w uzyskaniu zatrudnienia przyznaje powiat właściwy ze względu na miejsce osiedlenia się osoby opuszczającej placówkę.

Szczegółowe zasady przyznawania pomocy wychowankom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze określone są w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2000 r. w sprawie udzielania pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem osobom opuszczającym rodziny zastępcze, niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych i domów pomocy społecznej, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze²⁰. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie dyspozycji art. 33p ust. 10 ustawy) weszło w życie 30 października 2000 r. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie udzielania pomocy

¹⁸ Ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. art. 33p ust. 4 uzupełniono o: pomoc przysługuje również osobie pełnoletniej nieopuszczającej placówki, kontynuującej naukę.

¹⁹ Ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. w art. 33p ust. 8 wprowadzono następującą zmianę: pomocy na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki udziela starosta powiatu właściwego ze względu na miejsce pobytu dziecka przed skierowaniem do placówki. Pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, zatrudnienia i na zagospodarowanie – w formie rzeczowej – udziela starosta właściwy ze względu na miejsce osiedlenia się osoby opuszczającej placówkę.

²⁰ Dz. U. Nr 81, poz. 909 ze zm.

na usamodzielnienie wychowankom opuszczającym niektóre placówki opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne, zakłady dla nieletnich oraz rodziny zastępcze²¹ (wydane na podstawie art. 31c ust. 4 ustawy).

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących zagadnień objętych kontrolą zawiera załącznik nr 2 do Informacji.

2. Ważniejsze ustalenia kontroli

2.1. Standardy usług świadczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych

2.1.1. Standardy usług bytowych

Wyniki kontroli wykazały, że blisko 70% skontrolowanych placówek nie spełniało w różnym stopniu i zakresie standardów określonych w § 40 ust. 5 i 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych..

Zgodnie z założeniami rozporządzenia w placówce zapewniającej opiekę całodobową ciąglą nie powinno jednocześnie przebywać więcej niż 30 dzieci. Tymczasem ok. 90% objętych badaniem placówek przekroczyło tę liczbę, a w ok. 24% placówek przebywało jednocześnie więcej niż 60 wychowanków. Liczba dzieci w badanych placówkach na dzień 30 września 2001 r. wynosiła 2.204 osoby, przy czym w okresie objętym kontrolą podlegała ona okresowym wahaniom, ze względu na urlopy (pobyty w rodzinie) oraz ucieczki wychowanków.

Skontrolowane placówki w różnym stopniu nie zapewniały, stosownie do liczby przebywającej w niej wychowanków, oddzielnych pomieszczeń do wypoczynku, cichej nauki, aneksów kuchennych, pokoi gościnnych, odpowiednio wyposażonych pomieszczeń do zajęć terapeutycznych i sportowych oraz pokoi do spotkań z osobami odwiedzającymi. Dotychczasowa praktyka odbywania spotkań dzieci z rodzinami i innymi osobami odwiedzającymi w pomieszczeniach doraźnie niewykorzystywanych (świetlicach, pokojach dla wychowawców itp.)

²¹ Dz.U. Nr 98, poz. 1147; z 2000 r. Nr 19, poz. 238.

nie zapewniała intymności niezbędnej do podtrzymywania związków emocjonalnych. Jak wynika z ustaleń kontroli praktycznie wszystkie placówki zapewniały wychowankom możliwość utrzymywania kontaktów z rodziną i osobami bliskimi, jednakże w okresie objętym kontrolą jedynie ok. 12% dzieci powróciło do rodzin biologicznych, a ok. 8% udało się zapewnić opiekę w rodzinach zastępczych. Wprawdzie, jak ustalono, tylko 3% przebywających w placówkach dzieci to sieroty naturalne, to jednak sytuacja prawna pozostałych wychowanków nie sprzyjała przekazywaniu ich do adopcji czy rodzinnej opieki zastępczej. Jedynie w przypadku 14% dzieci rodzice ich byli całkowicie pozbawieni władzy rodzicielskiej.

Trudności, jakie napotykają placówki przy podejmowaniu działań na rzecz powrotu dzieci do rodziny naturalnej to:

- złe warunki socjalno-bytowe w rodzinach (mieszkania zadłużone, brak prądu i podstawowego wyposażenia),
- alkoholizm jednego lub obojga rodziców (na zakup alkoholu rodzice dziecka przeznaczają wszelkie środki finansowe, w tym z pomocy społecznej),
- brak stałego źródła utrzymania – poza problemami ze znalezieniem pracy w wielu przypadkach brak chęci do poszukiwania stałej pracy (dzieci traktowane jako źródło utrzymania – zasiłki rodzinne, pomoc społeczna),
- niechęć rodziców do sprawowania opieki nad dziećmi – rodzicom odpowiada sytuacja bezkarnego oddawania kolejnych dzieci na utrzymanie Państwa. Rodzice ci, poza słownymi deklaracjami, nie podejmują żadnych działań na rzecz powrotu dzieci do domu.

Zgodnie z rozporządzeniem, w celu zapewnienia wychowankom opieki na właściwym poziomie, placówki powinny zagwarantować pokoje mieszkalne 1-5 osobowe o powierzchni zapewniającej nie mniej niż 5 m² na osobę. Jednak, jak wynika z ustaleń kontroli, nie udało się takich warunków stworzyć w ponad 25% placówkach. Najgorsze warunki bytowe stwierdzono w placówkach resocjalizacyjnych, czyli dawnych młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

W Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Łekawie standard usług odbiegał znacznie od obowiązującego wskutek wieloletnich zaniedbań

inwestycyjnych i remontowych - pokoje mieszkalne były zorganizowane dla 12-15 osób ze spaniem na łóżkach piętrowych, zaś sanitariaty o bardzo złym stanie technicznym zlokalizowano w zawilgoconej piwnicy budynku.

Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Jaworze dysponował 18 pokojami (w tym jednym 8-osobowym i trzema 6-osobowymi), przy czym w przypadku 10 pokoi powierzchnia przypadająca na 1 wychowanka wahała się od 3,3 m² do 4,7 m².

W Domu Dziecka w Białogardzie powierzchnia przypadająca na 1 osobę w 12 pokojach mieszkalnych (na 24 ogółem) wynosiła od 3,9 m² do 4,7 m². W placówce brak było pokoju do cichej nauki oraz pokoju do spotkań z osobami odwiedzającymi, a 1 aneks kuchenny przypadł na 12 do 19 wychowanków.

Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Babimoście nie posiadał aneksów kuchennych, 4 pokoje mieszkalne były sześćoosobowe, a we wszystkich pokojach mieszkalnych powierzchnia przypadająca na 1 wychowanka była mniejsza niż 5 m² (w skrajnych przypadkach wynosiła tylko 2,8 m² na osobę).

