



KPZ-4101-02/2011
Nr ewid. 6/2012/P/11/092/KZD

Informacja o wynikach kontroli

**FUNKCJONOWANIE
PLACÓWEK OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZYCH
ORAZ ICH WSPÓŁDZIAŁANIE
Z INNYMI INSTYTUCJAMI NA RZECZ POWROTU DZIECI
DO WYCHOWANIA W RODZINIE**

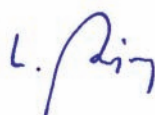
MISJA

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

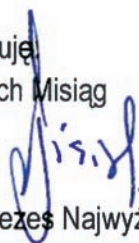
WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Zdrowia:
Lech Rejns

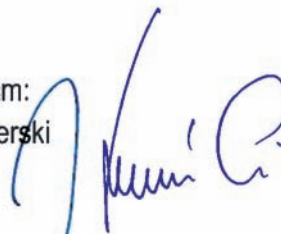


Akceptuję
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 21.03.2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
1.1. Temat i numer kontroli	5
1.2. Cele kontroli	5
1.3. Zakres podmiotowy kontroli.....	5
1.4. Podstawa prawna, kryteria kontroli	5
1.5. Okres objęty kontrolą	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	10
3.2. Wyniki kontroli.....	11
3.2.1. Funkcjonowanie lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną.....	11
3.2.2. Procedury dotyczące kierowania dzieci do placówek	13
3.2.3. Realizacja procesu wychowawczego	15
3.2.4. Działania na rzecz powrotu dziecka do życia w rodzinie.....	23
3.2.5. Finansowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych.....	25
3.3. Rodziny zastępcze	27
3.4. Ośrodki adopcyjne.....	30
3.5. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru.....	33
4. INFORMACJE DODATKOWE	35
4.1. przygotowanie kontroli	35
4.2. postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	35
4.3. finansowe rezultaty kontroli	36
5. ZAŁĄCZNIKI	37

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Ustawa o pomocy społecznej	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
Ustawa o pieczy zastępczej	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej
Rozporządzenie lub rozporządzenie w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych
Rozporządzenie w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych	rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 30 września 2005 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych
MOW	młodzieżowy ośrodek wychowawczy
MOS	młodzieżowy ośrodek socjoterapii
MOPS	miejski ośrodek pomocy społecznej
OAO	ośrodek adopcyjno-opiekuńczy
OPS	ośrodek pomocy społecznej
MOPR	miejski ośrodek pomocy rodzinie
MOPS	miejski ośrodek pomocy społecznej
PCPR	powiatowe centrum pomocy rodzinie
RODK	rodzinny ośrodek diagnostyczno-konsultacyjny
IPP	indywidualny plan pracy
Placówka lub Dom Dziecka	wielofunkcyjna placówka opiekuńczo-wychowawcza pełniąca funkcję interwencyjną i socjalizacyjną

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK z uwzględnieniem propozycji Rzecznika Praw Dziecka, który wskazał że „Mimo uprawomocnienia się postanowień sądów o pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej, dzieci nieraz przez kilka lat nie są zgłaszane przez placówkę do ośrodków adopcyjnych. (...)”.

1 Założenia kontroli

1.1 Temat i numer kontroli

Kontrola Nr P/11/092 – Funkcjonowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz ich współdziałanie z innymi instytucjami na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie – została podjęta w ramach dwóch priorytetowych kierunków kontroli „Prawo dziecka do wychowania w rodzinie” i „Przestrzeganie praw dziecka”.

1.2 Cele kontroli

Celem głównym kontroli była ocena skuteczności, określonego w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, systemu postępowania wobec dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w celu powrotu do wychowania w rodzinie oraz ich współdziałania w tym zakresie z innymi instytucjami.

Cele szczegółowe obejmowały:

- zgodność prowadzonych działań z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi,
- prawidłowość wydatkowania środków publicznych na finansowanie kosztów działalności placówek,
- ocenę systemu kierowania, pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, a także zgłaszania ich do przysposobienia,

- ocenę skuteczności działań na rzecz stałego powrotu dziecka do rodziny naturalnej, a w przypadku gdy to było niemożliwe, podejmowania starań o umieszczenie w rodzinie zastępczej lub skierowanie do adopcji,
- ocenę współdziałania powiatowych centrów pomocy rodzinie, placówek opiekuńczo-wychowawczych, ośrodków adopcyjno-opiekuńczych i sądów w procesie adopcji dziecka,
- ocenę funkcjonowania lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną,
- ocenę skuteczności sprawowanego nadzoru nad placówkami.

1.3 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w II i III kwartale 2011 r. w dwudziestu ośmiu placówkach opiekuńczo-wychowawczych, dziesięciu powiatowych centrach pomocy rodzinie i dziewięciu ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych. Zasięg geograficzny kontroli obejmował jednostki działające na obszarze dziewięciu województw – proporcjonalnie obejmujących cały kraj.

1.4 Podstawa prawna, kryteria kontroli

Placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki adopcyjno-opiekuńcze oraz powiatowe centra pomocy rodzinie objęte zostały kontrolą na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2).

1.5 Okres objęty kontrolą

Kontrola objęła lata 2008–2010 i I półrocze 2011 r.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁵, że działania zmierzające do powrotu dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych do wychowania w rodzinie lub rodzinnych formach pieczy zastępczej⁶, nie przynosiły zakładanych efektów, a współdziałanie instytucji odpowiedzialnych w tym zakresie było opieszale i nie zapewniało sprawnej, wszechstronnej i adekwatnej do sytuacji dziecka opieki.

1. Samorządy powiatowe, w tym miasta na prawach powiatu, dostosowując istniejące placówki opiekuńczo-wychowawcze do standardów wynikających z ustawy o pomocy społecznej i wydanych do niej aktów wykonawczych, ograniczały zarówno liczbę placówek jak i liczbę miejsc. W latach 2008–2010 w dziesięciu powiatach objętych kontrolą liczba placówek zmniejszyła się z 83 do 81, a liczba miejsc z 2.229 do 2.127⁷. Z kolei podejmowane działania na rzecz pozyskania większej liczby osób zainteresowanych przyjmowaniem dzieci w formie rodzin zastępczych nie przynosiły spodziewanych rezultatów. Na występujący niedobór rodzin zastępczych zwracali uwagę kierownicy wszystkich kontrolowanych jednostek. (str. 12-13)

2. Przy braku miejsc w placówkach odpowiednich do sytuacji dzieci, połowa powiatów objętych kontrolą, nie dostrzegając zagrożeń dla prawidłowej realizacji procesu wychowawczego, kierowała dzieci do takich placówek, w któ-

rych były wolne miejsca, nie zaś do placówek odpowiednio sprofilowanych do ich potrzeb. Dotyczyło to głównie placówek interwencyjnych. W niektórych powiatach występowały swoiste porozumienia pomiędzy sądami a powiatowymi ośrodkami pomocy, na podstawie których sądy pozostawiały dowolność odnośnie charakteru placówek, do których należy skierować dzieci. (str. 18-20)

Ponadto, z uwagi na długotrwałość postępowań sądowych, w 15 przypadkach stwierdzono, że czas pobytu dzieci w części interwencyjnej placówek przekraczał dopuszczalne terminy określone w § 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, zgodnie z którym pobyt nie powinien trwać dłużej niż trzy miesiące, a tylko w wyjątkowych przypadkach mógł zostać wydłużony do sześciu miesięcy. Tymczasem w skrajnym przypadku dziecko przebywało w tego typu placówce aż 21 miesięcy. (str. 21-22)

3. Stwierdzono nieprawidłowości przy wykonywaniu przez powiaty zadań związanych z kierowaniem dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych. W $\frac{3}{4}$ objętych kontrolą placówek skierowania nie zawierały dokumentacji dotyczącej sytuacji dziecka, o czym stanowi § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych. Powiaty kierujące nie załączały zwłaszcza dokumentów szkolnych, dokumentacji o stanie zdrowia dziecka, aktualnego rodzinnego wywiadu środowiskowego wraz ze szczegółowym opisem sytuacji dziecka oraz dokumentacji o dotychczasowych działaniach podjętych wobec dziecka i rodziny. Występowały przypadki, że powiaty dostarczały brakującą dokumentację, bądź ją aktualizowały dopiero po upływie trzech lat. (str. 13-15)

W konsekwencji indywidualne plany pracy (IPP), stanowiące podstawę pracy z dzieckiem, aż w $\frac{3}{4}$ placówek sporządzano bez niezbędnych informacji. Stąd miały one charakter formalny i nie zawsze były dostosowane

⁵ Oceny sformułowane przez NIK w stosunku do objętych kontrolą jednostek zawarto w załączniku nr 1.

⁶ Zgodnie z art. 80 ust. 7 całonocny pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej powinien mieć charakter przejściowy – do czasu powrotu dziecka do rodziny naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej.

