

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SOCJALNYCH I ZDROWIA

KPZ-41010-07

Nr ewid.: 144A/2008/P/07/099/KPZ

Informacja  
o wynikach kontroli  
funkcjonowania wybranych  
placówek opiekuńczo-wychowawczych

W a r s z a w a   l i p i e c   2 0 0 8 r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Informacja o wynikach kontroli  
funkcjonowania wybranych  
placówek opiekuńczo-wychowawczych**

---

Dyrektor Departamentu Pracy

Spraw Socjalnych i Zdrowia

Lech Rejnus

---

Zatwierdzam:

Marek Zająkała

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia:

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>1. Wprowadzenie.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>5</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	5
2.2. Synteza wyników kontroli .....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	9
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli.....</b>	<b>10</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	17
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....</b>	<b>32</b>
4.1. Przygotowanie kontroli.....	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	32
<b>5. Załączniki .....</b>	<b>36</b>

---

# 1. Wprowadzenie

Tematem kontroli Nr P/07/099 było „Funkcjonowanie wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych”. Kontrola podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w ramach priorytetowych kierunków kontroli – „Państwo przyjazne obywatelowi”, w obszarze badań kontrolnych „Pomoc socjalna i zabezpieczenie społeczne”.

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykonywania zadań ustawowych z zakresu opieki społecznej przez placówki opiekuńczo-wychowawcze, a w szczególności ocena stopnia przestrzegania obowiązującego standardu usług opieki i wychowania oraz zaspokajania niezbędnych potrzeb wychowanków (bytowych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych).

Celem kontroli była ponadto ocena wielkości środków uzyskiwanych na prowadzenie placówek, a także prawidłowości ich wydatkowania.

Badaniom kontrolnym i ocenie poddano również działania administracji publicznej w zakresie wywiązywania się z obowiązku sprawowania nadzoru nad działalnością placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Kontrolą objęto łącznie 49 jednostek, w tym 30 placówek opiekuńczo-wychowawczych, 4 miejskie ośrodki pomocy społecznej, 4 miejskie ośrodki pomocy rodzinie, 2 powiatowe centra pomocy rodzinie, 1 urząd miasta oraz 8 urzędów wojewódzkich. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik Nr 1. W urzędach wojewódzkich kontrola przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności<sup>1</sup>. W powiatowych centrach pomocy rodzinie, w miejskich ośrodkach pomocy społecznej i pomocy rodzinie, w urzędzie miasta oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego) pod względem legalności, gospodarności i rzetelności<sup>2</sup>, natomiast w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, prowadzonych

---

<sup>1</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), w związku z art. 2 ust. 1 ww. ustawy.

<sup>2</sup> Art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, w związku z art. 2 ust. 2.

---

przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, pod względem legalności i gospodarności<sup>3</sup>.

Kontrola obejmowała okres 2006 r. – I półrocze 2007 r. Zakres kontroli obejmował m.in.:

- realizację nadzoru (zwierzchniego i bezpośredniego) nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, w tym nad zapewnieniem wymaganego standardu świadczenia usług bytowych i opiekuńczo-wychowawczych;
- standard świadczonych usług bytowych, opiekuńczych i wychowawczych w placówkach;
- wydatkowanie środków uzyskiwanych na prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 1 czerwca do dnia 14 listopada 2007 r. Powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne oraz powiatowe jednostki straży pożarnej, na zlecenie<sup>4</sup> NIK, przeprowadziły kontrole w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia jakość świadczenia usług przez skontrolowane placówki opiekuńczo-wychowawcze. Pomimo długiego okresu dostosowawczego, większość wymaganych standardów mających obowiązywać od dnia 1 stycznia 2007 r. nie została wprowadzona, co wymusiło na władzach publicznych przesunięcie terminu ich obowiązywania o 4 lata – od dnia 1 stycznia 2011 r. Istotne jest, że obowiązujących nadal od 2005 standardów nie spełniała większość ze skontrolowanych placówek.**

---

<sup>3</sup> Art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, w związku z art. 2 ust. 3.

<sup>4</sup> Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

---

**Ponadto wojewodowie, starostowie i prezydenci miast nie wywiązywali się w pełni z ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych.**

Zdaniem NIK, ustalenia niniejszej kontroli potwierdzają istnienie nadal nieprawidłowości, na które Izba zwracała uwagę podczas poprzedniej kontroli przeprowadzonej w II półroczu 2001 r.<sup>5</sup>, tj. braku zapewnienia w placówkach wymaganego standardu usług bytowych i opiekuńczo-wychowawczych, rezygnacji ze skutecznego egzekwowania należności z tytułu pobytu w dziecka w placówce oraz dokonywania bieżących zakupów i usług z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>.

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

**2.2.1.** Żadna ze skontrolowanych placówek opiekuńczo-wychowawczych nie zapewniała wychowankom warunków bytowych oraz opieki i wychowania na poziomie wszystkich obowiązujących standardów, określonych w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych<sup>7</sup>.

Osiągnięcie wymaganych przepisami norm było jednym z elementów programów naprawczych placówek przewidzianych do realizacji do końca roku 2010.

Brak zapewnienia wymaganych standardów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych dotyczył głównie świadczenia usług bytowych oraz sprawowania opieki i wychowania dzieci i młodzieży. Kontrole przeprowadzone – na zlecenie NIK – przez straż pożarną oraz SANEPID wykazały w placówkach rażące nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem przepisów ochrony przeciwpożarowej oraz sanitarno-epidemiologicznych (str. 17-21).

---

<sup>5</sup> „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek” - Nr ewid. 158/2002/P/01/092/KPZ.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm.).

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 37, poz. 331. Utraciło moc z dniem 14 listopada 2007 r. Następnie w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz. U. Nr 201, poz. 1455).

---

**2.2.2.** Według stanu na dzień 1 stycznia 2006 r. w jednej placówce opiekuńczo-wychowawczej przebywało średnio 54 wychowanków, z kolei na dzień 30 czerwca 2007 r. – 49, podczas gdy obowiązujące wymogi prawa dopuszczają 30 wychowanków. Nieprawidłowości te stwierdzono w połowie (w 15 na 30) skontrolowanych placówek. Ponadto w pokojach zamieszkiwało więcej niż 5 dzieci. Było to niezgodne z normami określonymi w § 24 ust. 3 i 5 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych<sup>8</sup> (str. 18).

Spśród skontrolowanych placówek – 25 (83 %) nie dysponowało wymaganą liczbą pomieszczeń oraz stosownym wyposażeniem (str. 18-19).

**2.2.3.** W 9 placówkach (30 %) nie zagwarantowano każdemu dziecku, wymaganej przepisami prawa, opieki w porze nocnej. Sytuacje takie odnotowano także w porze dziennej podczas zajęć (w 6 placówkach – 20 %). Stanowiło to naruszenie przepisu § 22 ust. 2 i ust. 5 rozporządzenia MPS z dnia 14 lutego 2005 r.<sup>9</sup> (str. 23-24).

W toku kontroli stwierdzono umieszczanie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nieletnich, którzy zgodnie z orzeczeniami sądowymi powinni zostać umieszczeni w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii.

W 8 (27 %) placówkach opiekuńczo-wychowawczych ujawniono zachowania wychowanków godzące w poczucie ich bezpieczeństwa, które placówka była obowiązana zapewnić - § 26 pkt 3 rozporządzenia MPS<sup>10</sup>. Do najczęstszych zachowań należała przemoc i agresja, w tym fizyczna (str. 24-26).

**2.2.4.** W 5 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (17 %) pracownicy nie posiadali wymaganych kwalifikacji, określonych w § 30 i § 31 rozporządzenia MPS<sup>11</sup> (str. 22).

---

<sup>8</sup> Obecnie, tj. od dnia 14 listopada 2007 r., § 27 ust. 3 pkt 1 i § 30 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych.

<sup>9</sup> Obecnie § 25 ust. 2 i ust. 6 rozporządzenia MPiPS j.w.

<sup>10</sup> Obecnie § 32 pkt 3 rozporządzenia MPiPS j.w.

<sup>11</sup> Obecnie § 37 i § 38 rozporządzenia MPiPS j.w.

---

W 9 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (30 %) wystąpiły liczne nieprawidłowości w zakresie przestrzegania wymogów formalnych przy korzystaniu z pracy wolontariuszy, co stanowiło naruszenie przepisu § 21 ust. 2 rozporządzenia MPS<sup>12</sup> (str. 22-23).

**2.2.5.** W 30 % skontrolowanych placówkach opiekuńczo-wychowawczych NIK oceniła negatywnie postępowanie administracji dotyczące braku powiadamiania w ciągu 24 godzin rodziców lub innych opiekunów prawnych dziecka, policji, sądu rodzinnego nadzorującego wykonanie orzeczenia oraz centrum pomocy o przypadkach samowolnego opuszczenia placówki przez wychowanków – zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia MPS z dnia 4 marca 2005 r.<sup>13</sup> - (str. 26-27).