Przepisy rozporządzenia określiły, iż placówki powinny zapewnić wychowankom odpowiednio wyposażone pomieszczenia do wypoczynku, przy czym nie mniej niż 1 pomieszczenie na 10 dzieci. Podobnie ilość aneksów kuchennych przeznaczonych do zajęć kulinarnych i przyrządzania śniadań i kolacji powinna być dostosowana do liczby dzieci przebywających w placówce – (aneksów kuchennych powinno być nie mniej niż 1 na 10 dzieci). Placówki powinny również zapewnić m.in. odpowiednio wyposażone pomieszczenia do zajęć terapeutycznych i sportowych, pokoje do spotkań z osobami odwiedzającymi, pokój gościnny, a także zapewnić wychowankom miejsce do cichej nauki. Wyniki kontroli wskazują, iż w ok. 70% placówkom nie udało się sprostać powyższym warunkom.

Dom Dziecka w Lublinie nie posiadał, stosownie do liczby przebywających w nim dzieci (43-45), oddzielnych pomieszczeń do wypoczynku, cichej nauki, aneksów kuchennych oraz pokoju gościnnego i do spotkań z osobami odwiedzającymi, a także odpowiednio wyposażonego pomieszczenia do zajęć terapeutycznych i sportowych.

W Domu Dziecka w Supraślu nie wyodrębniono pomieszczeń do cichej nauki, odpowiednio wyposażonych sal do zajęć terapeutycznych i sportowych, pokoju do spotkań z osobami odwiedzającymi oraz pokoju gościnnego, a w 6 spośród 13 izb mieszkalnych na 1 osobę przypadało mniej niż 5 m² (w skrajnym przypadku 2,35 m²).

W Domu Dziecka w Dąbrówce usługami opiekuńczo-wychowawczymi obejmowano blisko 50 dzieci. Mimo to nie zapewniono pokoju gościnnego oraz odrębnego pokoju spotkań z dziećmi dla osób odwiedzających. Zorganizowano zaledwie jeden aneks kuchenny. Placówka nie dysponowała pomieszczeniami do zajęć sportowych i do terapii zajęciowej.

W Domu Dziecka Nr 1 w Białymstoku nie zachowano standardów w zakresie powierzchni mieszkalnej. Na jedną osobę przypadało mniej niż 5 m² powierzchni, a z jednego aneksu kuchennego korzystało 23 wychowanków. Placówka nie zapewniała również odpowiedniej do ilości dzieci pomieszczeń do wypoczynku i cichej nauki.

Stwierdzono, że wychowankowie w badanych placówkach na ogół w wystarczającym stopniu zaopatrzeni byli w odzież, obuwie, środki higieny osobistej i inne przedmioty osobistego użytku, w tym zabawki dla małych dzieci. Zastrzeżeń nie budziło również wyposażenie dzieci w podręczniki i przybory szkolne. Niedociągnięcia i braki w powyższym zakresie stwierdzono w 4 skontrolowanych jednostkach.

Stwierdzono, że w większości placówek w przypadku zaopatrzenia w odzież oraz innego wyposażenia osobistego wychowanków korzystano z darów rzeczowych oraz finansowych. Udział darowizn stanowił przeciętnie ok. 4% środków będących w dyspozycji placówek.

W około 40% placówek nie były respektowane postanowienia § 40 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, zgodnie z którym dzieciom w placówkach przysługuje miesięcznie określona, drobna kwota do własnego dysponowania przez dziecko (tzw. kieszonkowe), której wysokość, nie niższą niż 0,5%, a nie wyższą niż 5% kwoty, o której mowa w art. 33g ust. 3 ustawy, ustala dyrektor w porozumieniu z samorządem dzieci placówki. W okresie objętym kontrolą wysokość „kieszonkowego” powinna wynosić od 6,60 zł do 66,35 zł. Celem przyznawania tych kwot jest kształcenie umiejętności samodzielnego gospodarowania drobnymi kwotami pieniężnymi, poznawanie wartości pieniędzy, oraz zaspakajanie drobnych indywidualnych potrzeb wychowanków. Najczęściej w placówkach, w których stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie kieszonkowe wypłacane było nieregularnie lub w zaniżonych wysokościach. W ponad połowie skontrolowanych placówek przeciętna miesięczna wysokość kieszonkowego wynosiła poniżej 20 zł, a w 16% placówek – poniżej minimalnej kwoty określonej rozporządzeniem. Załedwie w 13 na 37 skontrolowanych placówek wysokość kieszonkowego ustalana była w porozumieniu z samorządem dzieci. Stwierdzono również przypadki wstrzymywania wypłacania kieszonkowego nawet przez kilka miesięcy, a także niewypłacenia kieszonkowego tym wychowankom, którzy wydawali je na papierosy i alkohol – uznając, iż będzie to działanie wychowawcze.

W Domu Dziecka w Skwierzynie w ogóle nie wypłacano wychowankom drobnych kwot do własnego dysponowania

W Domu Dziecka w Sarnowie wielkość środków wydatkowanych na wypłaty kieszonkowego dla 77 wychowanków wynosiła w 2000 r. od 5 zł do 1628 zł miesięcznie (czyli od 6 gr do 20,36 zł), a w 2001 r. – od 5 zł do 1215 zł (czyli od 6 gr do 14,29 zł).

W Domu Dziecka w Koźuchowie w roku 2001 dopiero we wrześniu wychowankowie otrzymali „kieszonkowe” za luty – czerwiec 2001 r.

W Domu Dziecka w Białowieży wypłata drobnych kwot do własnego dysponowania odbywała się nieregularnie i tylko dla części wychowanków. Np. w 2000 r. wypłacono takie kwoty tylko za listopad i grudzień 28 z 56 wychowanków, a w miesiącach wakacyjnych – jedynie wychowankom wyjeżdżającym na kolonie lub wycieczki.

2.1.2. Standardy wychowania i opieki oraz wskaźniki zatrudnienia

Zgodnie z § 10 rozporządzenia, wychowawca kierujący procesem wychowawczym dziecka w placówce opracowuje indywidualny plan pracy, uwzględniający w szczególności możliwości psychofizyczne dziecka, jego sytuację rodzinną i przebieg procesu przygotowania do usamodzielnienia; plan ten winien być modyfikowany nie rzadziej niż co pół roku. W toku kontroli stwierdzono, że praca z wychowankiem w większości placówek prowadzona była w oparciu o indywidualne plany, jednakże w przypadku ok. 15% placówek plany te nie zostały opracowane lub nie mogły spełnić swojej roli z uwagi na niekompletne dane w nich zawarte.

W Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Kwidzynie praca wychowawcza z wychowankami nie była realizowana na bazie indywidualnych planów pracy. Dopiero w trakcie kontroli opracowano przykładowe plany pracy z wychowankami.

W Domu Dziecka w Lublinie pracę z wychowankami prowadzono w oparciu o indywidualne plany pracy, jednakże plany te, jak wynika z analizy losowo wybranej dokumentacji, nie uwzględniały konkretnego zakresu pracy i zadań, a w tym propozycji form ich realizacji i czasu niezbędnego na ich realizację, stosownie do możliwości psychofizycznych dziecka, a także przebiegu procesu przygotowania ich do usamodzielnienia.