⁷ W 28 objętych kontrolą placówkach liczba dzieci utrzymywała się na wysokim poziomie i wynosiła 1.207 w 2008 r. oraz 1.164 w 2010 r. Natomiast w powiatach objętych kontrolą w rodzinach zastępczych w 2008 r. przebywało 4.527 dzieci, a w 2010 r. ich liczba wzrosła do 4.578.

do faktycznej sytuacji dziecka. Występowały także opóźnienia w sporządzaniu tych planów, sięgające w skrajnym przypadku nawet 286 dni. W sześciu placówkach dla niektórych wychowanków zaniechano sporządzania planów, czym naruszono § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych. Ponadto w 11 placówkach, wbrew wymogom § 12 ust. 2 rozporządzenia, wychowawcy opracowywali plany bez udziału psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych, a także innych specjalistów. W rezultacie niemal połowa planów nie zawierała diagnoz pedagogicznych i psychologicznych, niezbędnych do określenia możliwości psychofizycznych dziecka. (str. 16-17)

4. Tylko w trzech z 28 skontrolowanych placówek opiekuńczo-wychowawczych nie odnotowano aktów wandalizmu, agresji oraz przemocy fizycznej lub psychicznej wobec innych wychowanków. Łącznie stwierdzono 787 takich zdarzeń. W 24 placówkach miały miejsce 354 interwencje policji. Odnotowano 1.581 ucieczek. Główną przyczyną tych zdarzeń było to, że niedostosowani społecznie nieletni, którzy na podstawie orzeczeń sądowych powinni być umieszczani w placówkach typu resocjalizacyjnego (MOW, MOS, schroniskach dla nieletnich, zakładach poprawczych), przebywali w domach dziecka, zakłócając proces wychowawczy, często stwarzając zagrożenie dla pozostałych wychowanków. Placówki opiekuńczo-wychowawcze nie były przygotowane do realizacji funkcji resocjalizacyjnych, co pogłębiało proces demoralizacji tych dzieci. Nie bez wpływu na taki stan pozostawały przeciągające się procedury sądowe, które trwały nawet 2-3 lata. Z łącznej liczby 1.795 dzieci, które w okresie objętym kontrolą opuściły kontrolowane placówki, aż 152 zostało skierowanych do MOW i MOS. (str. 18-21)

5. Podstawową formą opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej było ich umieszczanie w rodzinach zastępczych. We

wszystkich jednostkach objętych kontrolą zwracano jednak uwagę na niewystarczającą liczbę rodzin zastępczych, w szczególności niespokrewnionych z dzieckiem, co w praktyce wymuszało kierowanie lub pozostawianie dzieci w instytucjonalnych formach pomocy. Ponad 72% dzieci wymagających opieki umieszczono w rodzinach zastępczych spokrewnionych, co poza zaletami związanymi z zachowaniem więzi rodzinnych, powodowało również negatywne skutki. Niejednokrotnie dzieci pozostawiano pod opieką osób, które zamieszkiwały wspólnie z rodzicami biologicznymi, a w rodzinach tych występowała patologiczna atmosfera wychowawcza. Odnotowano przypadki, że jedyną motywacją do ubiegania się o ustanowienie rodziny zastępczej był fakt, że zasiłki na utrzymanie dziecka były wyższe niż zasiłki wypłacane przez ośrodki pomocy społecznej. (str. 27-30)

6. Na bardziej korzystne warunki opieki i wychowania w rodzinach zastępczych, zwłaszcza niespokrewnionych, wskazują dalsze losy dzieci po ich usamodzielnieniu. Procentowy udział wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, kontynuujących naukę na studiach wyższych, nie przekraczał 10%, a w niektórych powiatach były to pojedyncze przypadki, zaś udział ten dla dzieci przebywających w rodzinach zastępczych dochodził nawet do 50%. Wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych częściej trafiali do placówek resocjalizacyjnych. Spośród dzieci umieszczonych w schroniskach dla nieletnich procentowy udział wychowanków placówek przekraczał nawet 50%, natomiast wychowankowie z rodzin zastępczych stanowili od 0 do 10% przyjętych do schronisk. (str. 22-23)

7. Nie przynosiły spodziewanych efektów działania pracowników socjalnych gminnych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie zmierzające do przywrócenia dzieci do wychowania w rodzinie biologicznej. W 20 spośród 28 objętych kon-

trolą jednostek spadła lub pozostała na niezmiennym poziomie liczba dzieci, które wróciły do rodziny naturalnej. W 2008 r. spośród 561 dzieci opuszczających domy dziecka 174 powróciło do rodziny naturalnej, co stanowiło 31%. Z kolei w 2010 r. spośród 517 dzieci opuszczających placówki tylko 129 powróciło do rodziny, co stanowiło 25%. Wynikało to m.in. z tego, że opracowane powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych i lokalne programy pomocy dziecku i rodzinie miały głównie charakter formalny, nie były powiązane z budżetami powiatów i nie zawierały precyzyjnie określonych działań zmierzających do osiągnięcia celów. Tylko w nielicznych programach społecznych udział brały rodziny, których dzieci przebywały w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. (str. 23-25)

8. Dziewięć publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych objętych kontrolą na ogół prawidłowo realizowało zadania związane z prowadzeniem procesów adopcyjnych. W latach 2008–2010 w placówkach tych przeprowadzono ogółem 1.518 adopcji, w tym: 510 w 2008 r., 452 w 2009 r. i 556 w 2010 r. Znaczne trudności w procesie adopcyjnym występowały przy adoptowaniu rodzeństw, dzieci starszych i niepełnosprawnych, co wynikało z niewystarczającej liczby rodzin gotowych podjąć się takiej roli. Zbyt długi był również czas prowadzonych postępowań sądowych, co także ograniczało szanse dzieci na sprawną i szybką adopcję. Ośrodki, dla zwiększenia szans, w pojedynczych przypadkach zgłaszały dzieci do adopcji jeszcze przed uregulowaniem ich stanu prawnego.

Objęte kontrolą ośrodki adopcyjno-opiekuńcze wydawały rocznie średnio od kilku do kilkunastu zaświadczeń kwalifikacyjnych stwierdzających spełnianie warunków do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Było to wynikiem niewielkiej liczby kandydatów do pełnienia takich funkcji. (str. 29-33)

9. Nieskuteczna była współpraca między skontrolowanymi placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi a sądami. Sądy prowadząc postępowania o utworzeniu rodziny zastępczej nie zasięgały opinii właściwych PCPR o kandydatach na rodziny zastępcze; nie informowały również PCPR o wszczęciu i prowadzeniu postępowań o rozwiązanie rodzin zastępczych. Przedstawiciele sądów rzadko uczestniczyli w pracach stałych zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w placówkach; sądy nie informowały placówek o toczących się postępowaniach wobec wychowanków, a wydane postanowienia przysyłały nawet po upływie kilku miesięcy. Niewystarczająca współpraca była w znacznym stopniu konsekwencją niespójnych regulacji prawnych, a w szczególności braku obowiązku informowania przez sądy placówek o toczących się wobec wychowanków postępowaniach. (str. 31-32)

10. Zgodnie z ogólną zasadą, do finansowania pobytu dzieci w placówkach zobowiązana była rodzina dziecka. Faktycznie koszty te ponoszone były z budżetu powiatów, ponieważ rodzice dzieci przebywających w placówkach kwalifikowali się do całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat, gdyż były to osoby o bardzo niskich dochodach, korzystające ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej, dotknięte długotrwałym bezrobociem, niepełnosprawnością lub chorobą alkoholową.

Przekazywane przez placówki starostom dane dotyczące średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka były błędne, głównie z uwagi na niezgodne z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej wyliczenie tego kosztu. Skutkiem tego, aż w 17 z 28 kontrolowanych placówek powiaty kierujące ponosiły nieprawidłowe opłaty. (str. 25-27)

11. Nadzór nad placówkami prowadzony przez starostów za pośrednictwem powiatowych centrów pomocy rodzinie, nie zapew-

niał rzetelności i bezstronności. Objęte kontrolą PCPR z jednej strony sprawowały z ramienia starosty nadzór nad placówkami, z drugiej zaś przyczyniały się do powstawiania stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości, takich jak: kierowanie wychowanków do innych typów placówek niż wynikało to z postanowienia sądu, wydłużanie ponad normę pobytu dziecka w placówkach interwencyjnych, opracowywanie indywidualnych planów pracy przez placówki na podstawie niekompletnych dokumentów, czy też przekraczanie limitów miejsc. (str. 33-34)

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

W przeprowadzonej kontroli stwierdzono liczne nieprawidłowości we współdziałaniu różnych organów państwa oraz samorządu terytorialnego, mających zapewnić dzieciom pochodzącym z rodzin dysfunkcyjnych odpowiednie warunki opieki i rozwoju. Zbyt biurokratyczne struktury organizacyjne, skomplikowane i opieszale procedury postępowania często uniemożliwiały sprawne skierowanie dziecka do odpowiedniej formy opieki zastępczej. Często praca z rodzinami ograniczała się jedynie do administracyjnych czynności, a nie faktycznej pracy socjalnej.