**2.2.6.** Dokumentacja dotycząca wychowanków placówek była gromadzona i sporządzana niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r. (str. 27).

**2.2.7.** Wojewodowie przekazywali terminowo, w okresach miesięcznych i w zaplanowanych kwotach, dotacje do powiatów na realizację zadań w zakresie osiągnięcia standardów przez placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Z ustaleń kontroli wynika, że na inwestycje związane głównie z realizacją programów naprawczych – wydatkowano jedynie 1.377,2 tys. zł w 2006 r. i 1.698,6 tys. zł w I połowie 2007 r., tj. odpowiednio 3,1 % i 7,6 % poniesionych wydatków, co zdaniem NIK, nadal nie rokuje osiągnięcia wymaganych norm w najbliższym czasie (str. 27-28).

Sprawowany przez wojewodów, starostów i prezydentów miast ustawowy nadzór nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, w ocenie NIK, był niewystarczający. Nie planowano i nie realizowano także kontroli sprawdzających wykonanie wniosków pokontrolnych, sformułowanych w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości (str. 30-31).

---

<sup>12</sup> Obecnie § 24 ust. 2 rozporządzenia MPiPS j.w.

<sup>13</sup> Obecnie § 23 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MPiPS j.w.

---

Rezultaty finansowe kontroli wyrażają się nieprawidłowościami w wysokości 727,9 tys. zł i dotyczą uszczuplenia środków publicznych w kwocie ogółem 344,0 tys. zł, wydatkowania z naruszeniem prawa kwoty 339,5 tys. zł oraz innych nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 44,4 tys. zł. Korzyści finansowe kontroli wyniosły ogółem 60,3 tys. zł, w tym oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych w kwocie 60 tys. zł (str. 35).

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Z ustaleń kontroli wynika, że placówki opiekuńczo-wychowawcze nie zapewniają dzieciom świadczenia usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających na poziomie obowiązujących standardów. Względy finansowe spowodowały, że starostowie nie zabezpieczyli placówkom wymaganych środków na realizację programów naprawczych (dodatkowe etaty, remonty, adaptacje i wyposażenie pomieszczeń).

Największym problemem występującym w placówkach opiekuńczo-wychowawczych jest – zdaniem NIK – przebywanie w nich nieletnich, którzy zgodnie z orzeczeniami sądowymi powinni zostać umieszczeni w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Placówki opiekuńczo-wychowawcze w systemie pomocy społecznej powinny być wyłącznie miejscem opieki nad dziećmi umieszczonymi poza rodziną własną ze względów opiekuńczych, a nie z powodu zaburzeń w zachowaniu, trudności wychowawczych czy demoralizacji. W konsekwencji dochodzi do nasilenia występowania zjawisk agresji i przemocy, aktów wandalizmu wśród wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Zdaniem NIK, młodociani z wyrokami sądowymi powinni zostać niezwłocznie przeniesieni do właściwych ośrodków resocjalizacyjnych, a praktyki kierowania ich do placówek opiekuńczo-wychowawczych zaniechane.

Zdaniem NIK, niezależny ośrodek naukowo-badawczy, zajmujący się problematyką polityki społecznej, np. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych przy MPiPS lub Instytut Spraw Publicznych, powinien, na zlecenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przeprowadzić ocenę merytoryczną i naukową obecnie funkcjonującego systemu opieki nad dzieckiem umieszczonym poza rodziną, jego

---

wad oraz kierunków zmian w świetle przyjętych i stosowanych na świecie rozwiązań w tym zakresie.

W ocenie NIK, wojewodowie powinni zwiększyć częstotliwość kontroli prowadzących do oceny stanu realizacji programów naprawczych oraz realności osiągnięcia wymaganych standardów przez placówki opiekuńczo-wychowawcze w wymaganym okresie.

### **3. Ważniejsze wyniki kontroli**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego**

##### **3.1.1. Stan prawny**

Zadania z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem, w tym wobec dzieci pozbawionych częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej, formy organizacyjne tej opieki, źródła ich finansowania oraz zasady sprawowania nad nimi nadzoru, a także standardy sprawowania opieki wychowania dzieci uregulowane zostały w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>14</sup> (art. 70-90) oraz w rozporządzeniach ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, wydanych na podstawie przepisów wyżej wymienionej ustawy.

Zadania z zakresu opieki nad dzieckiem i rodziną, jak i środki na ich realizację w obecnym stanie prawnym, pozostają w gestii samorządów.

Komitet Ministrów Rady Europy, w dniu 16 marca 2005 r., przyjął Zalecenie Rec (2005)5 w sprawie praw dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych<sup>15</sup>.

**1.** Zgodnie z postanowieniami przepisu art. 6 pkt 5 cytowanej ustawy z dnia 12 marca 2004 r., placówka opiekuńczo-wychowawcza (zwana placówką) stanowi jednostkę organizacyjną pomocy społecznej. Jednostką organizacyjną pomocy społecznej jest również ośrodek pomocy społecznej (ops) oraz powiatowe centrum pomocy rodzinie (pcpr). OPS wykonują zadania pomocy społecznej w gminach, a pcpr w powiatach (art. 110 ust. 1 oraz art. 112 ust. 1 ustawy).

---

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

<sup>15</sup> 919 posiedzenie Zastępców Ministrów.

---

Zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, w szczególności przez organizowanie i prowadzenie całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci i młodzieży (...), pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu w tych placówkach, przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, a także pomoc w integracji ze środowiskiem osobom opuszczającym całodobowe placówki należy do zadań własnych powiatów (art. 19 pkt 4, 5, 6 i 7 ustawy).

W art. 80 ust. 1 i 6 ustawy<sup>16</sup> przyjęto, że dziecko pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej może być umieszczane w placówce opiekuńczo-wychowawczej na pobyt całodobowy po wyczerpaniu możliwości udzielenia pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej. Placówki te różnią się formą i zakresem opieki. Wymienia się następujące typy placówek (art. 80 ust. 1 i 2):

- interwencyjna,
- rodzinna,
- socjalizacyjna.

Ponadto placówki opiekuńczo-wychowawcze w ramach dochodzenia do standardów mogą przekształcać się w placówki wielofunkcyjne łączące różne typy placówek (art. 80 ust. 10).

Placówka opiekuńczo-wychowawcza zapewnia dziecku całodobową ciągłą lub okresową opiekę i wychowanie oraz zaspokaja jego niezbędne potrzeby bytowe, rozwojowe, w tym emocjonalne, społeczne, religijne, a także zapewnia korzystanie z przysługujących na podstawie odrębnych przepisów świadczeń zdrowotnych i kształcenia. Zaspokojenie potrzeb dziecka placówka realizuje co najmniej na poziomie obowiązującego standardu opieki i wychowania (art. 80 ust. 3 i 5).

Całodobowy pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej powinien mieć charakter przejściowy - do czasu powrotu dziecka do rodziny naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej (art. 80 ust. 7).

Dziecko może przebywać w placówce opiekuńczo-wychowawczej, zapewniającej całodobową opiekę, do uzyskania pełnoletności, a po uzyskaniu

---

<sup>16</sup> W brzmieniu obowiązującym przed zmianą wprowadzoną z dniem 1 kwietnia 2007 r. na podstawie art. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320).

---

pełnoletności, na dotychczasowych zasadach, do czasu ukończenia szkoły, w której rozpoczęło naukę przed osiągnięciem pełnoletności (art. 80 ust. 8).

Zgodnie z art. 80a ustawy, dodanym z dniem 1 kwietnia 2007 r.<sup>17</sup>, całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze mogą być prowadzone, po uzyskaniu zezwolenia wojewody, przez:

- powiat i samorząd województwa,
- Kościół Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia.

Przepis ten jest konsekwencją wprowadzenia zezwoleń na prowadzenie całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Obowiązek uzyskania zezwolenia dotyczy zarówno placówek niepublicznych, jak i publicznych. Zezwolenie muszą uzyskać zarówno nowo powstałe, jak i funkcjonujące dotychczas całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Zgodnie z art. 154 ust. 7 ustawy (w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 grudnia 2006 r.) placówki opiekuńczo-wychowawcze, które nie osiągnęły wymaganego standardu, obowiązane były do opracowania i realizacji programu naprawczego do końca 2006 r. Na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>18</sup>, która weszła w życie z dniem 31 grudnia 2006 r., dokonano przedłużenia okresu dojścia do standardów. I tak:

- do końca 2007 r. zobowiązano placówki, które nie osiągnęły wymaganego standardu, do opracowania programu naprawczego,
- do dnia 31 grudnia 2010 r. zobowiązano placówki do realizacji programu naprawczego.