W Domu Dziecka w Skwierzynie od września 2000 r. nie modyfikowano planów rozwoju dziecka (obowiązkiem jest modyfikowanie planów nie rzadziej niż co pół roku). Dopiero w maju 2001 r. opracowano kartę pobytu dziecka.

W toku kontroli stwierdzono, iż ponad 60% placówek nie osiągnęło określonego w § 41 ust. 1 rozporządzenia wskaźnika zatrudnienia pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Wprawdzie stan zatrudnienia wychowawców w ok. 80% placówek nie odbiegał od wymogów określonych w rozporządzeniu, to powszechne było nieosiągnięcie przez placówki standardów w zatrudnieniu innych pracowników w szczególności o specjalnościach: pedagog, psycholog, terapeuta, pracownik socjalny. Zgodnie z obowiązującymi standardami w placówce wskaźnik zatrudnienia pracowników w przeliczeniu na pełne etaty powinien wynosić – 1 etat pedagoga, psychologa i terapeuty oraz 2 etaty pracowników socjalnych, a w placówce w której przebywa ponad 30, ale nie więcej niż 60 dzieci (w 24% objętych badaniem placówkach wg stanu na dzień 30 września 2001 r. przebywało jednocześnie ponad 60 wychowanków) dodatkowo ponad ww. wskaźnik nie mniej niż 3 etaty stosownie do potrzeb; pedagoga, psychologa, terapeuty i pracownika socjalnego.

W Domu Dziecka Nr 2 w Rzeszowie brak było odpowiedniej liczby opiekunek dziecięcych, wychowawców, pracownika socjalnego, pedagoga, psychologa i terapeuty. Stan taki uniemożliwiał sprawowanie właściwej opieki nad dziećmi przez całą dobę.

W Domu Dziecka w Szczytnie obejmującym opieką 41 wychowanków nie zatrudniono pedagogów, psychologów, terapeutów, pracowników socjalnych. Jak wyjaśnił dyrektor placówki spowodowane to było zbyt niskimi funduszami przekazanymi na jej funkcjonowanie.

Dom Dziecka w Białogardzie nie zatrudniał psychologa, terapeuty oraz pracowników socjalnych, natomiast zatrudnienie wychowawców

przekraczało obowiązujące wskaźniki (na 1 etat wychowawcy w okresie objętym kontrolą przypadało średnio 4 dzieci).

Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Jaworze nie zatrudniał terapeutów oraz pracowników socjalnych. Wychowawcy Ośrodka zatrudnieni byli jako nauczyciele, których czas pracy wynosił 24 godziny tygodniowo. Nie pozwoliło to na ograniczenie liczby wychowawców i zatrudnienie w ramach aktualnego limitu wynagrodzeń, dodatkowych pracowników, tj. terapeutów i 2 pracowników socjalnych.

Dom Dziecka w Przemyślu zatrudniał 4 wychowawców ponad określone wskaźniki, a 3 wychowawców spośród 9 zatrudnionych nie posiadało wymaganych kwalifikacji. Nie zatrudniono pedagoga, psychologa, terapeutów i 2 pracowników socjalnych.

W Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Koźminie Wlkp. przebywało przeciętnie 46-41 wychowanków. Ośrodek nie zatrudniał terapeutów, a w wymiarze niższym od obowiązujących wskaźników zatrudnieni byli: pedagog, psycholog i pracownik socjalny. Kwalifikacji wymaganych przepisami rozporządzenia nie miało 7 pracowników Ośrodka, w tym dyrektor i 6 wychowawców, spośród których 4 (w tym dyrektor) rozpoczęło uzupełnianie kwalifikacji.

Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, placówka opiekuńczo-wychowawcza obowiązana jest zapewnić dziecku całodobową ciągłą lub okresową albo dzienną opiekę i wychowanie oraz zaspokajać jego niezbędne potrzeby bytowe, rozwojowe, w tym emocjonalne, społeczne, religijne, a także zapewniać korzystanie z przysługujących na podstawie odrębnych przepisów świadczeń zdrowotnych i kształcenia. Powyższe zadania placówka powinna realizować co najmniej na poziomie obowiązującego standardu wychowania i opieki, a więc również przy pomocy odpowiedniej wysoko kwalifikowanej kadry. Zatrudnianie w placówkach wysoko kwalifikowanej specjalistycznej kadry (psychologów, terapeutów) jest uzasadnione wymogiem wywiązywania się przez

nie m. in. z obowiązków określonych w § 17 i § 18 rozporządzenia, a w szczególności w zakresie prowadzenia zajęć socjalizujących, korekcyjnych, kompensacyjnych, logopedycznych, terapeutycznych, rekompensujących brak wychowania w środowisku rodzinnym i przygotowujących do życia w społeczeństwie. Także placówki resocjalizacyjne zapewnić mają możliwość indywidualnego oddziaływania na dzieci niedostosowane społecznie, odpowiednio do ich osobowości i potrzeb wychowawczych. Tym istotniejsze jest zatrudnienie pracowników na poziomie obowiązujących standardów, bowiem wychowankowie placówek to dzieci najczęściej zaniedbywane emocjonalnie, często z obciążeniami skutkującymi zaburzeniami w rozwoju psychofizycznym i z deficytami rozwojowymi (dzieci niepełnosprawne, a także z niedorozwojem umysłowym w różnym stopniu). Dzieciom tym na bieżąco niezbędna jest fachowa opieka. Brak właściwej opieki i wychowania lub sporadyczne korzystanie z konsultacji specjalistycznych może wiele z tych deficytów związanych z niedostosowaniem społecznym utrwalić lub wręcz pogłębić.

Realizacja na odpowiednim poziomie nałożonych na placówki opiekuńczo-wychowawcze zadań wymaga od zatrudnionych w nich pracowników właściwych kwalifikacji. Wymóg posiadania przez pracowników odpowiednich kwalifikacji stosownie do wykonywanych zadań określa § 19 i § 20 rozporządzenia. Jak wskazują ustalenia kontroli wymogów takich nie spełniali w różnym zakresie pracownicy w ponad 60% skontrolowanych placówek. Grupa ta obejmowała w szczególności wychowawców nie posiadających odpowiedniego wykształcenia i pracowników socjalnych nie legitymujących się ukończoną specjalizacją w tym zakresie. Także znaczna część dyrektorów placówek nie posiadała wymaganej specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej.

W Domu Dziecka w Białowieży tylko 2 spośród 10 wychowawców posiadało wymagane kwalifikacje, a trzech kontynuowało wyższe studia pedagogiczne. W placówce nie zatrudniano w ogóle terapeutów i psychologów przy zapewnieniu całodobowej opieki 54 wychowankom.

W Domu Dziecka Nr 3 w Przemyślu 3 wychowawców spośród 9 zatrudnionych nie posiadało kwalifikacji wymaganych przepisami. Na dzień zakończenia kontroli żaden z nich nie podjął działań zmierzających do podniesienia kwalifikacji. W placówce nie zatrudniano pedagoga, psychologa, terapeuty i pracowników socjalnych.