Na nieprawidłowości w tym zakresie NIK zwracała również uwagę w 2008 r. w Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸. Wskazywano wówczas na niewystarczającą liczbę rodzin zastępczych, niekompletną dokumentację dotyczącą sytuacji dziecka, czy też przewlekłość postępowań sądowych.

Nowe rozwiązania prawne zawarte w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadzają instytucje asystentów rodzinnych i koordynatorów pieczy zastępczej. Wdrożenie tych rozwiązań prawnych może jeszcze bardziej skomplikować i tak złożony system po-

mocy dzieciom i rodzinom, w którym już obecnie niektóre z funkcji powielają się.

Wprowadzenie w życie nowych rozwiązań może nie przynieść zakładanych efektów również z uwagi na zbyt ograniczone środki finansowe przeznaczone na wejście ustawy w życie. Istnieją znaczne rozbieżności co do niezbędnych kosztów wdrożenia nowych rozwiązań w życie. Związek Powiatów Polskich szacuje, że wejście w życie nowej ustawy oznacza dla ich budżetów dodatkowe wydatki w kwocie nawet 3 mld zł. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oszacowało te koszty na 711 mln zł, tj. ponad czterokrotnie mniej. Natomiast w budżecie państwa na rok 2012 wstępnie przyjmuje się na ten cel zaledwie 62,5 mln zł.

Uwzględniając wprowadzone z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej rozwiązania, NIK wnosi o:

- 1) wyeliminowanie przez powiaty przypadków długotrwałego przebywania w domach dziecka zdemoralizowanych nieletnich, skierowanych postanowieniem sądu do MOW, MOS lub schroniska dla nieletnich,
- 2) usprawnienie procedur dotyczących współpracy powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej, ośrodków adopcyjno-opiekuńczych z sądami, dla bezzwłocznego regulowania sytuacji prawnej dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, co umożliwi ich wczesną adopcję lub umieszczenie w rodzinach zastępczych.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków dotyczących finansowania pobytu dzieci w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka, gdyż nowe rozwiązania prawne zawarte w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej powinny przyczynić się do rozwoju tych form opieki nad dziećmi.

⁸ Nr ewid. 144/A/2008/P/07/099/KPZ.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Placówki opiekuńczo-wychowawcze są instytucjonalną formą opieki⁹, do której dziecko kierowane jest na pobyt całodobowy na mocy orzeczenia sądowego. Umieszczenie dziecka w placówce powinno jednak nastąpić dopiero po wyczerpaniu możliwości udzielenia mu pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia go w rodzinie zastępczej.

Do dnia 31 grudnia 2011 r. funkcjonowały następujące typy całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych:

- a/ placówki interwencyjne,
- b/ placówki socjalizacyjne
- c/ placówki rodzinne (wcześniej w systemie oświaty rodzinne domy dziecka).

Placówki interwencyjne przyjmują dzieci w wieku powyżej 11 lat, zapewniając im dożywotnią, całodobową opiekę. Pobyt w takiej placówce nie powinien przekraczać trzech miesięcy. Przedłużenie pobytu dziecka, nie więcej niż o kolejne trzy miesiące, może być spowodowane trwającym postępowaniem sądowym, decydującym o dalszym losie dziecka.

Placówki socjalizacyjne zapewniają całodobową opiekę i wychowanie dzieci oraz zaspokajają ich niezbędne potrzeby. W placówkach prowadzone są zajęcia rekompensujące brak wychowania w środowisku rodzinnym i przygotowujące do życia społecznego. Placówki te zapewniają dzieciom kształcenie, wyrównanie opóźnień rozwojowych i szkolnych, podejmują działania w celu powrotu dziecka do rodziny lub znalezienia rodziny przysposabiającej.

⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej dziecko pozbawione częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej może być umieszczone w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych. Przepis ten obowiązywał do 31 grudnia 2011 r.

Powyższe typy placówek mogą łączyć działania interwencyjne, socjalizacyjne i inne, przekształcając się w placówki wielofunkcyjne. W placówce interwencyjnej, socjalizacyjnej bądź wielofunkcyjnej nie może zamieszkiwać więcej niż 30 dzieci.

Placówki rodzinne są prowadzone przez osoby lub małżeństwa spełniające rolę „rodziców”. Stanowią one wielodzietną rodzinę dla 4-8 dzieci w różnym wieku. Umożliwiają wspólne wychowanie i opiekę licznemu rodzeństwu w warunkach zbliżonych do domu rodzinnego. Specjalistycznymi instytucjami diagnostyczno-konsultacyjnymi i szkoleniowymi są ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, które zajmują się pozyskiwaniem i kwalifikowaniem osób wyrażających gotowość zapewnienia dziecku zastępczego wychowania rodzinnego w formie: przysposobienia, rodziny zastępczej lub placówki rodzinnej, kwalifikowaniem dzieci do umieszczenia w rodzinnych środowiskach zastępczych, pomocą w regulowaniu sytuacji prawnej dzieci, poradnictwem i pomocą pedagogiczną dla rodziców przysposabiających, zastępczych i prowadzących placówki rodzinne, pomocą dla rodzin naturalnych w zakresie wychowania i opieki nad dziećmi.

Na koniec 2011 r.¹⁰ funkcjonowały 594 placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzone przez powiaty, w tym: 223 placówki rodzinne, 190 socjalizacyjnych, 23 placówki interwencyjne oraz 158 placówek wielofunkcyjnych. Placówki te dysponowały 16.111 miejscami, w tym:

- 1) w placówkach rodzinnych – 1.563,
- 2) w socjalizacyjnych – 6.436,
- 3) w interwencyjnych – 487,
- 4) w wielofunkcyjnych – 7.625.

Umieszczanie dzieci w placówkach następowało dopiero gdy niemożliwe było zapewnienie

¹⁰ Wg sprawozdania MPiPS-03.

nie innych form opieki, w tym umieszczenie w rodzinach zastępczych.

Spośród rodzin zastępczych można wyróżnić: rodziny spokrewnione i niespokrewnione z dzieckiem, zawodowe niespokrewnione z dzieckiem: wielodzietne, specjalistyczne oraz o charakterze pogotowia rodzinnego. Według stanu na koniec 2011 r. w 44.574 rodzinach zastępczych wychowywało się 67.314 dzieci, w tym: w 36.642 rodzinach spokrewnionych z dzieckiem wychowywało się 47.843 dzieci.

Organem odpowiedzialnym za system zastępczej opieki jest starosta, realizujący zadania za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie. Odpowiada on za tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie, organizowanie i prowadzenie placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym, organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, zapewnienie opieki i wychowania dzieciom z terenu powiatu w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz za organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych.

Do zadań własnych powiatu należało finansowanie świadczeń na rzecz rodzin zastępczych, wynagradzanie zawodowych rodzin zastępczych, pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych. Ponadto pokrywanie kosztów utrzymania, w tym remontów i inwestycji w placówkach na swoim terenie, utrzymanie własnych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, a także powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Ustawa zakłada znaczne ograniczenie roli placówek opiekuńczo-wychowawczych. Umieszczenie dziecka w całodobowej placówce będzie mogło mieć miejsce po wyczerpaniu możliwości

jego pobytu w rodzinie własnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej bądź rodzinnym domu dziecka. W tym celu utworzona zostanie instytucja asystentów rodziny w gminach oraz koordynatorów pieczy zastępczej na poziomie powiatów.

Młodzieżowe ośrodki socjoterapii (MOS) oraz młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW) są jednostkami oświatowymi przeznaczonymi dla nieletnich, wobec których sądy rodzinne i nieletnich zastosowały w trybie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich ten środek wychowawczy. O umieszczeniu dzieci w tych placówkach decyduje Ośrodek Rozwoju Edukacji, który prowadzi centralny rejestr MOS i MOW. Zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹¹, zakładanie i prowadzenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych i socjoterapeutycznych jest zadaniem powiatu. Ośrodki te finansowane są z oświatowej subwencji ogólnej. Wg stanu na dzień 30.09.2011 r. w Polsce funkcjonuje 78 takich placówek, przy czym w 2011 r. przybyły cztery nowe MOW.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1 Funkcjonowanie lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną

1. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło w 2010 r. badanie na temat przyczyn umieszczania dzieci w pieczy zastępczej na próbie 22.797 dzieci przebywających w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Jako główne przyczyny sprawowania pieczy zastępczej podano:

- 1) bezradność rodziców naturalnych przy równoczesnym występowaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych (32% ogółu dzieci),
- 2) ubóstwo (26%),

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

- 3) przemoc w rodzinie (17%),
- 4) występowanie chorób (11%),
- 5) nieodpowiednie warunki lokalowe (7%),
- 6) pobyt za granicą co najmniej jednego z rodziców (7%).