Zgodnie z brzmieniem art. 154 ust. 7b ustawy, obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2007 r.<sup>19</sup>, podmiotowi prowadzącemu całodobową placówkę opiekuńczo-wychowawczą, który nie osiągnął obowiązującego standardu, wojewoda wydaje zezwolenie warunkowe na czas realizacji programu naprawczego.

Za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej, o której mowa w art. 80 ust. 8 ustawy, w placówce opiekuńczo-wychowawczej opłatę ponoszą, do wysokości

---

<sup>17</sup> Zob. art. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 1831.

<sup>19</sup> Zob. art. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej.

---

średniego miesięcznego kosztu utrzymania, rodzice dziecka, osoba pełnoletnia lub jej rodzice, a także opiekunowie prawni lub kuratorzy, w przypadku gdy dysponują dochodami dziecka. Opłata ponoszona przez opiekunów prawnych, kuratorów lub osobę pełnoletnią nie może być wyższa niż 50 % kwoty stanowiącej dochód dziecka lub osoby pełnoletniej (art. 81 ust. 1). Przepis ten stosuje się również do rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej lub których władza rodzicielska została zawieszona albo ograniczona (ust. 2).

2. Organizację placówek opiekuńczo-wychowawczych, działania placówki na rzecz realizacji praw dziecka, procedury kwalifikowania, kierowania dziecka do placówki i jego powrotu do rodziny, liczbę dzieci pozostających pod opieką jednego wychowawcy lub innego specjalisty, obowiązującą dokumentację dotyczącą dziecka oraz sposób jej prowadzenia, standardy usług świadczonych w placówkach, obowiązujące standardy opieki i wychowania, a także kwalifikacje pracowników regulowało rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, a obecnie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych.

*Placówka socjalizacyjna*, w której nie powinno jednocześnie przebywać więcej niż 30 dzieci, zapewnia (§ 24 ust. 3 i § 6 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r.<sup>20</sup>):

- opiekę całodobową i wychowanie oraz zaspokajanie ich niezbędnych potrzeb,
- zajęcia wychowawcze, korekcyjne, kompensacyjne, logopedyczne, terapeutyczne, rekompensujące brak wychowania w rodzinie i przygotowujące do życia społecznego, a dzieciom niepełnosprawnym - odpowiednią rehabilitację i zajęcia specjalistyczne,
- kształcenie, wyrównywanie opóźnień rozwojowych i szkolnych.

Ponadto:

- podejmuje działania w celu powrotu dziecka do rodziny naturalnej, znalezienia rodziny przysposabiającej lub umieszczenia w rodzinnych formach opieki zastępczej,

---

<sup>20</sup> Obecnie § 6 i § 30 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych.

- 
- pracuje z rodziną dziecka,
  - organizuje dla swoich wychowanków odpowiednie formy opieki w środowisku, grupy usamodzielniające oraz kontakt z rodzinami zaprzyjaźnionymi.

*Placówka wielofunkcyjna* zapewnia dziecku dzienną i całodobową opiekę oraz wychowanie, realizując zadania przewidziane dla placówki opiekuńczo-wychowawczej wsparcia dziennego, typu interwencyjnego i socjalizacyjnego, a także łączyienne i całodobowe działania terapeutyczne, interwencyjne i socjalizacyjne skierowane na dziecko i rodzinę dziecka (§ 7 ust. 1 rozporządzenia MPS<sup>21</sup>).

Zgodnie z § 26 rozporządzenia MPS z dnia 14 lutego 2005 r.<sup>22</sup>

rozporządzenia placówki powinny stwarzać warunki do:

- 1) fizycznego, psychicznego i poznawczego rozwoju dziecka;
- 2) poszanowania podmiotowości dziecka, wysłuchiwanie jego zdania i w miarę możliwości uwzględniania jego wniosków we wszelkich dotyczących go sprawach oraz informowania dziecka o podejmowanych wobec niego działaniach;
- 3) zapewnienia poczucia bezpieczeństwa;
- 4) dbałości o poszanowanie i podtrzymanie związków emocjonalnych dziecka z rodzicami, rodzeństwem i z innymi osobami, zarówno spoza placówki opiekuńczo-wychowawczej, jak i przebywającymi lub zatrudnionymi w tej placówce;
- 5) uczenia nawiązywania więzi uczuciowych oraz związków interpersonalnych;
- 6) poszanowania potrzeb religijnych dziecka;
- 7) zapewnienia dzieciom warunków sprzyjających utrzymywaniu osobistych kontaktów z rodziną;
- 8) uczenia poszanowania tradycji i ciągłości kulturowej;
- 9) uczenia planowania i organizowania codziennych zajęć stosownie do wieku dziecka;
- 10) uczenia organizowania czasu wolnego, w tym uczestniczenia w zajęciach kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych;
- 11) kształtowania u dzieci nawyków i uczenia zachowań prozdrowotnych;

---

<sup>21</sup> Obecnie § 7 ust. 1 rozporządzenia MPiPS j.w.

<sup>22</sup> Obecnie § 32 rozporządzenia MPiPS j.w.

- 
- 12) przygotowywania dzieci do ponoszenia odpowiedzialności za własne postępowanie oraz uczenia samodzielności w życiu;
  - 13) wyrównywania deficytów rozwojowych dzieci;
  - 14) uzgadniania istotnych decyzji dotyczących dziecka z jego rodzicami lub opiekunami prawnymi.

3. Zgodnie z art. 22 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. do zadań wojewody należy nadzór nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.

Nadzór nad realizowaniem przez pracowników standardu opieki i wychowania sprawuje **dyrektor** placówki opiekuńczo-wychowawczej (art. 80 ust. 9 ustawy).

**Starosta**, przy pomocy powiatowego centrum pomocy rodzinie, sprawuje nadzór nad działalnością placówek opiekuńczo-wychowawczych (art. 112 ust. 8 ustawy).

Szczegółowe zasady sprawowania nadzoru określone zostały w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad nadzoru nad przestrzeganiem standardu opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjno-opiekuńczych<sup>23</sup>.

Ponadto zagadnienia dotyczące sprawowania nadzoru i kontroli przez **wojewodę** oraz kwalifikacji osób wykonujących – z upoważnienia wojewody – **czynności nadzorczych i kontrolnych oraz zadań z zakresu pomocy społecznej**, regulują przepisy art. 126-134 ustawy oraz rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej<sup>24</sup>.

4. Placówki opiekuńczo-wychowawcze, w zależności od podmiotu prowadzącego, dzielą się na (art. 84 ust. 1 ustawy):

- 1) publiczne - prowadzone przez gminę, powiat lub samorząd województwa,
- 2) niepubliczne - prowadzone przez podmioty uprawnione.

---

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 214, poz. 1812 ze zm.

---

Placówki opiekuńczo-wychowawcze i ośrodki adopcyjno-opiekuńcze podlegają obowiązkowi rejestracji (ust. 1a w art. 84 dodany z dniem 1 kwietnia 2007 r.).

Rejestr placówek opiekuńczo-wychowawczych prowadzi wojewoda (ust. 2). Rejestr jest jawny. Ogłaszany jest on corocznie, do dnia 30 czerwca, w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 3 w art. 84 dodany z dniem 1 kwietnia 2007 r.).

**5.** W art. 85 ustawy postanowiono m. in., że:

- placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzone przez powiat oraz regionalne placówki opiekuńczo-wychowawcze są jednostkami budżetowymi (ust. 1),
- obsługę finansowo-księgową publicznych placówek rodzinnych prowadzi starosta. Placówki rodzinne otrzymują środki finansowe na bieżące funkcjonowanie, w tym zryczałtowaną kwotę na utrzymanie dziecka (ust. 2),
- powiat lub samorząd województwa prowadzący placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub ośrodek adopcyjno-opiekuńczy nie może ich zlikwidować bez zgody wojewody (ust. 4),
- wojewoda wydaje zgodę na likwidację placówki opiekuńczo-wychowawczej, jeżeli powiat zapewni właściwą opiekę dzieciom z tej placówki w rodzinie zastępczej lub w innej placówce opiekuńczo-wychowawczej (ust. 5).

**6.** Gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego regulują m. in. następujące ustawy:

- z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>25</sup>,
- z dnia 26 września 1994 r. o rachunkowości<sup>26</sup>,
- z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>27</sup>,
- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 543 ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

---

Placówki opiekuńczo-wychowawcze, działające w formie jednostek budżetowych:

- prowadzą gospodarkę finansową według zasad określonych w ustawie o finansach publicznych,
- posiadają plan dochodów i wydatków, stanowiący podstawę gospodarki finansowej jednostki budżetowej,
- sporządzają sprawozdania z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem.

## **3.2. Istotne ustalenia kontroli**

### **3.2.1. Przestrzeganie standardów opieki i wychowania w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz zaspokajania potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych wychowanków.**

**Żadna ze skontrolowanych placówek nie zapewniała wychowankom warunków bytowych oraz opieki i wychowania na poziomie wszystkich obowiązujących standardów, określonych w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (obecnie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r.).**

Pomimo braku zapewnienia wychowankom warunków bytowych oraz opieki i wychowania na poziomie wszystkich obowiązujących standardów, wszyscy objęci byli całodobową opieką oraz posiadali zaspokojone podstawowe potrzeby bytowe i rozwojowe, w tym także w zakresie przysługujących im świadczeń zdrowotnych i prawa do nauki. Także 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.