W Domu Dziecka w Białogardzie na 16 zatrudnionych wychowawców wg stanu na 30.09.2001 r. 6 nie posiadało wymaganych kwalifikacji określonych w rozporządzeniu (wykształcenie uzupełniał 1 wychowawca). Dyrektor placówki ze względu na brak specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej podjął specjalistyczne studia podyplomowe.

Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Babimoście zatrudniał 21 wychowawców, z których 3 nie posiadało wykształcenia wyższego, a 5 – studiów wyższych w zakresie resocjalizacji. Placówka nie zatrudniała terapeutów i pracowników socjalnych. Z kolei 1 etat wychowawcy przypadał na 3 dzieci (podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem 1 etat na 6 dzieci). Powyższe wynikało z faktu, że wychowawcy zatrudnieni byli na podstawie ustawy – Karta Nauczyciela z 24 godzinami tygodniowo wymiaru zajęć dydaktycznych.

Istotnym utrudnieniem w skutecznym wykonywaniu zadań wychowawczych i realizowaniu procesów resocjalizacji wobec mieszkańców młodzieżowych ośrodków wychowawczych było kierowanie do nich młodzieży w wieku zbliżonym do pełnoletności. Długotrwała, przewlekła realizacja orzeczeń sądowych o zastosowaniu wobec nieletnich środka wychowawczego w postaci umieszczenia w placówce resocjalizacyjnej, spowodowana najczęściej poszukiwaniem przez właściwy PCPR wolnych miejsc w tego typu placówkach na terenie kraju, skutkowałą pogłębianiem się procesu demoralizacji młodocianych i spadkiem szansy na skuteczną ich resocjalizację.

W MOPS w Siedlcach stwierdzono niepełną realizację postanowień sądowych w sprawie kierowania nieletnich do placówek resocjalizacyjnych.

Według stanu na dzień 30.09 2001 r. na 19 postanowień sądowych o umieszczeniu młodocianych w placówkach resocjalizacyjnych tylko 8 nieletnich przebywało faktycznie w placówkach. Na przykład Sąd Rejonowy w Siedlcach w dniu 9 lutego 2001 r. przesłał do Ośrodka dokumenty 5 nieletnich z wnioskiem o umieszczenie ich w placówkach resocjalizacyjnych. Do dnia 10 października 2001 r. Ośrodek nie znalazł w placówkach miejsca dla 2 nieletnich.

MOW w Łękawie (pow. bełchatowski), przyjmował kierowanych niepełnoletnich niezależnie od ich wieku, stopnia niedostosowania społecznego i deficytu rozwojowego. Zaawansowany wiek większości przyjmowanych nieletnich i na ogół wysoki stopień ich demoralizacji utrudniały indywidualne oddziaływanie na wychowanków odpowiednio do ich osobowości i potrzeb wychowawczych. Dla ok. 30% niepełnoletnich, wobec których zastosowano w badanym okresie środek wychowawczy w postaci umieszczenia w placówce, okres objęcia procesem wychowawczym nie przekraczał 1 roku, zaś dla dalszych 45% wychowanków – okresu 2–3 lat. Tak krótkie przebywanie wychowanków w placówce – w opinii wychowawców – zawęża możliwości zaplanowania oraz objęcia nieletniego rozłożonym w czasie i stosownym do programu indywidualnej terapii, procesem wychowawczym, mającym skutkować zresocjalizowaniem i przystosowaniem wychowanka do życia w społeczeństwie.

2.1.3. Działania placówek podejmowane na rzecz dochodzenia do obowiązujących standardów

Ponad połowa skontrolowanych placówek na dzień 30 września 2001 r. nie miała opracowanego etapowego planu działań dochodzenia do standardów określonych w rozporządzeniu, z tym iż placówki zobowiązane były do opracowania powyższych planów do końca 2001 r., a ich realizacja powinna zostać zakończona do dnia 31 grudnia 2006 roku.

Dyrektorzy placówek deklarowali osiągnięcie w terminie obowiązujących standardów. Jednakże realizacja powyższego wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych (dodatkowe etaty, remonty, adaptacja i modernizacja pomieszczeń, wyposażenie, sprzęt itp.). Dyrektorzy placówek wskazywali, że nowe rozporządzenie obliguje ich do dochodzenia do określonych standardów, ale w ślad za tym nie idą odpowiednie środki finansowe, choćby na zwiększenie ilości etatów. W związku z tym w wielu placówkach nie było i raczej nie ma możliwości - przynajmniej w najbliższym czasie - zatrudnienia pracowników, którzy w myśl rozporządzenia winni zapewnić prawidłowe funkcjonowanie placówek. Wyniki kontroli wskazują, że dodatkowe zatrudnienie pracowników czy też kosztowna modernizacja pomieszczeń nie byłyby konieczne przy zmniejszeniu liczby miejsc w placówkach do limitu przewidzianego w rozporządzeniu. Ograniczenie liczby miejsc (poza podziałem dużych placówek na mniejsze) byłoby jednak możliwe pod warunkiem skutecznego rozwinięcia innych form opieki nad dzieckiem (w rodzinie naturalnej i placówkach rodzinnych).

Dyrektor Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Lidzbarku Warmińskim podał, że działań w celu opracowania etatowego planu dochodzenia do standardów określonych w § 41 rozporządzenia nie podejmował z uwagi na brak środków finansowych. Dyrektor wskazał, iż będzie wnioskował do Powiatu o zwiększenie środków na utworzenie dodatkowych etatów.

Dyrektor Domu Dziecka w Mielnie wskazał, iż otrzymane środki na funkcjonowanie placówki są niewystarczające w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Taki stan powoduje, że nie jest on w stanie realizować określonych standardów i nie będzie możliwe osiągnięcie wymaganych standardów opiekuńczo-wychowawczych nawet w wyznaczonym terminie do 2006 r.

Starosta powiatu belchatowskiego wskazał, że Komisja do Spraw Rodziny, Pomocy Społecznej i Zdrowia dokonała wstępnej oceny złożonego przez Dyrektora MOW w Łękawie planu dojścia do standardów, uznając, że projekt jest zasadny merytorycznie, lecz jego realizacja wymaga dużych nakładów finansowych. Komisja zwróciła uwagę na ponadpowiatowy zasięg placówki - tylko 15,5% ogółu wychowanków pochodzi z powiatu belchatowskiego. Zarząd Powiatu zobowiązał Starostę do wystąpienia z wnioskiem do Marszałka Województwa o rozważenie możliwości przejęcia i prowadzenia MOW przez samorząd województwa.

2.2. Koszty utrzymania placówek oraz egzekwowanie odpłatności od rodziców i opiekunów prawnych

Przeciętny miesięczny koszt utrzymania 1 wychowanka w skontrolowanych placówkach wynosił 2.090 zł w 2000 r. i 1.869 zł w okresie 3 kwartałów 2001 r. (spadek o 10,6%). Koszt ten był zróżnicowany i kształtował się odpowiednio w granicach od 1.109 zł i 1.052 zł (w Domu Dziecka w Koźminie Wlkp.) do 3.819 zł i 3.556 zł (w MOW w Jaworze).