Pomimo prawidłowego zidentyfikowania przyczyn umieszczania dzieci w placówkach, w powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych¹², nie dostosowano do nich realizowanych zadań, a podejmowane działania na rzecz powrotu dzieci do wychowania w rodzinie miały charakter doraźny i nie tworzyły spójnego systemu.

Wszystkie objęte kontrolą powiaty lub miasta na prawach powiatu posiadały opracowane strategie rozwiązywania problemów społecznych. Przyjęte do realizacji strategie identyfikowały najważniejsze problemy z zakresu pomocy społecznej. Sformułowano zadania strategiczne oraz uwzględniono zagadnienia związane z pomocą dziecku i rodzinie. Jednakże ustalenia kontroli wskazują, że opracowane strategie rozwiązywania problemów społecznych miały głównie charakter formalny, nie były powiązane z uchwalanymi corocznie budżetami powiatów i nie wskazywały działań umożliwiających osiągnięcie celów.

- *MOPR w Lublinie dokonał w 2005 r. diagnozy sytuacji oraz zidentyfikował problemy rodzin i dzieci na terenie Lublina, a następnie opracował „Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lublin na lata 2005–2013”. Zadania określone w Strategii miały charakter formalny i nie były realizowane, przy czym część z nich ze względu na ogólnikowość sformułowań nie była możliwa do zweryfikowania. Nie określono także nakładów niezbędnych na sfinansowanie planowanych zamierzeń. Zakres sprawozdawczości z wykonania zadań ograniczał*

się do prezentowania danych wynikających z bieżącej działalności MOPR, a także pracy placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych.

Podobna sytuacja odnosiła się do lokalnych programów pomocy dziecku i rodzinie¹³. Mimo, że prawidłowo identyfikowały one główne problemy, to dokumenty te również miały charakter formalny, nie były powiązane z planami finansowymi zawartymi w uchwałach budżetowych powiatów i nie zawierały precyzyjnie określonych celów, które zamierzano osiągnąć. W niewielkim zakresie uczestniczyły w nich rodziny dzieci, przebywających w objętych kontrolą placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

- *W 2008 r. przyjęty został „Program wsparcia dzieci i rodzin na terenie Lublina w latach 2008–2013”. Do sformułowanych celów przypisano zadania, formy działań oraz koszty przedsięwzięć i źródła ich finansowania. Ujęte w programie zadania nie miały odzwierciedlenia w planach wydatków budżetowych. W składanych corocznie sprawozdaniach z działalności MOPR, w tym zgłaszanych potrzebach na pomoc społeczną, nie sygnalizowano spraw związanych z realizacją programu. Ponadto Program nie określał kryteriów i sposobu kwalifikowania rodzin.*
- *Realizowany przez powiat wołowski Powiatowy Program Działań na Rzecz Pomocy Dziecku i Rodzinie na lata 2005–2010 nie zawierał mierników, przewidywanych nakładów budżetowych oraz jednostek odpowiedzialnych za jego implementację i monitorowanie, co powodowało, że nie był możliwy do wdrożenia, a następnie rozliczenia.*

2. W latach 2008–2010 liczba wszystkich placówek opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez powiaty zmniejszyła się z 682 do 660, a liczba miejsc obniżyła się o 1.574. Spadła również o 3.445 liczba dzieci przebywających w tych placówkach.

Kontrolą NIK objęto 28 wielofunkcyjnych placówek opiekuńczo-wychowawczych zlokalizowanych na terenie 9 województw¹⁴. W 2008 r.

¹² Zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych powiatów o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem m.in. programów pomocy społecznej. Strategia stanowi więc dokument, w którym wyznaczane są długookresowe cele oraz sposoby ich osiągnięcia.

¹³ Na podstawie obowiązującego do dnia 31 grudnia 2012 r. art. 19 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych powiatów należało tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie.

¹⁴ tj.: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, mazo-

przebywało w nich 1.207 dzieci, a w 2010 r. ich liczba zmniejszyła się do 1.164 (ok. 3,6%). Spadek liczby dzieci w placówkach wynikał przede wszystkim z uwarunkowań demograficznych i nowych standardów funkcjonowania placówek.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁵ wprowadzenie standardów w ramach realizowanych programów naprawczych ustalono na koniec 2012 r. Wchodząca w życie od 1 stycznia 2012 r. ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej przewiduje dalsze podwyższanie standardów funkcjonowania domów dziecka. Do 2020 roku placówki zobowiązane zostały do ograniczenia liczby miejsc do 14. W placówkach tych przebywać będą mogły tylko dzieci, które ukończyły dziesięć lat. Standardy te będą trudne do osiągnięcia dla powiatów, ponieważ w wielu placówkach liczba miejsc nie została ograniczona do 30, co wynikało z poprzednich standardów. W sześciu spośród 28 placówek objętych kontrolą nie osiągnięto jeszcze wymaganych standardów i placówki te działają na podstawie zezwoleń warunkowych¹⁶. Nieosiągnięcie obowiązujących standardów wiązało się z gorszymi warunkami pobytu wychowanków.

- *W budżecie Miasta Płock nie uwzględniano zgłaszanych przez Ośrodek Opiekuńczo-Wychowawczy w Płocku potrzeb w zakresie inwestycji. W budynku przy ul. Mościckiego 27 niezadawalający był stan instalacji (c.o./c.w.). Instalacja wodno-kanalizacyjna była nieszczelna. Widoczne były zacieki i zagrzybienie. Bieżąca konserwacja, z uwagi na wiek instalacji,*

nie przynosiła oczekiwanych skutków. Budynek przy ul. Prezydenta I. Mościckiego 6 w 2006 r. przeszedł gruntowny remont, który jednak nie objął wykonania izolacji fundamentów, w wyniku czego napływająca woda gruntowa podciekała pod budynek, przesączała się przez ściany i zalewała pomieszczenia piwniczne, co stanowiło zagrożenie dla zdrowia przebywających w nim osób.

- *Dyrektor Placówki w Godzicinie podał, że „Warunki mieszkaniowe panujące w domu dziecka, nie są najlepsze. Również posesja Placówki – pozostawia wiele do życzenia i oddziałuje na psychikę dziecka umieszczonego w Placówce.”*

Polska należy do nielicznych krajów w Europie, w których funkcjonują duże domy dziecka. W krajach europejskich domy dziecka zostały zlikwidowane bądź znacznie ograniczono liczbę dzieci, które mogą się w nich wychowywać. Np. we Włoszech funkcjonują domy dziecka, z tym że liczba dzieci w nich nie może przekraczać dziesięciu, a obecnie wprowadzane tam zmiany ograniczają tę liczbę do sześciu. Natomiast w Rosji podjęto decyzję o likwidacji wszystkich domów dziecka w ciągu siedmiu lat. Obecnie w tych placówkach przebywa ok. 250 tys. wychowanków.

3.2.2 Procedury dotyczące kierowania dzieci do placówek

1. W ocenie NIK realizacja zadań związanych z kierowaniem dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych prowadzona była nierzetelnie i odbiegała od obowiązujących unormowań.

Dzieci umieszczane były w placówkach na podstawie skierowań wystawianych przez powiat, w oparciu o orzeczenie sądu lub na wnioski rodziców (z wyłączeniem trybu interwencyjnego, gdy w szczególnych przypadkach wymagane jest natychmiastowe zapewnienie opieki). Procedurę kierowania i kwalifikowania do placówek i wykaz wymaganej dokumentacji dziecka załączanej przez powiat kierujący określały §§ 15-19 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych.

wieckie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, zachodnio-pomorskie.

¹⁵ Dz. U. Nr 81, poz. 440.

¹⁶ Zgodnie z brzmieniem art. 154 ust. 7b ustawy o pomocy społecznej, podmiotowi prowadzącemu całodobą placówkę opiekuńczo-wychowawczą, który nie osiągnął obowiązującego standardu, wojewoda wydaje zezwolenie warunkowe na czas realizacji programu naprawczego.

Do objętych kontrolą 28 placówek opiekuńczo-wychowawczych powiaty skierowały od 545 w 2008 r. do 471 dzieci w 2010 r. W ¾ objętych kontrolą skierowaniach powiaty przekazywały niekompletną dokumentację dotyczącą sytuacji dziecka w stosunku do wymagań określonych w § 19 ust. 1 rozporządzenia. Nie zawierały one zwłaszcza: odpisu aktu urodzenia, orzeczenia sądu albo wniosku rodziców o umieszczenie dziecka w placówce, dokumentacji o stanie zdrowia dziecka, dokumentów szkolnych, kart szczepień, kwestionariuszy aktualnego rodzinnego wywiadu środowiskowego wraz ze szczegółowym opisem sytuacji dziecka oraz dokumentacji dotychczasowych działań podjętych wobec dziecka i rodziny.