---

Z ustaleń kontroli wynika, że 15 na 30 skontrolowanych placówek (50 %) nie spełniało w różnym stopniu i zakresie standardów określonych w § 24 ust. 3 i 5 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r.

Zgodnie z rozporządzeniem, w placówce nie powinno jednocześnie przebywać więcej niż 30 dzieci, zamieszkujących w pokojach 1-5 osobowych.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2006 r. – w jednej placówce opiekuńczo-wychowawczej przebywało średnio 54 wychowanków, z kolei na dzień 30 czerwca 2007 r. – 49, co było sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie standardami.

*W DD Nr 2 w Szczecinie-Zdrojach, w okresie objętym kontrolą, przebywało od 93 do 99 wychowanków, tj. trzykrotnie więcej niż przewidziano w obowiązującym standardzie.*

*W DD „Zakątek” w Katowicach – na dzień 1 stycznia 2006 r. – przebywało 59 wychowanków, a na dzień 30 czerwca 2007 r. – 65 wychowanków.*

*W DD „Stanica” w Katowicach – na dzień 1 stycznia 2006 r. – przebywało 63 wychowanków, a na dzień 30 czerwca 2007 r. – 62 wychowanków.*

*W DD Nr 2 w Stargardzie Szczecińskim, w badanym okresie w placówce przebywało od 67 do 75 wychowanków, którzy zamieszkiwali w pokojach 6-10 osobowych.*

*W DD w Solcu w 2006 r. przebywało o 40 wychowanków więcej od wymaganego standardu, a w I półroczu 2007 r. więcej o 33 wychowanków.*

*W DD dla Małych Dzieci w Łodzi w sypialniach przebywało od 5 do 18 dzieci, a z pomieszczenia do wypoczynku korzystało 18 dzieci.*

Osiągnięcie wymaganego przepisami standardu było jednym z elementów programu naprawczego placówek przewidzianego do realizacji do końca roku 2010.

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.) nie zapewniała intymności niezbędnej do podtrzymywania związków emocjonalnych.

---

Brak wymaganej liczby pomieszczeń oraz stosownego wyposażenia (lampek i szafek nocnych) stwierdzono w 25 na 30 zbadanych placówkach (83 %).

*W DD im. J. Korczaka w Kłobucku brak było pokoju gościnnego, pokoju do spotkań z odwiedzającymi, lampek, zamykanych szafek oraz biurek. Powyższe wyposażenie było wspólne dla kilku wychowanków, co znacznie utrudniało dzieciom odrabianie lekcji, przechowywanie osobistych rzeczy oraz ubrań (musiały być oddawane do depozytu znajdującego się w pomieszczeniach wychowawców). Podczas bezpośrednich rozmów z wychowankami, w obecności specjalisty z zakresu pedagogiki, dzieci skarżyły się na zdarzające się zaginięcia i kradzieże rzeczy osobistych oraz wskazywały na konieczność zakupu zamykanych szafek, lampek nocnych oraz szaf na ubrania.*

*W DD Nr 7 w Krakowie jedno pomieszczenie do wypoczynku przypadało na 36 dzieci zamiast na 10 dzieci.*

*W Domu Małych Dzieci w Częstochowie we wszystkich sypialniach brak było odpowiedniej liczby lampek nocnych.*

Kontrole przeprowadzone przez straż pożarną, na wniosek NIK<sup>29</sup>, w 23 z 30 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (77 %) wykazały rażące nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania przepisów ochrony przeciwpożarowej. Dotyczyły one głównie:

- niesprawnych hydrantów przeciwpożarowych wewnątrz i na zewnątrz budynku,
- zablokowania dróg ewakuacyjnych oraz występowania łatwopalnych materiałów i wykładzin podłogowych,
- przekroczenia dopuszczalnej długości dojścia ewakuacyjnego,
- braku wyposażenia obiektów w gaśnice spełniające wymagania Polskich Norm,
- niewykonywania okresowych badań szczelności instalacji gazowych oraz przewodów kominowych.

---

<sup>29</sup> W trybie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli zwrócono się o przeprowadzenie kontroli w zakresie: - przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, - oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym (dps), - rozpoznawania zagrożeń technicznych, chemicznych i ekologicznych, - rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej.

---

*Przeprowadzona w Domu Małych Dzieci im. E. Bojanowskiego w Częstochowie kontrola przestrzegania przepisów ochrony przeciwpożarowej wykazała, że pomimo poprawy sytuacji w kontrolowanym zakresie (kompleksowa kontrola przeprowadzona w 2001 r. uznała budynek placówki za zagrażający życiu ludzi), placówka nie zrealizowała wszystkich wydanych wtedy zaleceń: - brak instalacji wodociągowej przeciwpożarowej z hydrantami DN 25, - brak instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, - nie prowadzono praktycznego sprawdzenia organizacji i warunków ewakuacji, - nie zapoznano pracowników z przepisami pożarowymi, - do wykończenia wewnątrz pomieszczeń i dróg ewakuacyjnych użyte zostały materiały łatwopalne, - na drogach ewakuacyjnych ustawiono szafy z materiałów łatwopalnych, - drzwi wyjściowe z sal dla dzieci otwierały się w kierunku przeciwnym do ewakuacji. Stwierdzono niezrealizowanie części zaleceń pokontrolnych, pomimo że zarządzająca wówczas placówką Dyrektor poinformowała o pełnej ich realizacji. W związku z powyższym Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Częstochowie ukarał Dyrektora upomnieniem i wydał decyzję nakazującą realizację niewykonanych zaleceń.*

*W Domu Małego Dziecka w Wałbrzychu stwierdzono nieprawidłowości w zakresie praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji w budynku, zabezpieczenia przepustów instalacyjnych w ścianie oddzielenia przeciwpożarowego w kotłowni gazowej, przeprowadzenia przeglądu technicznego instalacji odgromowej i elektrycznej w obiekcie, usunięcia usterek wskazanych przez Mistrza Kominarskiego w protokole z okresowej kontroli przewodów kominowych w budynku, dostosowania długości dojsć ewakuacyjnych w budynku do wymogów.*

Również kontrole powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych przeprowadzone, na wniosek NIK<sup>30</sup>, w 20 z 30 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (67 %) wykazały szereg nieprawidłowości, z których najbardziej rażące to:

- zły stan sanitarno-porządkowy pomieszczeń i terenu placówki,
- ograniczenie w posiłkach produktów zawierających wapń, zwłaszcza mleka, jogurtu i kefiru,
- zmniejszenie posiłków zawierających białko zwierzęce, warzywa i owoce,
- zły stan pomieszczeń bloku żywieniowego.

---

<sup>30</sup> W trybie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli zwrócono się o przeprowadzenie kontroli w zakresie: - utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, - warunków transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego, - warunków zdrowotnych środowiska pracy, a zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy, - higieny środowiska, a zwłaszcza wody do spożycia, czystości powietrza atmosferycznego, gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach.

---

*W Domu Małego Dziecka w Wałbrzychu negatywnie oceniono nieprzestrzeganie wymagań higienicznych i zdrowotnych, m.in. w przedmiocie stosowania przez pracowników preparatów biobójczych, braku określonych procedur bezpiecznego postępowania z preparatami szkodliwymi. W związku z powyższym, PPIS skierował zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie usunięcia braków i uchybień higieniczno-sanitarnych.*

*W Integracyjnym Centrum Opieki i Wychowania „13” w Otwocku stwierdzono 4 przypadki niewłaściwego komponowania posiłków – brak owoców i warzyw, używanie syropów owocowych zamiast owoców na kompot.*

*W Domu Dziecka w Solcu stwierdzono brak osłon na punktach świetlnych, zacieki na suficie w holu i na parterze, uszkodzenia kratki wentylacyjnych, brudne ściany i sufity w pokojach wychowanków.*

W trakcie kontroli stwierdzono także występowanie innych przypadków nie zapewnienia wychowankom poczucia bezpieczeństwa, do czego zobowiązywał § 26 pkt 3 rozporządzenia MPS z dnia 14 lutego 2005 r.<sup>31</sup>. I tak:

*W budynku DD im. J. Korczaka w Kłobucku znajdował się lokal mieszkalny, którego lokatorzy, poprzez częste popadanie w konflikt z prawem, wszczynanie awantur, niejednokrotnie kończące się interwencją Policji, znacznie utrudniali bieżące funkcjonowanie placówki i zagrażali bezpieczeństwu dzieci.*

*Część budynku Zespołu Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych Nr 2 w Krakowie stanowiła siedzibę Małopolskiej Wyższej Szkoły Zawodowej w Krakowie. przeprowadzone rozmowy z wychowankami placówki przez specjalistów w dziedzinie psychologii dziecięcej wykazały, iż istotnym elementem naruszającym poczucie bezpieczeństwa dzieci był fakt codziennego przechodzenia studentów przez „terytorium” dzieci.*

*Teren DD w Kórniku-Bninie od strony jeziora nie był ogrodzony, co stanowiło potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa wychowanków, gdyż stwarzało warunki do niekontrolowanego ich oddalania się oraz umożliwiało dostęp na teren placówki osobom postronnym.*

*Brak części ogrodzenia stwierdzono także w Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Turku.*

---

<sup>31</sup> Obecnie § 32 pkt 3 rozporządzenia MPiPS z dnia 19 października 2007 r.