Największy udział w kosztach utrzymania (65%-85%)) stanowiły wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi. Wydatki na środki żywności stanowiły ok. 8% kosztów.

Podstawowym źródłem finansowania działalności placówek była dotacja z budżetów wojewodów – stanowiła ona ok. 86% dochodów placówek. Środki własne powiatów stanowiły ok.8%, a ok. 4% - środki przekazywane przez darczyńców i sponsorów w formie rzeczowej i finansowej.

Stwierdzono, że w 2001 r. w ponad 40% skontrolowanych placówek środki budżetowe przekazywane na ich utrzymanie były niższe od zgłoszonych potrzeb; w około 30% placówek przyznane w 2001 r. środki były niższe od wydatkowanych w 2000 r. Jak wynika z danych MPiPS wydatki ogółem na placówki opiekuńczo-wychowawcze ujęte w budżetach wojewodów w 2001 r. stanowiły 99% wydatków poniesionych w 2000 r. (w ujęciu nominalnym).

Otrzymane przez Dom Dziecka w Pasymiu w 2000 r. środki finansowe pochodziły wyłącznie z budżetu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i zaspokajały w 85,7% potrzeby placówki w stosunku do zgłoszonych.. W 2001 r.(3 kwartały) przekazane placówce środki finansowe stanowiły 74,7% zaplanowanych w budżecie na ten rok. Istotnym uzupełnieniem środków budżetowych były darowizny, które w okresie objętym kontrolą stanowiły ok. 19% środków finansowych otrzymanych na funkcjonowanie placówki.

Wydatki na działalność MOW w Jaworze, określone uchwałami budżetowymi Rady Powiatu Jaworskiego, wykazywały tendencję malejącą, mimo wzrostu miejsc w Ośrodku z 33 do 39. Na rok 2001 zaplanowano wydatki o 11% niższe od wydatków w 2000 r. i o 11,8% niższe od wydatków w roku 1999. Wydatki na wynagrodzenie pracowników Ośrodka wraz z pochodnymi pochłaniały 84,3% środków budżetowych w 2000 r. i 74,4% w 2001 r.

Przekazane na funkcjonowanie MOW w Lubaczowie środki finansowe w 2001 r. wystarczały jedynie na zapewnienie płac pracowników wraz z pochodnymi i wyżywienie, brakowało natomiast środków na pozostałe wydatki związane z prawidłowym funkcjonowaniem Ośrodka (dotacja na rok 2001 stanowiła 73,9% wydatków poniesionych w 2000 roku).

Trudności finansowe niektórych placówek i ograniczenia w wydatkach nie miały wpływu na kształtowanie wydatków na wyżywienie wychowanków.

Ustalono, że w 3 kwartałach 2001 r. średnia dzienna stawka żywieniowa przypadająca na jednego wychowanka wynosiła 7 zł i była wyższa od średniej dziennej stawki w 2000 r. o 1,16 zł (5,84 zł). Stawki żywieniowe w 2001 r. kształtowały się od 4,50 zł do 8,16 zł. Niezależnie od tych różnic, powyższe stawki – poza sporadycznymi przypadkami – nie miały wpływu na prawidłową realizację procesu żywienia wychowanków (normy żywieniowe zachowane). Potwierdzały to kontrole inspektorów powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych. Ewentualne zalecenia dotyczyły wzbogacenia jadłospisów o warzywa, owoce, nabiał (desery mleczne), ograniczenie tłuszczów zwierzęcych.

W okresie objętym kontrolą wpłaty rodziców i opiekunów z tytułu odpłatności za pobyt dzieci w placówkach pokrywały ok. 3,5% ich kosztów utrzymania. Przeprowadzone w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz powiatowych centrach pomocy rodzinie kontrole wykazały, że w ponad 80% przypadków rodzice dzieci – ze względu na złą sytuację materialną - byli częściowo lub całkowicie zwolnieni z ponoszenia opłat za pobyt dzieci w placówkach. Z powodu niejednoznaczności przepisów dotyczących ustalania i zwalniania z odpłatności, decyzje w tych sprawach wydawane były przez sądy, dyrektorów powiatowych centrów pomocy rodzinie, a także przez dyrektorów placówek.

W przypadkach kierowania dzieci do placówek na podstawie orzeczeń sądowych, sądy na ogół ustalały odpłatność (lub częściej zwalniały z odpłatności) na zasadach określonych w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości. W takich przypadkach powiatowe centra pomocy rodzinie odstępowały od ustalania odpłatności, tym bardziej, że ok. 30% objętych kontrolą rad powiatów nie podjęło uchwał w sprawie zasad częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat za pobyt dzieci w placówkach. W ponad połowie skontrolowanych jednostek ustalenie odpłatności nastąpiło dopiero po roku obowiązywania przepisów ustawy o pomocy społecznej.

W Domu Dziecka w Sarnowie (pow. będziński) w latach 2000 – 2001 wpłaty przez rodziców lub opiekunów prawnych realizowane były za pobyt 17 wychowanków spośród 77 skierowanych orzeczeniami sądów. Odpłatność ustalał dyrektor placówki według zasad Kuratorium Oświaty. Dopiero w grudniu 2001 r. PCPR w Będzinie przystąpił do opracowania projektu uchwały w sprawie zasad częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców i opiekunów prawnych z opłat za pobyt dzieci w placówce.

W MOW w Kwidzynie, w którym przebywały 44 wychowanki w wieku 13 – 18 lat, rodzice 42 z nich zostali zwolnieni z odpłatności, w tym 41 – na podstawie postanowień sądów rejonowych, a rodzice 1 wychowanki – na podstawie decyzji dyrektora placówki. Z analizy wybranych losowo 10 postanowień sądów, na podstawie których rodzice zostali zwolnieni z odpłatności wynikało, że na 10 postanowień tylko w 1 z nich sąd uzasadnił, dlaczego odstępuje od obciążenia matki kosztami pobytu córki w placówce. Pozostałe postanowienia takich uzasadnień nie zawierały.

W MOW w Jaworzu (pow. bielski) w 2000 r. rodziców 75 wychowanków (spośród 120 przebywających w placówce) – na mocy orzeczeń sądów zwolniono z ponoszenia odpłatności. Wobec rodziców 34 wychowanków ustalono odpłatność, w tym wobec 26 – postanowieniami sądów (w wysokości 20–30 zł miesięcznie 5%-10% lub 50% najniższego wynagrodzenia), zaś wobec 8 – decyzją dyrektora placówki (od 30 zł do 200 zł miesięcznie). W przypadku 11 pozostałych wychowanków placówka dysponowała orzeczeniami sądów, w których nie ustalono odpłatności, a dyrektor placówki do czasu zakończenia kontroli nie uzyskał w tej sprawie stanowiska PCPR. Dyrektor MOW wyjaśnił, że w kwestii odpłatności „obowiązuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14.08.2001 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad ustalania kosztów postępowania w sprawach nieletnich, które zobowiązuje sąd do ustalania przedmiotowych opłat w zasadzie z obowiązkiem wpłat do kasy sądu”.