- *MOPR w Lublinie* do skierowań nie załączył dokumentacji szkolnej (86% analizowanych spraw) oraz dokumentacji o stanie zdrowia dziecka (70%). W skierowaniach zamieszczano jedynie adnotacje obligujące placówki do skompletowania dokumentów.
- Dyrektor Domu Dziecka w **Barlinku** wyjaśniła: „W wielu przypadkach nie otrzymywaliśmy pełnej dokumentacji. Wielokrotnie zwracaliśmy się do PCPR w Myśliborzu o przesłanie brakujących dokumentów. Podejmowaliśmy również sami próby skompletowania brakującej dokumentacji zwracając się bezpośrednio do różnych instytucji (szkoły, OPS, ZOZ)“.

Podejmowane przez placówki opiekuńczo-wychowawcze działania interwencyjne i wyjaśniające w stosunku do PCPR, które były zobowiązane do skompletowania pełnej dokumentacji, były w większości przypadków nieskuteczne.

- W Domu Dziecka w **Godzicinie**, spośród dokumentacji 30 dzieci, w jednym przypadku do skierowania nie dołączono orzeczenia sądu, sześciokrotnie nie przesłano dokumentacji o stanie zdrowia dziecka, w ośmiu przypadkach nie dołączono dokumentów szkolnych dziecka, a w 22 nie przesłano aktualnego rodzinnego wywiadu środowiskowego, z czego tylko dziewięć zostało uzupełnionych w terminie późniejszym. Dyrektor podał, że „Występowano do PCPR o nadesłanie brakujących dokumentów, jest to sprawa nagminna i praktycznie każdorazowo jesteśmy zmuszeni do pozyskiwania brakujących dokumentów“.

W badanej dokumentacji, którą placówki otrzymywały wraz ze skierowaniem, najczęściej brakowało wywiadów środowiskowych. Wywiady te przeprowadzane były niezgodnie z terminami określonymi w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁷, tj. 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia sądu o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Pełna dokumentacja była niezbędna do prawidłowego i terminowego sporządzenia indywidualnego planu pracy z dzieckiem, który był wymagany § 12 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych. W ocenie NIK, wskazuje to na nienależytą współpracę placówek opiekuńczo-wychowawczych z PCPR i OPS, a także niewystarczającą pracę socjalną z rodziną naturalną.

- W latach 2008–2010 do Domu Dziecka w **Józefowie** przyjęto łącznie 35 dzieci w oparciu o postanowienia sądu. Jedynie dla trojga dzieci placówka posiadała w dniu przyjęcia aktualne wywiady środowiskowe. Pozostałe wywiady przeprowadzono nawet po 160 dniach od przyjęcia dzieci do placówki, a w przypadku czterech wychowanków dokumentów tych nie sporządzono w ogóle.
- Okres zwłoki w przekazywaniu przez PCPR w **Lęborku** wywiadów środowiskowych do placówek wynosił w dziewięciu przypadkach – od 30 do 39 miesięcy, w sześciu – od 22 do 28 miesięcy, w ośmiu przypadkach – od dziesięciu do 17 miesięcy.
- W PCPR we **Wrocławiu** stwierdzono opóźnienia w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych w stosunku do 14-dniowego terminu określonego w § 2 ust.1 rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego. W 27 sprawach (56,2% badanych) wywiady te zostały przeprowadzone od 21 do 1.201 dni od daty postanowienia sądu.

Opóźnienia występowały również w przypadku aktualizacji wywiadów środowiskowych, które zgodnie z art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, winny być przeprowadza-

¹⁷ Dz. U. Nr 77, poz. 672, ze zm. Od 23 lutego 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 27, poz. 138).

ne nie rzadziej niż co sześć miesięcy. Wynikało to w dużym stopniu z trudności w dotarciu pracowników socjalnych do rodziców dzieci w miejscu ich zamieszkania z uwagi na długotrwałe pobyty za granicą lub w zakładach karnych, alkoholizm rodziców, a także z niechęć do współpracy z pracownikami placówek opiekuńczo-wychowawczych.

- W Domu Dziecka w **Godzięcinie** w 22 na 46 zbadanych przypadków aktualizacji wywiadów środowiskowych nie przeprowadzono w ogóle, a w sześciu przypadkach nie dotrzymano ustawowego terminu.

2. Powiatowe centra pomocy rodzinie kierując dzieci do 28 placówek opiekuńczo-wychowawczych w dwunastu z nich przekroczyły ustalone limity miejsc, określone w § 30 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, zgodnie z którym w placówce nie powinno przebywać jednocześnie więcej niż 30 dzieci. Limity miejsc były określone z uwzględnieniem realnych możliwości kadrowych, lokalowych i technicznych, w tym wyposażenia w pomoce naukowe i dydaktyczne.

- W jednej z dwóch funkcjonujących w **Powiecie Łębskim** placówek opiekuńczo-wychowawczych stwierdzono przekroczenie liczby dzieci w niej przebywających w stosunku do posiadanych 45 miejsc - w 2008 r. o 15 dzieci i 2009 r. o dziewięćdziesiąt dzieci.
- W Domu Dziecka w **Siemianowicach Śląskich** występowały przypadki przyjmowania wychowanków ponad ustalony limit 26 miejsc. W październiku i listopadzie 2010 r. w placówce przebywało od 28 do 29 wychowanków, a od marca do maja 2011 r. od 29 do 32.

Na przekroczenia limitów wpływ miała konieczność pilnego umieszczenia dzieci w placówkach w ramach interwencji policji lub kuratora sądowego, przy równoczesnym braku możliwości umieszczenia ich u osób spokrewnionych oraz znalezienia miejsc w innych placówkach. Dyrektorzy placówek wskazywali również na to, że faktyczna liczba wychowanków była często niższa niż wynikało to z ewidencji.

- W Domu Dziecka w **Orzeszu** przez 9 miesięcy 2008 r. w placówce zaewidencjonowanych było od 31 do

35 dzieci, z których od pięciu do siedmiu przebywało w internatach (MOW), zakładach leczniczych i ośrodkach socjoterapii.

Dyrektorzy dziesięciu placówek z opóźnieniem realizowali obowiązek informowania w ciągu 24 godzin sądów oraz właściwego PCPR o przyjęciu dziecka bez skierowania, do czego byli zobowiązani § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych.

- W badanym okresie do Domu Dziecka w **Barlinku** przyjęto ogółem 29 dzieci, z tego troje w trybie § 15 ust. 4 rozporządzenia (bez skierowania), o czym powiadomiono sąd oraz PCPR dopiero siedem dni po tym fakcie.
- Podległe **Warszawskiemu Centrum Pomocy Rodzinie** placówki tylko w ośmiu na 45 skontrolowanych przypadków zachowały 24-godzinny termin powiadomienia sądów, zaś w odniesieniu do dziesięciu dzieci WCPR został powiadomiony dopiero po upływie trzech tygodni.

3.2.3 Realizacja procesu wychowawczego

1. Stan zatrudnienia w objętych kontrolą placówkach zwiększył się z 775 w 2008 r. do 868 osób w 2010 r., tj. o 12%. Największy wzrost zatrudnienia wystąpił w grupie wychowawców – z 388 do 487 osób (o 25,5%) i wynikał z wprowadzania podwyższonych standardów. Osoby zatrudnione w placówkach spełniały wymagania dotyczące kwalifikacji określone w §§ 37-38 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych. Stwierdzono jedynie siedem przypadków zatrudnienia bez stosownych kwalifikacji, co było spowodowane – jak wyjaśniali dyrektorzy placówek – brakiem innych kandydatów.

W sześciu placówkach przekroczona była liczba dzieci pozostających pod opieką jednego wychowawcy lub niedostosowano liczby dzieci do rodzaju prowadzonych zajęć. Pod opieką jednego wychowawcy powinno znajdować się nie więcej niż dziesięć dzieci, natomiast w porze nocnej w placówce, w której przeby-

wa więcej niż 14 dzieci, potrzebnych jest co najmniej dwóch opiekunów.

- W placówce opiekuńczo-wychowawczej w **Wydrznie** w maju 2010 r. w 92 zajęciach wychowawczych pod opieką jednego wychowawcy przebywało więcej niż dziesięcioro dzieci.
- W ZPOW w **Człuchowie** stwierdzono, że w maju 2010 r. w pięciu zajęciach wychowawczych liczba dzieci pozostających pod opieką jednego wychowawcy wynosiła od 12 do 19.