---

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 określał § 30 i § 31 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>32</sup>.

W 5 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (17 %) stwierdzono przypadki braku wymaganych kwalifikacji przez pracowników.

*7 spośród 9 zatrudnionych w DD w Pieszcach opiekunek dziecięcych nie posiadało kwalifikacji, o których mowa w § 31 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia.*

*4 opiekunki (na 32 zatrudnione) w Domu Dziecka dla Małych Dzieci w Łodzi nie posiadały kwalifikacji określonych w § 31 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej.*

*2 osoby zatrudnione na stanowisku opiekunek dziecięcych w Domu Małych Dzieci w Częstochowie nie posiadały kwalifikacji, określonych w § 31 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>33</sup>, tj. nie ukończyły szkoły medycznej przygotowującej do pracy w zawodzie opiekunki dziecięcej lub studiów pedagogicznych o specjalności opiekuńczo-wychowawczej.*

*W Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Bochni na stanowisku młodszego opiekuna zatrudniono dwie osoby posiadające wykształcenie zasadnicze zawodowe oraz trzecią – legitymującą się wykształceniem podstawowym, co stanowiło naruszenie przepisu § 31 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia.*

W badanym okresie, stosownie do postanowień § 21 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>34</sup>, działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych była uzupełniana wykonywaniem przez wolontariuszy świadczeń odpowiadających świadczeniu pracy. W skontrolowanych placówkach pracę na zasadzie wolontariatu wykonywało w 2006 r. 79 osób, a w I połowie 2007 r. – 85 osób.

W 9 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (30 %) wystąpiły liczne nieprawidłowości w zakresie przestrzegania wymogów formalnych przy korzystaniu z pracy wolontariuszy. Nieprawidłowości polegały głównie na braku ubezpieczenia

---

<sup>32</sup> Obecnie § 37 i § 38 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

<sup>33</sup> Obecnie § 38 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

<sup>34</sup> Obecnie § 24 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

---

wolontariuszy od odpowiedzialności cywilnej za szkody wynikłe podczas pracy, braku oświadczeń o niekaralności, a także bezumownego wykonywania przez wolontariuszy świadczeń odpowiadających świadczeniu pracy, co stanowiło naruszenie przepisu § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>35</sup>.

*W Domu Małego Dziecka w Wałbrzychu, na 16 zawartych umów, we wszystkich przypadkach nie uwzględniano w umowie zobowiązania wolontariuszy do działania w porozumieniu z dyrektorem placówki lub wyznaczonym przez niego wychowawcą oraz nie ubezpieczono wolontariuszy od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe podczas pracy, w 13 przypadkach nie sprawdzono, czy osoba będąca wolontariuszem nie była karana, w 11 przypadkach nie stwierdzono, czy wolontariusz jest pełnoletni, w 9 przypadkach nie udokumentowano przeprowadzenia przez dyrektora instruktarzu dla wolontariusza o specyfice pracy wychowawczej.*

*W DD w Kórniku-Bninie 2 wolontariuszy świadczyło usługi bez wymaganego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Stosownego ubezpieczenia dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.*

*W DD Nr 2 w Poznaniu od 13 spośród 52 wolontariuszy nie pobrano oświadczeń o niekaralności.*

W 9 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (30 %) nie zagwarantowano bezpieczeństwa w porze nocnej każdemu dziecku, polegającemu na sprawowaniu opieki przez co najmniej 2 pracowników, w tym jednego wychowawcę, do czego zobowiązywał przepis § 22 ust. 5 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>36</sup>.

*W Domu Dziecka Nr 7 w Krakowie w 84 przypadkach dyżur nocny sprawowała tylko jedna osoba (opiekun nocny). Miało to miejsce głównie w nocy z piątku na sobotę oraz z soboty na niedzielę.*

*W DD „Na Wzgórzu” w Sopocie, w 64 przypadkach, wśród pracowników sprawujących opiekę nad dziećmi w godzinach nocnych brak było wychowawcy, w tym czasie opiekę sprawowali opiekunowie nocni.*

*W DD w Kłobucku, w okresie wrzesień-październik 2006 r., opiekę nad wychowankami przebywającymi w dwóch różnych grupach – 29 i 25 dzieci – sprawowało jedynie dwóch wychowawców.*

*W Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Olkuszu, podczas 12 dyżurów nocnych opiekę sprawował 1 opiekun.*

---

<sup>35</sup> Obecnie § 24 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

<sup>36</sup> Obecnie § 25 ust. 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

---

*W Domu Dziecka dla Małych Dzieci w Łodzi, podczas 13 dyżurów nocnych, opiekę nad dziećmi sprawował 1 opiekun. Wychowawca uczestniczył w 3 dyżurach, w tym 1 dyżur pełnił jednoosobowo na oddziale niemowlęcym.*

W 6 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (20 %) odnotowano także liczne przypadki przebywania pod opieką jednego wychowawcy zbyt dużej liczby dzieci, pomimo że przepis § 22 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>37</sup> ograniczał do 10 liczbę dzieci przebywających w czasie zajęć na terenie placówki pod opieką jednego wychowawcy oraz do 14 dzieci, w przypadku placówki, w której przebywa do 14 dzieci.

*W DD „Zakątek” w Katowicach, w badanym okresie, stwierdzono 28 przypadków przebywania pod opieką jednego wychowawcy od 12 do 19 dzieci.*

*W Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Turku, w 3 na 5 zbadanych szczegółowo dni pracy placówki, w czasie zajęć jeden wychowawca sprawował opiekę nad grupą liczącą 11-14 dzieci.*

*W Domu Dziecka dla Małych Dzieci w Łodzi, w 39 przypadkach, w czasie zajęć pod opieką jednego wychowawcy przebywało od 12 do 21 dzieci.*

Przeprowadzone badania z udziałem – powołanego przez NIK – specjalisty z dziedziny psychologii dały podstawę do stwierdzenia, że generalnie w placówkach zapewniano dzieciom poszanowanie ich podmiotowości i godności, wskazywano poprzez przykłady na właściwe postawy moralne, wyrównywano deficyty rozwojowe i przygotowywano wychowanków do samodzielnego funkcjonowania poza placówką.

Natomiast, w toku kontroli, NIK stwierdziła umieszczanie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nieletnich, którzy zgodnie z orzeczeniami sądowymi powinni zostać umieszczeni w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. W konsekwencji potęgowało to poczucie zagrożenia wśród wychowanków przebywających na stałe w placówkach.

W 8 (27 %) placówkach opiekuńczo-wychowawczych ujawniono zachowania godzące w poczucie bezpieczeństwa wychowanków, o którym mowa

---

<sup>37</sup> Obecnie § 25 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

---

w przepisie § 26 pkt 3 rozporządzenia MPS<sup>38</sup>. Do najczęstszych zachowań należała przemoc i agresja, w tym fizyczna.