Stwierdzono przypadki zwalniania z odpłatności przez sądy oraz rady powiatów opiekunów prawnych dysponujących dochodami dzieci.

Spośród 9 opiekunów prawnych 9 sierot naturalnych dysponujących dochodami dzieci przebywających w Domu Dziecka w Supraślu, tylko 1 opiekun (pobierający rentę rodzinną) ponosił częściową odpłatność za dziecko w kwocie 75 zł. Pozostali opiekunowie zostali zwolnieni z odpłatności postanowieniami uchwały Rady Powiatu Białostockiego.

W przypadkach ustalenia odpłatności stwierdzono powszechnie niską skuteczność w egzekwowaniu opłat. Z ustaleń kontroli wynika, że ponad 90% osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności uchylało się od tego obowiązku, a skuteczność egzekucji opłat była znikoma i na ogół kończyła się umorzeniem należności nawet w sytuacji, gdy osoby zobowiązane nie występowały z takim wnioskiem. Usprawiedliwianie przez PCPR niepłacących ich trudną sytuacją materialną, alkoholizmem i innymi wypadkami losowymi stoi w sprzeczności z faktem, iż to właśnie w stosunku do osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności brak było podstaw do wydania decyzji całkowitym ich zwolnieniu.

W Domu Dziecka w Pasymiu w 2000 r. naliczona kwota opłat za pobyt dzieci wyniosła ogółem 247,8 tys. zł. Rodzice i opiekunowie prawni nie uiszczali opłat na bieżąco ze względu na złą sytuację finansową, w związku z czym dyrektor placówki dokonała zwolnień z odpłatności w wysokości 226,6 tys. zł, tj. 91,4% naliczonej kwoty. W 2001 r. naliczona kwota opłat za pobyt dzieci w okresie 3 kwartałów wyniosła ogółem 412,8 tys. zł, przy czym sytuacja finansowa rodziców i opiekunów prawnych dzieci spowodowała zwolnienie ich z opłat przez dyrektora PCPR w Szczytnie w wysokości. 292,0 tys. zł, tj. 70,7% naliczonej odpłatności. Z wymaganej kwoty 120,8 tys. zł, zobowiązani wpłacili jedynie 8,3 tys. zł, tj. 6,8%.

Nieegzekwowanie przez PCPR w Tomaszowie Mazowieckim należnych opłat za pobyt dzieci w podległej placówce opiekuńczo-wychowawczej prowadziło do narastania kwot zaległości. Stwierdzono, że spośród 24 rodziców i opiekunów zobowiązanych do uczestniczenia w kosztach utrzymania dzieci w Domu Dziecka w Tomaszowie, wszyscy zalegali w opłatach za 2000 r. na łączną kwotę 91,6 tys. zł natomiast za 3 kwartały 2001 r. zaległość 19 rodziców i opiekunów wyniosła dodatkowo 62 tys. zł.

W placówkach opiekuńczo-wychowawczych podległych MOPS w Gdańsku według stanu na dzień 30 września 2001 r. rodzice i opiekunowie prawni 365 dzieci zobowiązani byli do ponoszenia opłat na utrzymanie dzieci. Z obowiązku tego nie wywiązywali się rodzice (opiekunowie) 358 dzieci. Jak wyjaśnił dyrektor Ośrodka, niska skuteczność postępowania mającego na celu wyegzekwowanie opłat ma swoje źródło w charakterze problemów rodzin, z których wywodzą się wychowankowie (bezrobocie, alkoholizm, pobyt w zakładzie karnym, niepełnosprawność, długotrwała choroba).

W Domu Dziecka w Szczytnie w 2000 r. naliczona kwota opłat za pobyt dzieci wyniosła ogółem ok. 171,5 tys. zł. Brak bieżących wpłat od rodziców i opiekunów prawnych zobowiązanych do ich uiszczenia spowodował, że dyrektor placówki (upoważniony przez Zarząd Powiatu) dokonał umorzenia należności za 2000 r. w łącznej kwocie 160,3 tys. zł, co stanowiło 93,5% naliczonej kwoty. W okresie 3 kwartałów 2001 r. naliczona kwota opłat za pobyt dzieci wyniosła ogółem 394,5 tys. zł. Zła sytuacja finansowa rodziców i opiekunów prawnych dzieci przebywających w placówce w 2001 r. spowodowała zwolnienie ich z odpłatności przez dyrektora PCPR w Szczytnie. Kwota zwolnień wyniosła ogółem 305,1 tys. zł (77,3% naliczonej odpłatności). Wymagana kwota odpłatności za pobyt dzieci wyniosła 89,4 tys. zł (22,7% naliczonej kwoty), z czego zobowiązani do odpłatności – wpłacili 17,2 tys. zł, tj. 19,3% wymaganej kwoty. Analiza zasadności umorzeń wykazała przypadki umorzenia z urzędu należności rodzicom bez złożenia przez nich stosownych wniosków (nie ustalono ich miejsca pobytu)

oraz przypadki umorzeń kwot wyższych niż kwoty wymagane w danym okresie.

W Domu Dziecka w Dąbrowce (pow. zgierski) ustalona odpłatność miesięczna rodziców za pobyt dzieci w placówce w 2001 r wynosiła ok. 3,4 tys. zł (od 60 do 400 zł), z czego egzekwowano zaledwie kwotę 420 zł (12,2%). W placówce przebywały 3 sieroty naturalne i 15 półsierot, które otrzymywały renty po zmarłych rodzicach. Wysokość ustalonej odpłatności za pobyt tych dzieci wynosiła 1.118,77 zł miesięcznie (od 40 do 600 zł), z czego egzekwowano kwotę 265,48 zł (23,7%).

3. Inne ustalenia kontroli

Kontrole przeprowadzone w powiatowych centrach pomocy społecznej i miejskich ośrodkach pomocy społecznej wykazały, iż w 20% jednostek miały miejsce pojedyncze przypadki niewywiązywania się z obowiązku udzielania finansowej pomocy na usamodzielnienie oraz integrację ze środowiskiem osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze.

PCPR w Międzyrzeczu nie wywiązało się z zobowiązań finansowych wobec jednego z wychowanków placówki opiekuńczo-wychowawczej. Od dnia 8 stycznia 2001 r. nie wypłacono zainteresowanemu kwoty 1.357 zł w ramach przyznanej pomocy rzeczowej dla usamodzielniających się wychowanków, mimo przedłożenia faktury na zakup sprzętu domowego. Dopiero w trakcie kontroli przekazana została wychowankowi zaległa kwota.

PCPR w Tomaszowie Mazowieckim należnej pomocy na zagospodarowanie się udzielił trzem spośród siedmiu uprawnionych wychowanków opuszczających placówki z terenu powiatu, przeznaczając na to świadczenie całą zaplanowaną na ten cel kwotę środków powiatu w wysokości 5,6 tys. zł.