2. Indywidualny plan pracy (IPP) jest podstawowym dokumentem dla prawidłowej realizacji procesu wychowawczego dzieci. Zgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, wychowawca kierujący procesem wychowawczym niezwłocznie – przy udziale dziecka oraz w porozumieniu z psychologiem, pedagogiem, pracownikiem socjalnym, a także innymi specjalistami – opracowuje indywidualny plan pracy, w którym uwzględnia się działania krótkoterminowe i długoterminowe (§ 12 ust. 5 rozporządzenia).

Badając realizowany przez placówki proces wychowawczy i działania na rzecz powrotu dzieci do życia w rodzinie naturalnej, NIK stwierdziła liczne nieprawidłowości mogące mieć zasadniczy wpływ na jego efektywność. NIK stwierdziła, że w 21 spośród 28 objętych kontrolą jednostek indywidualne plany pracy, szczególnie pierwsze, opracowywano bez wszystkich wymaganych i aktualnych dokumentów. Powodowało to, że plany miały charakter formalny i opracowywane były w sposób ogólnikowy, bez znajomości faktycznej sytuacji dziecka.

W 20 jednostkach IPP były opracowywane z naruszeniem § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, zgodnie z którym placówka realizuje z dzieckiem indywidualny plan pracy, opracowywany niezwłocznie przez wychowawcę kierującego procesem wychowawczym dziecka.

- W placówce opiekuńczo-wychowawczej w **Wydrznie** dla 21 wychowanków (40,3%) indywidualne plany pracy zostały sporządzone po upływie co najmniej 30 dni od przybycia wychowanka do placówki. Najdłuższy czas sporządzenia IPP wynosił 286 i 284 dni.
- Analiza akt 42 dzieci w Domu Dziecka w **Tczewie** wykazała, że dla trzynastu z nich (31,0%) IPP opracowano w okresie ponad miesiąca od dnia przybycia do placówki. Ponadto 27 z 38 indywidualnych planów (tj. 60,5%) nie było podpisanych przez wychowawcę lub wychowanka, który w taki sposób potwierdzał zapoznanie się z opracowanym planem.

W sześciu objętych kontrolą jednostkach niezgodnie z § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych dla części wychowanków w ogóle nie sporządzono i nie prowadzono indywidualnych planów pracy.

- W placówce opiekuńczo-wychowawczej w **Wydrznie** dla sześciu wychowanków (11,5%), z których czterech przebywało w placówce dłużej niż miesiąc, w ogóle nie opracowano IPP.
- Analiza 42 akt dzieci w Domu Dziecka w **Tczewie** wykazała, że w czterech przypadkach nie sporządzono planów pracy.

Ponadto w 11 placówkach opracowywanie IPP odbywało się bez udziału psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych, a także innych specjalistów, wymienionych w § 12 ust. 2 rozporządzenia. W szczególności nie były sporządzane diagnozy pedagogiczne i psychologiczne, niezbędne do określenia możliwości psychofizycznych dziecka.

- W placówce w **Godzięcinie**, w jedenastu z 30 dokumentacji objętych kontrolą, przy sporządzaniu IPP nie brał udziału psycholog lub pedagog, a w dwóch przypadkach plan sporządził tylko wychowawca.
- W Domu Dziecka w **Chełmnie**, z objętych kontrolą 27 sporządzonych po raz pierwszy IPP, w 25 sprawach brak było diagnozy pedagogicznej (diagnozy opracowano w okresie od 15 do 314 dni od przyjęcia dzieci), a dla 22 dzieci brak było diagnozy psychologicznej (diagnozy takie opracowano dopiero w terminach od 26 do 289 dni od przyjęcia dzieci).

W 18 jednostkach stwierdzono przypadki braku aktualizacji IPP w okresach półrocznych (§ 12 ust. 6 rozporządzenia), a także nie pro-

wadzenia arkuszy badań i obserwacji psychologicznych (§ 26 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia).

- W *Wielofunkcyjnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Goleniowie*, w przypadku 27 z 30 wychowanków, IPP były modyfikowane bez uwzględnienia danych z aktualnego wywiadu środowiskowego lub aktualnego wywiadu środowiskowego i dokumentacji zdrowotnej.
- W placówce w **Wydrznie** dla 24 wychowanków IPP nie były modyfikowane co najmniej raz na pół roku. Ponadto dla 19 wychowanków nie prowadzono arkuszy badań i obserwacji psychologicznych, a dla 4 - arkuszy badań i obserwacji pedagogicznych.

3. W placówkach, zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, powinny działać stałe zespoły do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka¹⁸, które powinny analizować sytuację dziecka. W skład takich zespołów powinny wchodzić przedstawiciele instytucji zajmujących się problematyką rodziny, dzieci i młodzieży. Celem zespołów jest wyznaczanie kierunków pracy z dzieckiem i rodziną. Spotkania takich zespołów¹⁹ powinny odbywać się nie rzadziej niż co pół roku.

¹⁸ tj. obligatoryjne: dyrektor placówki lub osoba przez niego wyznaczona, pedagog, psycholog oraz pracownik socjalny, wychowawca kierujący procesem wychowawczym dziecka, przedstawiciele właściwego centrum pomocy oraz ośrodka adopcyjno-opiekuńczego. W jego skład może wchodzić lekarz i pielęgniarka, a także przedstawiciele sądu właściwego ze względu na miejsce położenia placówki, ośrodka pomocy społecznej, policji, służby zdrowia, instytucji oświatowych oraz organizacji społecznych statutowo zajmujących się problematyką rodziny i dziecka oraz osoby bliskie dziecku (§ 10 ust. 4 i 5 rozporządzenia). Zgodnie z § 10 ust. 6 rozporządzenia przedstawiciele sądu, ośrodka pomocy społecznej mogą brać udział w posiedzeniu zespołu jako osoby zaproszone.

¹⁹ Zadaniem stałych zespołów do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka było dokonywanie okresowych ocen sytuacji dziecka w celu: ustalania aktualnej sytuacji rodzinnej dziecka, analizy stosowanych metod pracy z dzieckiem i rodziną, modyfikowania indywidualnego planu pracy, zgłaszania do ośrodka adopcyjno-opiekuńczego dzieci z uregulowaną sytuacją prawną umożliwiającą adopcję, oceny stanu zdrowia dziecka i jego aktualnych potrzeb, oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce, informowania sądu o potrzebie umieszczenia dziecka w innej placówce działającej na podstawie odrębnych przepisów dotyczących kształcenia i opieki zdrowotnej, w tym w MOS, MOW, ośrodku leczniczo-wychowawczym (§ 10 ust. 2 rozporządzenia).

W 21 spośród 28 objętych kontrolą placówek, na posiedzenia oprócz dyrektora, psychologa, pedagoga, pracownika socjalnego oraz wychowawcy kierującego procesem wychowawczym dziecka, byli zapraszani przedstawiciele powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej, sądów, a także ośrodków adopcyjnych. Na ogół jednak przedstawiciele tych instytucji nie uczestniczyli w pracach stałego zespołu.

- W *Domu Dziecka w Józefowie k. Warszawy* tylko podczas jednego posiedzenia z 46, na których omawiano sytuację nowoprzyjętych dzieci w latach 2008–2010, uczestniczyły wszystkie osoby wskazane w rozporządzeniu. Zaledwie w jednym posiedzeniu uczestniczył kurator sądowy i przedstawiciel ośrodka pomocy społecznej, zaś w 10 posiedzeniach uczestniczyły osoby bliskie dziecku (rodzice, krewni).
- W *Domu Dziecka w Barlinku* w 88 spośród 118 osiedzeń nie uczestniczyli przedstawiciele instytucji wymienionych w rozporządzeniu. Dyrektor placówki wyjaśniła, że w większości przypadków na zespoły do spraw oceny okresowej sytuacji dziecka w placówce zapraszano przedstawicieli PCPR, sądu, OPS, policji oraz Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego, jednakże ich reprezentanci, pomimo poinformowania o posiedzeniach, nie zawsze uczestniczyli w tych posiedzeniach.

Szczególny problem stanowiła nieobecność na większości posiedzeń stałych zespołów przedstawicieli sądów (kuratorzy sądowi lub sędziowie prowadzący sprawy poszczególnych dzieci), którzy również oceniają sytuację dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 579¹ § 2 kodeksu postępowania cywilnego). Dokonanie takich ocen odbywało się na ogół bez kontaktu z placówkami, co powodowało występowanie rozbieżnych kierunków pracy z rodziną i dzieckiem.

- Dyrektor Placówki w **Barlinku** stwierdziła, że: „W latach 2008–2011 Placówka zapraszała na posiedzenia Zespołu ds. Okresowej Oceny Sytuacji Dziecka przedstawicieli instytucji, tj. sądu oraz opieki społecznej. W tym okresie odbyło się 14 posiedzeń zespołu. Kurator sądowy wziął udział w jednym posiedzeniu zespołu”.