*W opinii dzieci DD „Na Wzgórzu w Sopocie, w placówce występowały bójkі, palenie papierosów, przezywanie się, a także lęk wobec 2 chłopców. Z kolei z rozmów z jednym z wychowanków wynikało, że ww. chłopcy, w nocy wykazują demoralizujące zachowanie. Po ujawnieniu przez NIK powyższego, w placówce podjęto działania w celu zapobieżenia tym zachowaniom. Przyczyną tego stanu był brak zapewnienia, począwszy od kwietnia 2007 r., pomocy psychologicznej dla dzieci w placówce.*

*W DD im. J. Korczaka w Kłobucku stwierdzono występowanie zjawiska przemocy fizycznej, psychicznej, kradzieże, bunt wychowanków połączony z agresywnymi zachowaniami oraz przypadki molestowania seksualnego wśród wychowanków.*

*Ponadto, na podstawie bezpośrednich rozmów z wychowankami, specjalista z zakresu pedagogiki powołana przez NIK wskazała, że pomoc w nauce, którą otrzymywali oni ze strony opiekunów placówki była niewystarczająca, proponując zatrudnienie specjalistów terapii pedagogicznej, reedukatorów nauczania początkowego oraz poszerzenie godzin pracy logopedy.*

*Specjalista odniosła się także do funkcjonującego w placówce tzw. systemu „rodzinkowego”, stwierdzając m. in., że:*

- a) w tak licznej społeczności, mogą zachodzić procesy tzw. „ukrytego życia”, którym przeciwdziałać można poprzez zmniejszenie liczebności grup i pogłębienie więzi emocjonalnych wychowawców z wychowankami;*
- b) zbyt duża liczba dzieci negatywnie wpływa na proces wychowania oraz budowę rzeczywistych i głębszych więzi interpersonalnych. Dom jest wyraźnie przeludniony, ciasny, jak na potrzeby tylu dzieci. Bardzo duża rozpiętość wieku członków „rodzinki” uniemożliwia racjonalną organizację czasu wolnego, gdyż potrzeby psychofizyczne i poznawcze dzieci są zbyt zróżnicowane;*
- c) szczególnie w okresie dojrzewania wskazane jest rozdzielanie chłopców i dziewczynek oraz zorganizowanie grup homogenicznych ze względu na płeć, co byłoby łatwiejsze do prowadzenia przez wychowawców;*
- d) w zakresie fizycznego, psychicznego i poznawczego rozwoju dzieci zapewniono wychowankom dostęp do nauki oraz pomocy w nauce, jednak pomoc ta była realizowana w trudnych warunkach lokalowych, tj. w pokoju wychowawcy, w którym przebywa jednocześnie kilkoro dzieci.*

*W Domu Małego Dziecka w Wałbrzychu NIK uznała za niepokojące odczucia dzieci, wykazane podczas rozmów przeprowadzonych z wychowankami III grupy (dzieci w wieku 3-6 lat) przez specjalistę z zakresu psychologii*

---

<sup>38</sup> Obecnie § 32 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

---

*dziecięcej stwierdzające, iż w sytuacjach trudnych (np. gdy płakały) nie zawsze znajdowały wsparcie i oczekiwaną czułość u wychowawców. Ponadto, badane dzieci w rozmowach z psychologiem stwierdziły (w 9 przypadkach na 12 zbadanych), iż w stosunku do nich osoby sprawujące nad nimi opiekę używały przemocy fizycznej oraz reagowały krzykiem. Pomimo, iż wychowawcy i opiekunowie zaprzeczyli występowaniu zjawiska używania siły fizycznej w stosunku do dzieci oraz wskazali na podnoszenie głosu lub reagowanie krzykiem wyłącznie w sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu dzieci, czy w sytuacjach, kiedy dzieci hałasują i nie słyszą co się do nich mówi, NIK wskazała na konieczność podjęcia stosownych działań w celu zapewnienia wychowankom poczucia bezpieczeństwa. Tym bardziej, że w okresie objętym kontrolą, jednemu z wychowawców udowodniono przypadki zastosowania wobec dzieci przemocy fizycznej (upuszczenie 14-miesięcznej wychowanki na podłogę) i psychicznej (reagowanie krzykiem), za co – w konsekwencji – dyrektor placówki wymierzyła wychowawcy karę nagany.*

*W Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych Nr 2 w Krakowie dzieci wskazały na brak ich zaufania do wychowawców, w tym też na brak akceptacji ze strony wychowawców i psychologa.*

*W DD Nr 7 w Krakowie wychowankowie m. in. podnieśli problem zbyt małego zaangażowania się wychowawców w rozwiązywanie ich konfliktów.*

W 9 placówkach opiekuńczo-wychowawczych (30 %) NIK uznała za nieprawidłowe postępowanie personelu w przypadku samowolnego opuszczenia placówki przez wychowanka. Uwagi dotyczyły nie powiadomienia w ciągu 24 godzin od zdarzenia, rodziców lub opiekunów prawnych dziecka, policji, sądu rodzinnego nadzorującego wykonanie orzeczenia oraz centrum pomocy – zgodnie z wymogami § 20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>39</sup>.

*W DD Nr 7 w Krakowie, na ogółem 18 przypadków samowolnego opuszczenia placówki przez wychowanków, w 17 przypadkach zgłoszenie nastąpiło po upływie 24 godzin (od 2 dni np. Policji do 10 dni np. sądu). W dwóch przypadkach samowolnego opuszczenia placówki przez dwójkę dzieci, w ogóle nie powiadomiono Policji, MOPS oraz sądu.*

*W Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych Nr 2 w Krakowie na ogółem 21 przypadków samowolnego opuszczenia placówki przez wychowanków w 13 przypadkach, pomimo powiadomienia w terminie Policji, zgłoszenie do MOPS (w 1 przypadku) lub sądu w (5 przypadkach) nastąpiło po upływie 24 godzin. Nie powiadomiono o tym fakcie również sądu*

---

<sup>39</sup> Obecnie § 23 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

---

*(w 8 przypadkach) lub MOPS (w 10 przypadkach). W jednym przypadku po upływie 24 godzin powiadomiono Policję, MOPS oraz sąd. Z kolei w siedmiu przypadkach w ogóle nie powiadomiono Policji, MOPS ani sądu.*

*W Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Olkuszu o ucieczce podopiecznych powiadamiano PCPR w Olkuszu co 6 m-cy, a nie bezpośrednio po zaistnieniu zdarzenia.*

Placówki – niezgodnie z wymogami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej – gromadziły i sporządzały dokumentację, dotyczącą wychowanków, a mianowicie:

- w 12 placówkach (40 %) Zespół do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka wydawał okresowe oceny ze zwłoką lub w niepełnym składzie, co stanowiło naruszenie przepisu § 9 ust. 3-4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>40</sup>,
- w 10 placówkach (33 %) odnotowano przypadki sporządzania ze zwłoką lub bez porozumienia (m. in. z psychologiem i pedagogiem) indywidualnych planów pracy z dziećmi, co stanowiło naruszenie przepisu § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej<sup>41</sup>.

### **3.2.2. Finansowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych.**

Podstawowym źródłem finansowania placówek opiekuńczo-wychowawczych była dotacja celowa budżetu państwa. Przekazywane placówkom środki finansowe były wystarczające na bieżące utrzymanie mieszkańców, nie mniej jednak nie zapewniały one pełnej realizacji zadań związanych z osiągnięciem wymaganych standardów w ramach programów naprawczych.

Przeciętny miesięczny koszt utrzymania 1 wychowanka w skontrolowanych placówkach wynosił 2.725 zł w 2006 r. oraz 2.785 zł w I połowie 2007 r. (wzrost o 2,2 % nominalnie).

W objętych kontrolą placówkach, dzienna stawka żywnościowa w 2006 r. kształtowała się od 5,0 zł do 8,50 zł, a w I połowie 2007 r. od 4,33 zł do 8,50 zł,

---

<sup>40</sup> Obecnie § 10 ust. 3-4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

<sup>41</sup> Obecnie § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej j.w.

---

przy czym wpływ na jej wysokość – w co drugiej placówce – miała wielkość środków pochodzących od darczyńców.

W skontrolowanych placówkach na utrzymanie 30 domów dziecka wydatkowano ogółem 45.041,8 tys. zł w 2006 r. i 22.459,5 tys. zł w I połowie 2007 r. W tym na inwestycje związane głównie z realizacją programów naprawczych, wydatkowano ogółem 1.377,2 tys. zł w 2006 r. i 1.698,6 tys. zł, tj. odpowiednio zaledwie 3,1 % i 7,6 % poniesionych wydatków.

Według wyliczeń powiatów, na dokończenie zadań ujętych w programach naprawczych potrzeba średnio 10-krotnie więcej środków niż zostały na ten cel zaplanowane w rocznym budżecie na 2006 r. bądź na 2007 r.

Wojewodowie przekazywali terminowo, w okresach miesięcznych i w zaplanowanych kwotach dotacje do powiatów na realizację zadań w zakresie osiągnięcia standardów przez placówki opiekuńczo-wychowawcze. Także starostowie i prezydenci miast terminowo przekazywali środki finansowe do placówek.

W przypadkach ustalenia wobec rodziców lub opiekunów prawnych odpłatności za pobyt dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej, w 7 placówkach (23 %) stwierdzono niską skuteczność w egzekwowaniu opłat lub wręcz zaniechanie ich poboru<sup>42</sup>.