Stwierdzono, że w 30% kontrolowanych jednostek dokonując zakupów lub zlecając usługi naruszono przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

Dom Dziecka w Białowieży dokonał zakupów w trybie z wolnej ręki i z powołaniem się na art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych, pomimo że wartość udzielonych poszczególnych zamówień przekraczała równowartość 3.000 EURO. W dniu 12 września 2000 r. dokonano zakupu mebli i wyposażenia kuchennego (meble kuchenne „JOLA”, okap, taborety, zlewy, itp.) za łączną kwotę 19.036,34 zł (16.141,88 zł netto), a 20 listopada 2000 r. zakupiono 50 sztuk tapczaników za łączną kwotę 32.500,00 zł (30.274,00 zł netto). Naruszało to postanowienia art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych²², dopuszczającego dokonywanie w tym trybie zakupów nie przekraczających równowartości 3.000 EURO. W przypadkach tych, wbrew wymogowi wynikającemu z art. 74 powołanej ustawy, nie zawarto umów w formie pisemnej;

W grudniu 2000 roku, z naruszeniem art. 3 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych (zakazującego dzielenia zamówień na części), w trybie z wolnej ręki – w odstępie jednego tygodnia od tego samego dostawcy – dokonano 2 zakupów umeblowania za łączną kwotę przekraczającą równowartość 3.000 EURO, tj. 22.789,62 zł (18.680,22 zł netto). I tak: w dniu 20 grudnia 2000 r. zakupiono 60 sztuk krzeseł za kwotę 11.100,00 zł (9.098,40 zł netto), a 27 grudnia 2000 r. – 5 szaf 2-drzwiowych, 3 szafy 3-drzwiowe i 35 szafek nocnych za łączną kwotę 11.689,62 zł (9.581,82 zł netto).

W Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Goniądzu - wbrew postanowieniom art. 26 ust. 1 ww. ustawy - przy udzieleniu, w trybie zapytania o cenę, zamówienia publicznego na dostawę sprzętu komputerowego i kopiarki nie prowadzono dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem;

²² W brzmieniu obowiązującym do 26 października 2001 r.

Wbrew postanowieniom art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych, w dniu 30 listopada 2000 roku, udzielono z wolnej ręki zamówienia na dostawę mebli o wartości 21.172 zł, tj. powyżej 3.000 EURO firmie „Sprzedaż Mebli”.

Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Lidzbarku Warmińskim:

- *w dniu 26 października 2000 r. zawarł umowę z Przedsiębiorstwem Handlowo-Usługowym „FORS” w Lidzbarku Warmińskim na dostawę opału na sezon grzewczy 2000/2001. Wyłonienie wykonawcy odbyło się w formie przetargu nieograniczonego. O przetargu dyrektor ogłosił w dniu 4 września 2000 r., wyznaczając termin składania ofert na dzień 9 października 2000 r., tj. krótszy niż 6 tygodni, co stanowi naruszenie art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych;*
- *w dniu 7 listopada 2000 r. dyrektor Ośrodka zawarł umowę z „IMAR” Technika Grzewcza i Sanitarna w Lidzbarku Warmińskim na remont sanitariatów. Wyłonienie wykonawcy odbyło się w formie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie informacji o wynikach przetargu nastąpiło w dniu 3 listopada 2000 r. Umowa została zawarta w terminie 3 dni od dnia ogłoszenia o wyniku przetargu, tj. krótszym niż 7 dni, co stanowi naruszenie art. 51 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych;*
- *w dniu 7 listopada 2000 r. dyrektor Ośrodka zawarł umowę z Firmą „ADAMS” w Mrągowie na wymianę okien. Wyłonienie wykonawcy odbyło się w formie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenie informacji o wynikach przetargu nastąpiło w dniu 3 listopada 2000 r. Umowa została zawarta w terminie 3 dni od dnia ogłoszenia o wyniku przetargu, tj. krótszym niż 7 dni, co stanowi naruszenie art. 51 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych;*
- *w dniu 12 grudnia 2000 r. dyrektor Ośrodka dokonał zakupu paneli. Na fakturze jako tryb udzielonego zamówienia wskazano zakup z wolnej ręki. Jako uzasadnienie podano art. 71 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych. Wartość wynosiła 16.834,60 zł., tj. powyżej 3.000 EURO.*

III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Postępowanie kontrolne zakończono 2 stycznia 2002 r. Wszystkie protokoły zostały podpisane bez zastrzeżeń. Do kierowników wszystkich jednostek skontrolowanych skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające ocenę kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski wynikające z kontroli. Ponadto w 8 jednostkach wyniki kontroli omówiono na naradach pokontrolnych.

W wystąpieniach skierowanych do dyrektorów powiatowych centrów pomocy rodzinie postulowano m.in. o:

- wzmoczenie działań na rzecz rozwijania rodzinnych form opieki nad dziećmi (rodziny zastępcze i adopcyjne, rodzinne domy dziecka); zinstytucjonalizowana opieka powinna stanowić jedynie uzupełnienie tych form w stosunku do dzieci pozbawionych całkowicie opieki rodziców naturalnych;
- wydanie decyzji administracyjnych w sprawie odpłatności za pobyt wszystkich dzieci przebywających w podległych placówkach opiekuńczo-wychowawczych;
- niezwłoczne realizowanie postanowień sądowych o umieszczeniu dzieci w placówkach resocjalizacyjnych;
- podjęcie działań w celu wyegzekwowania od rodziców i opiekunów prawnych należnych opłat za pobyt dzieci w placówkach;
- zagwarantowanie w budżetach placówek środków na pełną obsadę pedagogów, psychologów i terapeutów oraz na realizację planów dochodzenia do obowiązujących standardów usług bytowych;
- zwiększenie bieżącego nadzoru nad podległymi placówkami.

Wnioski skierowane do dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych dotyczyły przede wszystkim:

- opracowania i realizacji etapowych planów dochodzenia do obowiązujących standardów usług, zwłaszcza w zakresie warunków mieszkaniowych;

- podejmowania starań o zapewnienie wychowankom właściwej opieki pedagogów, psychologów i terapeutów;
- egzekwowania od pracowników obowiązku uzyskania odpowiednich kwalifikacji;
- zapewnienia regularnych wypłat należnych kwot kieszonkowego oraz wypłat zaległych kwot z tego tytułu;
- przestrzegania przy dokonywaniu zakupów procedur i zasad ustawy o zamówieniach publicznych;
- opracowania i aktualizacji regulaminów organizacyjnych placówek.

Wyniki kontroli uzasadniały zakwalifikowanie kwoty 546.376,14 zł jako wydatkowanej z naruszeniem przepisów prawa. Na kwotę tę złożyły się wydatki 3 jednostek skontrolowanych (Dom Dziecka w Szczytnie, MOW w Lidzbarku Warm. oraz MOW w Antoniewie) na zakupy, zrealizowane z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Do uszczupień w dochodach budżetów samorządowych zaliczono kwotę niewyegzekwowanych należności za pobyt dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej, w wysokości 163.231,72 zł.