4. W okresie objętym kontrolą tylko w trzech z 28 placówek opiekuńczo-wychowawczych nie odnotowano aktów wandalizmu lub agresji i przemocy fizycznej lub psychicznej wobec innych wychowanków. W pozostałych 25 stwierdzono łącznie 787 takich zdarzeń, z tego najwięcej w wielofunkcyjnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych w Godzięcinie (255) i w Siemianowicach Śląskich (229) oraz w Domu Dziecka w Orzeszu (158).

W 24 placówkach w związku z aktami wandalizmu i przemocy fizycznej dochodziło łącznie do 354 interwencji policji, których najwięcej przeprowadzono w Wielofunkcyjnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Godzięcinie (96), w Domu Dziecka w Orzeszu (69) oraz w Wielofunkcyjnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Goleniowie (33).

Tylko w jednej ze skontrolowanych placówek nie odnotowano żadnej ucieczki. Był to Dom Dziecka w Strzyżowie, w którym jednak występowały przypadki samowolnego opuszczania placówki, trwające od kilku do kilkunastu godzin. Jedna z wychowanek w ten sposób w okresie od marca do maja 2011 r. oddalała się z placówki 17 razy. Łącznie w pozostałych jednostkach dokonano 1.581 ucieczek, z czego najwięcej w Wielofunkcyjnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej Goleniowie (460), a także w Domach Dziecka w Supraślu (145) i w Orzeszu (117).

Dyrektor jednostki w której dochodziło do największej liczby aktów wandalizmu (jak również interwencji policji) podał, że „Notoryczne zjawiska patologiczne dotyczyły głównie dewastowania drzwi i pokoi poprzez niszczenie sprzętu będącego na wyposażeniu (tapczany, szafki nocne, lampki nocne). Wyłamywano również drzwiczki oraz zawiasy w meblach, dewastowano sprzęt elektroniczny (kino domowe – demontaż głośników), niszczone i kradziono sprzęt komputerowy”. Niszczono także samochody pracowników, odrywając anteny, rysując ostrymi przedmiotami karoserie

czy rzucając z okien ciężkie przedmioty na samochody zaparkowane przy budynku. Ponadto występowały zjawiska przemocy psychicznej – starsi wychowankowie dokuczali młodszemu, tj.: zastraszała, grozili im pobiciem, wyzywali, wyszydzała i poniżali słownie, często używając wulgaryzmów, a także wyłudzała pieniądze, zmuszała do zbierania niedopałków, wykonywania czynności porządkowych itp. Dochodziło również do przemocy fizycznej wychowanków w stosunku do wychowawców, polegającej na agresji psychicznej i fizycznej, deprecjonowaniu roli wychowawców, niewykonywaniu lub bojkotowaniu ich poleceń, wyszydzeniu i groźeniu, często przy użyciu wulgarnych słów, byciu opryskliwym i arogantycznym, uderzaniu pięścią, kopaniu, poszturchiwaniu, gryzieniu, szczypaniu, drapaniu, pluciu itp. W ocenie NIK na agresywne zachowanie wpływało przede wszystkim przebywanie w placówkach wychowanków, którzy zgodnie z postanowieniem sądów powinni być umieszczeni w placówkach resocjalizacyjnych (MOW, MOS, schroniskach dla nieletnich, zakładach poprawczych) lub oczekujących na skierowania do takich placówek. Pobyt dzieci z zaburzeniami w placówkach opiekuńczych niedostosowanych do ich sytuacji powodował dalsze pogłębianie demoralizacji.

- Pracownik MOPR w Lublinie podała, że „Uciekinierzy z tych placówek (MOW i MOS), również po dokonaniu czynów zabronionych są przez policję doprowadzani do placówek typu interwencyjnego. Ich pobyt trwa od kilku godzin do kilku dni, zwykle do czasu przekazania pracownikowi placówki z której się oddalili”. Liczba nieletnich doprowadzonych przez policję wynosiła: w 2008 r. – 54, w 2009 r. – 75, w 2010 r. – 96. Ponadto w tym okresie MOPR w Lublinie do placówki typu interwencyjnego skierował dziewięćdziesięciu dzieci, w stosunku do których sąd orzekł umieszczenie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii.

MOW i MOS są placówkami przeznaczonymi dla nieletnich zagrożonych demoralizacją lub niedostosowaniem społecznym. O umieszczeniu

niu w nich decyduje sąd rodzinny²⁰. Ośrodki te dysponowały niewystarczającą liczbą miejsc w stosunku do liczby orzeczeń sądów. Pomimo, że od marca do września 2011 r. utworzono cztery nowe młodzieżowe ośrodki wychowawcze, to kolejka do tego typów placówek liczyła ponad 2 tys. nieletnich. Z łącznej liczby 1.795 dzieci, które w latach 2008–2010 i I połowie 2011 r. opuściły kontrolowane placówki, 152 nieletnich zostało skierowanych do MOW i MOS.

- W latach 2008–2010 z terenu **Szczecina** zostało skierowanych 120 nieletnich do MOW, z czego: w 2008 r. – 24 nieletnich, w 2009 r. – 43 nieletnich, a w 2010 r. – 53 nieletnich. Na umieszczenie w ośrodkach oczekiwano odpowiednio: 10, 22 i 36 nieletnich.
- W latach 2008 – 2010 z terenu **Rzeszowa** zostało skierowanych 62 nieletnich do MOW, z czego: w 2008 r. – 25, w 2009 r. – 24, a w 2010 r. – 13. Na umieszczenie w ośrodkach oczekiwano odpowiednio: 35, 26 i pięciu nieletnich.
- Starosta **Lęborski** podał, że liczba nieletnich umieszczonych w MOW w latach 2008 – 2010 kształtowała się następująco: w 2008 r. umieszczono 13 nieletnich, w 2009 r. – 18, w 2010 r. – 15, zaś liczba oczekujących wynosiła odpowiednio: 13, 16, 14.

W związku z długim okresem oczekiwania na miejsce w placówkach resocjalizacyjnych, nieletni kierowani byli do placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego. Wpływało to niekorzystnie na realizowany w placówkach proces wychowawczy, bowiem wychowankowie ci mieli demoralizujący wpływ na pozostałe dzieci. Zazwyczaj dzieci te zajmowały dominującą pozycję w grupie rówieśniczej, przez co generowały niepożądane zachowania, w tym nieprzestrzeganie regulaminu placówki, ucieczki, wprowadzanie i umacnianie „podwójnego życia”, popełnianie czynów będących w kolizji z prawem, kontakt z użytkownikami - alkohol i substancje psychoaktywne, lekceważenie obowiązku szkolnego.

²⁰ Od 1 stycznia 2012 r. sądy rodzinne będą mogły orzec umieszczenie jedynie w młodzieżowym ośrodku wychowawczym albo w rodzinie zastępczej zawodowej.

- W Domu Dziecka w **Supraślu** w latach 2008–2011 r. postępowania przed sądami w sprawach karnych wobec nieletnich toczyły się wobec 33 wychowanków, spośród których w placówce przebywało dwunastu podopiecznych. Jeden z wychowanków trafił do placówki interwencyjnej 5 stycznia 2009 r., a w tym czasie trwało postępowanie sądu rodzinnego w sprawie dotyczącej czynów karalnych, tj.: przemocy seksualnej dokonanej wobec małoletniej dziewczynki oraz postępowanie dotyczące znieważenia nauczyciela. W ocenie wychowawców „Pobyty wychowanka wywierał bardzo negatywny wpływ na realizowany w placówce program wychowawczy. Nieletni swoim zachowaniem systematycznie demoralizował pozostałych wychowanków i stanowił realne zagrożenie dla ich zdrowia i życia, poprzez stosowanie przemocy fizycznej i psychicznej, zastraszanie młodszych dzieci. Wychowanek w tym czasie czuł się bezkarny w swoim postępowaniu”.
- W Domu Dziecka w **Jarosławiu** przebywało trzech nieletnich, wobec których toczyły się postępowania w sprawach nieletnich. W opinii do Sądu z dnia 28 lipca 2009 r. zapisano m.in., że zachowanie jednego z nich stwarza zagrożenie psychiczne i fizyczne dla dzieci mieszkających w Domu Dziecka, a w opinii z dnia 15 marca 2010 r., że jest nieformalnym przywódcą i większość negatywnych zdarzeń i zachowań dzieje się za jego wiedzą.
- W Wielofunkcyjnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w **Goleniowie** liczba postępowań w sprawach nieletnich (rozboje, kradzieże, włamania, narkotyki) wobec wychowanków kształtowała się następująco: w 2008 r. – 19 postępowań wobec 18 wychowanków; w 2009 r. – 18 postępowań wobec 18; w 2010 r. – 23 postępowania wobec 23 wychowanków.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze funkcjonujące 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. Stąd przebywanie w nich dzieci, które potrzebowały resocjalizacji wśród potrzebujących socjoterapii miało często nieodwracalny, destrukcyjny wpływ na pracę z innymi wychowankami.