*W DD Nr 7 w Krakowie – na dzień 30 czerwca 2007 r. – zaległości z tytułu odpłatności opiekunów prawnych za pobyt dzieci wynosiły ogółem 102,8 tys. zł. Krytyczne uwagi NIK odnoszą się do nie wystawienia przez placówkę tytułów wykonawczych dla ośmiu opiekunów prawnych (na kwotę ogółem 54,3 tys. zł), pomimo iż zaległości te nie zostały wpłacone w terminie wskazanym w upomnieniu. Także wystawione przez placówkę upomnienia dla opiekunów prawnych z tytułu odpłatności za pobyt dziecka, nie w pełni odnosiły się do kwot należności niezapłaconych w terminie, czym naruszono przepisy § 3 i § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym<sup>43</sup>. Dopiero w trakcie kontroli NIK, wystawiono tytuły wykonawcze jak również upomnienia na kwoty należności niezapłaconych w terminie.*

---

<sup>42</sup> Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

<sup>43</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

---

*W Centrum Wspierania Dzieci i Młodzieży „Młody Las” w Toruniu, zaległości z tytułu odpłatności za utrzymanie wychowanków na koniec 2006 r. wyniosły ogółem – 343,8 tys. zł, a na koniec I połowy 2007 r. - 344,0 tys. zł (za 218 wychowanków). Najstarsza zaległość dotyczyła odpłatności ustalonej w 1998 r., która w 2008 r. ulegnie przedawnieniu. Taki stan tłumaczono brakiem środków pieniężnych na postępowanie egzekucyjne i brakiem dochodów ze strony dłużników. W badanym okresie, Centrum nawet nie wnioskowało o wszczęcie egzekucji administracyjnej wobec dłużników a umorzenie wierzytelności stosowano w niewielkim zakresie.*

*W DD w Pieszcach, w latach 2006 – 2007 (I półrocze), wpłaty wnoszone przez zobowiązanych rodziców lub opiekunów, wyniosły ogółem 25,9 tys. zł, co stanowiło 47,7% z kwoty 54,3 tys. zł, wynikającej z decyzji wydanych przez PCPR. W wyniku postępowania egzekucyjnego, uzyskano tylko kwotę 4,5 tys. zł, tj. 15,8% zadłużenia przekazanego do egzekucji administracyjnej.*

*W Domu Małego Dziecka w Wałbrzychu, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie wyegzekwowano od rodziców kwoty 1.170 zł z tytułu należnej opłaty za pobyt dziecka w placówce.*

W placówkach opiekuńczo-wychowawczych poniesione w 2006 r. wydatki stanowiły 100 % planu po zmianach natomiast wykonanie wydatków w I półroczu 2007 r. stanowiło około 50 % planu po zmianach. W toku kontroli nie stwierdzono rażących nieprawidłowości odnośnie prawidłowości i sposobu dokonywania wydatków. Analiza wydatków poniesionych w badanym okresie w § 4210, § 4220 oraz § 6060 wykazała, że środki te wydatkowano w wysokości ustalonej w planie finansowym w sposób oszczędny, umożliwiając terminową realizację zadań zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzono, że w 3 kontrolowanych placówkach (10 %) dokonując zakupów naruszono przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych.

*W DD w Gnieźnie, przy zakupie pieca gazowego o wartości 29,5 tys. zł w trybie zapytania o cenę, placówka nie przygotowała i nie przekazała oferentom specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co było sprzeczne z postanowieniem art. 71 ust 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wybór najkorzystniejszej oferty nastąpił 18 listopada 2006 r., tj. dwa dni przed wyznaczonym terminem składania ofert, co naruszało przepis art. 86 ustawy. Ponadto dyrektor placówki nie zawarł, zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy, umowy z wykonawcą w formie pisemnej. Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o której mowa m.in. w art. 17 ust. 2 pkt 1<sup>44</sup>*

---

<sup>44</sup> Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego bez zachowania formy pisemnej.

---

*ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów.*

Ponadto w jednym przypadku przy dokonywaniu zakupu przekroczono plan wydatków.

*W DD w Piotrkowie Trybunalskim w dniu 11 grudnia 2006 r. dokonano zakupu pralnicy czołowej i wirówki pralniczej na łączną kwotę 16,2 tys. zł. Termin płatności ustalono na dzień 18 grudnia 2006 r. W dniu 13 grudnia 2006 r. zapłacono dostawcy powyższą kwotę, tj. przed dokonaniem zmiany planu finansowego. W dniu zapłaty w planie finansowym na 2006 r. placówka posiadała w § 6060 środki finansowe w wysokości 10 tys. zł. Z wnioskiem o zmianę planu o kwotę 6,2 tys. zł wystąpiono dopiero w dniu 20 grudnia 2006 r. Z kolei plan w § 6060 zwiększono o tę kwotę w dniu 29 grudnia 2006 r. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, powyższe działania stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*

### **3.2.3. Nadzór nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi.**

Zdaniem NIK, wojewodowie, starostowie i prezydenci miast nie wywiązywali się w pełni z ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Monitorowanie przez wojewodów przebiegu realizacji programów naprawczych w zakresie osiągnięcia przez placówki wymaganych standardów odbywało się głównie poprzez kontrole w tych placówkach. Ustalono, że trudności kadrowe w Wydziałach Polityki Społecznej, zwłaszcza brak osób posiadających wymagane kwalifikacje<sup>45</sup>, nie pozwalały na pełną realizację wszystkich zaplanowanych kontroli. Ponadto nie planowano i nie realizowano kontroli sprawdzających wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości.

Nadzór starostów i prezydentów miast nad działalnością placówek opiekuńczo-wychowawczych, w ocenie NIK, był niewystarczający i mało skuteczny.

---

<sup>45</sup> Zob. § 19 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543 ze zm.).

---

*Przeprowadzone przez PCPR w Kłobucku w maju 2005 r. ankietowe badania wychowanków Domu Dziecka im. J. Korczaka w Kłobucku wykazały występowanie w placówce częstych przypadków agresji oraz przemocy, dochodziło także do kradzieży, spożywania alkoholu i palenia papierosów.*

*PCPR przeprowadziło w DD 2 kontrole problemowe (w I połowie 2006 r. i w I połowie 2007 r.) oraz 7 niezapowiedzianych wizyt.*

*Pomimo tych ustaleń w PCPR nie opracowano żadnego systemu sprawowania nadzoru nad podległą placówką.*

*Dyrektor placówki nie wykonała zalecenia Kierownika PCPR odnośnie zwiększenia nadzoru w zakresie opieki i wychowania w celu ograniczenia przypadków demoralizacji wśród wychowanków. W konsekwencji, w październiku 2006 r., doszło do wystąpienia zjawiska molestowania seksualnego pomiędzy wychowankami placówki.*

*Przy okazji wyjaśniania tego zdarzenia ujawniono wystąpienie takiego samego przypadku w marcu 2004 r., o którym ówczesna Dyrektor placówki nie powiadomiła organów ścigania.*

Kontrole przeprowadzone przez NIK w powiatowych centrach pomocy społecznej, miejskich ośrodkach pomocy społecznej i miejskich ośrodkach pomocy rodzinie wykazały, że prawidłowo wywiązywano się z obowiązku udzielania finansowej pomocy na usamodzielnienie oraz integrację ze środowiskiem osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze.

---

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Program kontroli opracowany został na podstawie analizy skarg, jakie wpłynęły do Najwyższej Izby Kontroli w latach 2004-2006 (do dnia 26 października), doniesień prasowych oraz wyników kontroli funkcjonowania socjalizacyjnych i resocjalizacyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych, przeprowadzonej w II półroczu 2001 r.

W toku kontroli w placówkach opiekuńczo-wychowawczych analizą pod względem formalno-prawnym objęto dokumentację wszystkich nowoprzyjętych dzieci (nie mniej niż 30 i nie więcej niż 50 dzieci). Do analizy pobierano dokumentację, po uprzednim usunięciu danych osobowych, w obecności dyrektora domu lub wyznaczonego przez niego pracownika. Przy wyborze dokumentów do kontroli stosowano metodę statystycznego doboru próby (dobór losowy z interwałem).

Przy ocenie prawidłowości świadczenia usług przez placówki opiekuńczo-wychowawcze zastosowano ekspercką metodę oceny, której punktem odniesienia był wychowanek placówki oraz jakość zapewnianych jemu usług.

Doboru jednostek do kontroli dokonał Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, przy zastosowaniu metody statystycznej doboru próby (dobór prosty losowy).

### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 1 czerwca do dnia 14 listopada 2007 r. W trakcie postępowania kontrolerzy zasięgaliby informacji<sup>46</sup> w jednostkach niekontrolowanych.

---

<sup>46</sup> Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

---

Stwierdzone nieprawidłowości oraz wnioski wynikające z ustaleń przedstawionych w protokołach omówione zostały na 10 naradach pokontrolnych. Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające uwagi, oceny oraz wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto przekazano jedno wystąpienie do jednostki nadrzędnej.