W wyniku kontroli odzyskano dla budżetu samorządowego kwotę 2.961,66 zł z tytułu odpłatności za pobyt dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne dyrektorzy powiatowych centrów pomocy rodzinie informowali o przystąpieniu do ustalania zobowiązań rodziców i opiekunów prawnych z tytułu odpłatności dzieci w placówkach oraz do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach ustalania i zwalniania z odpłatności.

Dyrektorzy placówek opiekuńczo-wychowawczych informowali o opracowywaniu etapowych planów działań dochodzenia do standardów oraz podejmowaniu działań zmierzających do osiągnięcia wymaganych standardów, jak również wyeliminowania innych nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli.

W 4 przypadkach skierowane zostały przez 2 delegatury NIK (w Olsztynie i Białymstoku) wnioski o ukaranie do komisji orzekających w sprawach o naruszenie

dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych w Olsztynie i Białymstoku – za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 11 kwietnia 2002 r. dyrektor Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS skierowała do wszystkich dyrektorów wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich pismo (z prośbą o przekazanie jego treści do wiadomości i zastosowania powiatowym centrom pomocy rodzinie), zawierające zalecaną interpretację przepisów dotyczących wydawania decyzji w sprawie odpłatności za pobyt wychowanków w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

W piśmie tym wyjaśniono m.in. co następuje.

Odpłatność za pobyt nieletnich i małoletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych regulowana jest zarówno ustawą z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, jak i ustawą z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

Zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich sąd określa w swoim orzeczeniu wysokość **należności za pobyt** nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, jako element kosztów postępowania sądowego.

W myśl przepisów ustawy o pomocy społecznej rodzice, a także opiekunowie prawni dysponujący dochodami dziecka, ponoszą **opłatę za pobyt** nieletnich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych do wysokości wydatków bieżących ponoszonych na ich utrzymanie. Tę opłatę ustala się w drodze decyzji administracyjnej.

Zbliżone nazewnictwo występujące w powołanych regulacjach nie upoważnia do ich utożsamiania. Obie regulacje są niezależne od siebie. Zwolnienie przez sąd z ponoszenia kosztów sądowych nie wywiera żadnego wpływu na kwestie ponoszenia przez rodziców lub opiekunów nieletniego opłaty ustalonej w trybie art. 33k ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

**Dyrektor Departamentu
Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**

Marek Zająk

**Zatwierdzam:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Piotr Kownacki

Warszawa, dnia 19 czerwca 2002 r

Załącznik nr 1**WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ****1. Departament Pracy i Spraw Socjalnych**

- 1) PCPR w Inowrocławiu
- 2) PCPR w Krakowie
- 3) Dom Dziecka Nr 1 w Krakowie
- 4) Dom Dziecka Nr 3 w Lublinie

2. Delegatura NIK w Białymstoku

- 1) PCPR w Białymstoku
- 2) Dom Dziecka w Supraślu
- 3) Dom Dziecka w Białowieży
- 4) Dom Dziecka Nr 1 w Białymstoku
- 5) MOW w Goniądzu

3. Delegatura NIK w Gdańsku

- 1) PCPR w Gdańsku
- 2) Dom Dziecka w Gdańsku
- 3) Dom Dziecka w Kartuzach
- 4) MOW w Kwidzynie

4. Delegatura NIK w Katowicach

- 1) PCPR w Będzinie
- 2) Dom Dziecka w Sarnowie
- 3) Dom Dziecka w Tychach
- 4) MOW w Jaworzu

5. Delegatura NIK w Łodzi

- 1) PCPR w Tomaszowie Mazowieckim
- 2) MOW w Łękawie
- 3) Szkolne Centrum Profilaktyczno-Wychowawcze „Centrum” w Łodzi

- 4) Dom Dziecka w Dąbrowce

6. Delegatura NIK w Olsztynie

- 1) PCPR w Szczytnie
- 2) Dom Dziecka w Pasymiu
- 3) Dom Dziecka w Szczytnie
- 4) MOW w Lidzbarku Warmińskim

7. Delegatura NIK w Poznaniu

- 1) PCPR w Szamotułach
- 2) Dom Dziecka w Szamotułach
- 3) Dom Dziecka w Bodzewie
- 4) MOW w Antoniewie
- 5) MOW Koźminie Wielkopolskim

8. Delegatura NIK w Rzeszowie

- 1) PCPR w Rzeszowie
- 2) Dom Dziecka Nr 2 w Rzeszowie
- 3) Dom Dziecka Nr 3 w Przemyśle
- 4) MOW w Lubaczowie

9. Delegatura NIK w Warszawie

- 1) MOPS w Siedlcach
- 2) Dom Dziecka w Siedlcach
- 3) MOW Nr 4 w Warszawie

10. Delegatura NIK we Wrocławiu

- 1) PCPR w Kłodzku
- 2) Dom Dziecka w Sułowie
- 3) Dom Dziecka w Kłodzku
- 4) MOW w Jaworze

11. Delegatura NIK w Zielonej Górze

- 1) PCPR w Międzyrzeczu
- 2) MOW w Babimoście
- 3) Dom Dziecka w Skwierzynie
- 4) Dom Dziecka w Kozuchowie

12. Departament Kontroli Doraźnych – Ośrodek Zamiejscowy w Koszalinie

- 1) Dom Dziecka w Szczecinku
- 2) Dom Dziecka w Świdwinie
- 3) Dom Dziecka w Białogardzie
- 4) Dom Dziecka w Mielnie

Załącznik nr 2

PODSTAWOWE AKTY PRAWNE DOTYCZĄCE TEMATYKI KONTROLI

1. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756, Nr 162, poz. 1118 i 1126; z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79, poz. 885, Nr 90, poz. 1001; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 238; z 2001 r. Nr 72, poz. 748).
2. Ustawa z dnia 21 stycznia 2000r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136, Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1323).
3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 35, poz. 228 ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1983 r. w sprawie kosztów postępowania w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 26, poz. 125).
5. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2001 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad ustalania kosztów postępowania w sprawach nieletnich.
6. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t. j. Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych (Dz. U. Nr 41, poz. 156; z 1999 r. Nr 67, poz. 758).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 września 2000 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz. U. Nr 80, poz. 900).

9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 grudnia 1999 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie wychowankom opuszczającym niektóre placówki opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne, zakłady dla nieletnich oraz rodziny zastępcze (Dz.U. Nr 98, poz. 1147; 2000 r. Nr 19, poz. 238).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2000 r. w sprawie udzielania pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem osobom opuszczającym rodziny zastępcze, niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych i domów pomocy społecznej, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (Dz. U. Nr 81, poz. 909).
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad nadzoru nad przestrzeganiem standardu wychowania i opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz nadzoru nad jakością działań ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (Dz. U. Nr 74, poz. 862).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 sierpnia 2000 r. w sprawie kwalifikacji osób wykonujących z upoważnienia wojewody zadania w zakresie pomocy społecznej (Dz. U. Nr 80, poz. 899 oraz rozporządzenie z 21 czerwca 2001 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 754).