W wyniku kontroli w placówkach opiekuńczo-wychowawczych NIK wnioskowała do dyrektorów placówek o:

- podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia wymaganych przepisami standardów bytowych, opiekuńczych i wychowawczych, zwłaszcza w zakresie zwiększenia liczby niezbędnych pomieszczeń, wyposażenia pokoi w lampki i szafki nocne oraz zapewnienia wychowankom bezpieczeństwa i opieki podczas zajęć i w porze nocnej,
- wzmożenie działań w celu wyeliminowania zjawisk przemocy fizycznej i psychicznej wśród wychowanków,
- podjęcie działań organizacyjnych w celu wydawania przez Zespół ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w składzie i terminach określonych w obowiązujących przepisach,
- zabezpieczenie niezbędnych środków finansowych w celu realizacji programu naprawczego,
- zwiększenie nadzoru nad sekcją żywienia w zakresie przestrzegania uregulowań sanitarno-epidemiologicznych,
- dostosowanie pomieszczeń placówki do wymagań określonych w przepisach przeciwpożarowych i sanitarno-epidemiologicznych,
- niezwłoczne podjęcie działań, w tym egzekucyjnych w stosunku do dłużników z tytułu odpłatności za utrzymanie wychowanków,
- zapewnienie prawidłowego i terminowego prowadzenia kart pobytu wychowanków oraz indywidualnych planów pracy z dzieckiem,
- podjęcie działań w celu przestrzegania procedury postępowania w przypadku ucieczki wychowanka,
- niezwłoczne zapewnienie w placówce opieki w porze nocnej zgodnie z wymogami rozporządzenia MPS.

W wyniku kontroli w powiatowych centrach pomocy rodzinie, w miejskich ośrodkach pomocy społecznej i pomocy rodzinie NIK wnioskowała m.in. o:

- podjęcie działań w celu wydawania decyzji w sprawie odpłatności za pobyt w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej oraz decyzji o przyznaniu pomocy finansowej i rzeczowej zgodnie z terminami określonymi w kodeksie postępowania administracyjnego,

- 
- wprowadzenie do zakresu wizytacji placówek spraw dotyczących działań w celu skrócenia pobytu dziecka w placówce oraz prawidłowości przestrzegania zasad i stosowanych procedur przy umieszczeniu wychowanków w szpitalach psychiatrycznych,
  - kontynuowanie działań mających na celu osiągnięcia przez placówki opiekuńczo-wychowawcze standardu w zakresie liczby przebywających w nich wychowanków,
  - zabezpieczenie niezbędnych środków finansowych w celu realizacji programu naprawczego.

W wyniku kontroli w urzędach wojewódzkich NIK wnioskowała do wojewodów m.in. o:

- podjęcie działań mających na celu uzupełnienie wykształcenia przez pracowników wykonujących czynności nadzorcze i kontrolne, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej,
- terminowe opracowywanie planów nadzoru nad przestrzeganiem standardu opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych,
- podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie wykonanie zaleceń pokontrolnych.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne ich adresaci informowali o podjętych działaniach, zmierzających do usunięcia wszystkich stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości. W placówkach opiekuńczo-wychowawczych m.in. w wyniku dokonanego przeglądu stanu technicznego obiektów i ich otoczenia, a także oceny wyposażenia pokoi wychowanków, podjęto działania dostosowujące do niezbędnych standardów bytowych, opiekuńczych i wychowawczych. W tym celu, w budżetach na 2008 r., zwiększono środki finansowe. Podjęto także działania reorganizacyjne, zakładające wyeliminowanie występowania zjawiska przemocy, m.in. poprzez tworzenie koedukacyjnych i rozwojowych grup wychowawczych oraz grup usamodzielnienia. Ponadto opracowano strategię działań mające na celu zredukowanie liczby dzieci przebywających w placówkach. W pcpr, mops i mopr pracownicy odpowiedzialni za wydawanie decyzji administracyjnych zostali pouczeni o obowiązku stosowania zasad określonych w kodeksie postępowania administracyjnego, natomiast w zakresie wizytacji całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, planowanych na rok 2008, przewidziano uwzględnienie problematyki dotyczącej m. in. podejmowania działań na rzecz skrócenia pobytu dziecka w placówce. Wojewodowie podjęli działania w celu zabezpieczenia środków budżetowych z przeznaczeniem na uzupełnienie wykształcenia przez pracowników wykonujących w imieniu wojewody czynności

---

nadzorcze i kontrolne w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Zaplanowano także stopniowe wprowadzanie kontroli sprawdzających w placówkach wobec, których wystosowano zalecenia. W przypadku trzech jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, za nie wykonanie zaleceń pokontrolnych, Wojewoda Wielkopolski wymierzył kary pieniężne w łącznej wysokości 8.500 zł.

Dyrektor Zespołu Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Bochni oraz dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sopocie złożyli do NIK zastrzeżenia<sup>47</sup> w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Komisja Rozstrzygająca NIK, spośród 4 zastrzeżeń zgłoszonych przez dyrektora ZPOW w Bochni, w całości uwzględniła 2 zastrzeżenia, a w części 2 pozostałe. W przypadku 4 zastrzeżeń zgłoszonych przez dyrektora MOPS w Sopocie, Komisja Odwoławcza NIK uwzględniła w całości 2 zastrzeżenia, a pozostałe 2 oddaliła w całości.

Rezultaty finansowe kontroli wyrażają się nieprawidłowościami w wysokości 727,9 tys. zł i dotyczą uszczuplenia środków publicznych w kwocie ogółem 344,0 tys. zł, wydatkowania z naruszeniem prawa kwoty 339,5 tys. zł oraz innych nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 44,4 tys. zł. Korzyści finansowe kontroli wyniosły ogółem 60,3 tys. zł, w tym oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych w kwocie 60 tys. zł.

---

<sup>47</sup> W trybie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK.

---

## **5. Załączniki**

- Załącznik Nr 1 Wykaz jednostek objętych kontrolą i jednostek organizacyjnych NIK uczestniczących w kontroli.
- Załącznik Nr 2 Ważniejsze normatywne akty prawne dotyczące kontrolowanej tematyki.
- Załącznik Nr 3 Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli.

**Wykaz jednostek objętych kontrolą  
i jednostek organizacyjnych NIK uczestniczących w kontroli**

**Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia**

- MOPS w Sopocie
- DD „Na Wzgórzu” w Sopocie

**Delegatura NIK w Bydgoszczy**

- Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki
- MOPR w Toruniu
- Centrum Wspierania Dzieci i Młodzieży „Młody Las” w Toruniu
- Dom Dziecka Nr 3 w Toruniu
- Placówka Opiekuńczo Wychowawcza w Głuchowie

**Delegatura NIK w Katowicach**

- Śląski Urząd Wojewódzki
- PCPR w Kłobucku
- MOPS w Katowicach
- Urząd Miasta w Katowicach
- Dom Dziecka „Zakątek” w Katowicach
- Dom Dziecka „Stanica” w Katowicach
- Dom Małych Dzieci im. E. Bojanowskiego w Częstochowie
- Dom Dziecka im. J. Korczaka w Kłobucku

**Delegatura NIK w Krakowie**

- Małopolski Urząd Wojewódzki
- MOPS w Krakowie
- Dom Dziecka Nr 7 w Krakowie
- Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych Nr 2 w Krakowie
- Dom Dziecka Nr 2 w Tarnowie
- Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Olkuszu
- Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Bochni

---

### **Delegatura NIK w Łodzi**

- Łódzki Urząd Wojewódzki
- MOPS w Łodzi
- Dom Dziecka w Piotrkowie Trybunalskim
- Dom Dziecka Nr 7 w Łodzi
- Dom Dziecka dla Małych Dzieci w Łodzi

### **Delegatura NIK w Poznaniu**

- Wielkopolski Urząd Wojewódzki
- MOPR w Poznaniu
- Dom Dziecka Nr 2 w Poznaniu
- Dom Dziecka w Gnieźnie
- Dom Dziecka w Kórniku-Bninie
- Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Turku
- Dom Dziecka w Kaliszu

### **Delegatura NIK w Szczecinie**

- Zachodnio-Pomorski Urząd Wojewódzki
- MOPR w Szczecinie
- Dom Dziecka Nr 2 w Szczecinie-Zdrojach
- Dom Dziecka Nr 2 w Stargardzie Szczecińskim
- Dom Dziecka w Gryficach

### **Delegatura NIK w Warszawie**

- Mazowiecki Urząd Wojewódzki
- WCPR w Warszawie
- Dom Dziecka w Otwocku
- Dom Dziecka w Solcu
- Placówka socjalizacyjna „Panda” w Kozienicach

### **Delegatura NIK we Wrocławiu**

- Dolnośląski Urząd Wojewódzki
- PCPR w Wałbrzychu
- Dom Dziecka „Dąbrówka” w Jeleniej Górze
- Dom Dziecka im. J. Korczaka w Pieszycach
- Dom Małego Dziecka w Wałbrzychu

**Ważniejsze normatywne akty prawne dotyczące kontrolowanej tematyki**

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 września 1994 r. o rachunkowości (J.t. w Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
5. Ustawa z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (J.t. w Dz. U. z 2006 r. Nr 164 poz. 1163 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz. U. Nr 37, poz. 331).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (Dz. U. Nr 201, poz. 1455).
9. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad nadzoru nad przestrzeganiem standardu opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (Dz. U. Nr 214, poz. 1812 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. z 2005 r. Nr 6, poz. 45).
11. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543 ze zm.).

**Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Minister Pracy i Polityki Społecznej
8. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP
13. Wojewodowie