- W latach 2008–2011 w odniesieniu do sześciu wychowanków placówki w **Chojnie** wystąpiono z wnioskiem do sądu o zmianę środka wychowawczego

poprzez umieszczenie w MOW. Według wyjaśnień Dyrektor Placówki wychowankowie ci dezorganizowali realizowany proces wychowawczy i bardzo szybko znajdowali naśladowców wśród młodszych wychowanków.

- W realizowanym przez placówkę w **Oławie** procesie wychowawczym wystąpiły zjawiska patologiczne związane m.in. z aktami wandalizmu, pobiciami, kradzieżami, stosowaniem używek (alkohol, narkotyki). W badanym okresie wobec 14 wychowanków toczyło się lub zostało zakończone postępowanie w sprawach nieletnich. W przypadkach wydania przez sąd postanowienia o umieszczeniu w MOS lub MOW, wychowankowie oczekiwali na wskazanie ośrodka w Domu Dziecka. Konieczność przebywania w Placówce wychowanków wykazujących zachowania patologiczne, do czasu ich umieszczenia w MOS lub MOW – w ocenie wychowawców – potęgowała poczucie zagrożenia wśród pozostałych wychowanków.
- W okresie objętym kontrolą w placówce w **Godzicynie** wobec 19 wychowanków toczyło się lub zostało zakończone postępowanie w sprawach nieletnich, a dziewięciu umieszczono w MOW lub MOS. Okres oczekiwania na wskazanie MOW wynosił średnio od sześciu do ośmiu miesięcy, co w konsekwencji – w opinii wychowawców – potęgowało poczucie zagrożenia wśród pozostałych wychowanków. Ponadto negatywnie wpływali na innych wychowanków zaburzając oddziaływania wychowawcze. Szczególnie niebezpieczne zachowania bywały po orzeczeniu sądu o umieszczeniu w MOS, MOW, a przed skierowaniem: czuli się wtedy bezkarni i lekceważyli polecenia wychowawców.

W stosunku do nieletnich opieszale prowadzono postępowania sądowe. Wychowankowie – jak wskazywali wychowawcy – informowali się wzajemnie, iż reakcja ze strony sądu następuje po 6-7 miesiącach, a postępowanie niejednokrotnie ciągnie się przez 2-3 lata. Kierowanie nieletnich do placówek resocjalizacyjnych następowało po upływie kolejnych kilku miesięcy. Wychowankowie, którzy oczekiwali na skierowanie do MOW lub MOS, nie mieli motywacji do zmiany swojego postępowania, czuli się bezkarni, co przyczyniało się do demoralizacji pozostałych wychowanków placówki. Niemal 10% nieletnich, którzy opuścili skontrolowane placówki opiekuńczo-wychowawcze,

zostało skierowanych do MOW lub MOS. Za szczególnie wymowny w tym kontekście należy uznać przypadek Domu Dziecka w Płocku, w którym 29 wychowanków spośród 159 odchodzących z Ośrodka w latach 2008–2010 trafiło do specjalnych placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym: 22 do MOW, czterech do MOS i dwóch do schroniska dla nieletnich.

- W latach 2008–2011 z listy wychowanków Domu Dziecka w **Supraślu** 12 dzieci trafiło do placówek wychowawczych. Upływ czasu od daty wydania postanowienia sądowego do dnia wystawienia skierowania do MOW lub MOS wynosił od 51 do 340 dni. W stosunku do jednego z wychowanków, który przebywał w placówce od 2001r., w 2007 r. zostało wydane przez sąd postanowienie o umieszczeniu w MOW, w którym został umieszczony po dziewięciu następujących miesiącach. Dwóch kolejnych przybyłych do placówki w 2009 r. zostało skierowanych do MOW po upływie jedenastu miesięcy od wydania postanowienia przez sąd.
- W Domu Dziecka w **Bierutowie** wobec trzynastu wychowanków toczyło się lub zostało zakończone postępowanie w sprawach nieletnich w związku z ich demoralizacją. Po wydaniu przez sąd postanowień o umieszczeniu w MOS lub MOW wychowankowie oczekiwali w placówce na wskazanie ośrodka. W ośmiu sprawach stwierdzono, że okres oczekiwania na opinię Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego lub innej placówki specjalistycznej oraz wskazanie ośrodka dla wychowanka przez Centralny System Kierowania Nieletnich w Warszawie trwa kilka miesięcy, w tym w czterech przypadkach od czterech do siedmiu miesięcy, w dwóch od 11 do 27 miesięcy, zaś w dwóch przypadkach od lipca 2008 r. i października 2009 r. do czasu zakończenia kontroli nie został wskazany ośrodek.

Przedstawiciele sądów wskazywali, że długotrwałość postępowań związana jest z kwestiami proceduralnymi.

- Sąd Rejonowy w Oleśnicy w czerwcu 2011 r., wskazując na przyczyny umieszczania w oddziale interwencyjnym nieletnich, którzy oczekiwali na miejsce MOW lub MOS podał, że: „(..). Przed wydaniem takiego orzeczenia sąd musi uzyskać opinię rodzinnego ośrodka diagnostyczno-konsultacyjnego lub innej specjalistycznej placówki (art. 25. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz.

178 z późn. zm.). Czas oczekiwania na taką opinię wynosi kilka miesięcy i do momentu jej uzyskania nie można zakończyć postępowania. Po wydaniu orzeczenia o umieszczeniu nieletniego w ośrodku, Sąd oczekuje na wskazanie konkretnego ośrodka przez Centralny System Kierowania Nieletnich w Warszawie do Placówek nieraz przez kilka miesięcy. (...)". Po zapoznaniu się z aktami spraw wskazanymi w piśmie podał, że:

- w sprawie o sygn. akt (...) na skutek informacji Placówki w kwietniu 2007 r. wszczęto postępowanie przeciw nieletniemu i zlecono wtedy sporządzenie opinii w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym we Wrocławiu; opinia wpłynęła do Sądu w dniu 31 stycznia 2008 r. i w tym samym dniu zostało wydane orzeczenie o umieszczeniu nieletniego w młodzieżowym ośrodku socjoterapii; do czasu uzyskania pełnoletności mimo ponagleń Sądu Starostwo Powiatowe w Oleśnicy nie wskazało konkretnego ośrodka dla nieletniego;
- w sprawie o sygn. akt (...) wszczęto postępowanie przeciw nieletniej w kwietniu 2009 r. i zlecono wówczas sporządzenie opinii w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym we Wrocławiu; opinia wpłynęła do Sądu w lutym 2010 r.; w marcu 2010 r. Sąd wydał orzeczenie o umieszczeniu nieletniej w młodzieżowym ośrodku wychowawczym; nieletnia złożyła apelację od tego orzeczenia; akta sprawy wróciły z Sądu Okręgowego we Wrocławiu z rozpoznaną apelacją w czerwcu 2010 r.;
- w sprawie o sygn. akt (...) w październiku 2010 r. wszczęto postępowanie przeciw nieletniemu; w sprawie zlecono sporządzenie opinii w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym we Wrocławiu, planowany termin badań nieletniego to sierpień 2011r.;
- w sprawie o sygn. akt (...) postanowieniem z dnia 13 czerwca 2008 r. Sąd umieścił nieletnią w trybie interwencyjnym w Placówce w Bierutowie do czasu umieszczenia w młodzieżowym ośrodku socjoterapii; od lipca 2008 r. nieletnia figuruje w centralnym systemie dla nieletnich i mimo ponagleń nie został wskazany dla niej ośrodek.

Wydziały rodzinne i nieletnich sądów często nie informowały placówek opiekuńczo-wychowawczych, w których przebywali nieletni, o terminach spraw toczących się przed sądem. Placówki były zaskakiwane otrzymanymi

mi postanowieniami zarówno w sprawach wychowawczych, rodzinnych, jak i karnych. Z kolei sądy wskazywały na brak podstaw prawnych do wysyłania z urzędu przez sąd dyrektorowi placówki odpisów orzeczeń wydanych w sprawach małoletnich i nieletnich, a także, że piecza nad dzieckiem nie jest równoznaczna z jego reprezentowaniem przed sądem we wszystkich sprawach dotyczących małoletniego, albowiem ogranicza się jedynie do dochodzenia roszczeń alimentacyjnych.

- Dyrektor MOPR w Lublinie wymienił następujące problemy dotyczące współpracy z sądem:
 - przedłużający się proces postępowania sądowego i opieszałość w sprawie uregulowania sytuacji prawnej dziecka i rodziny,
 - orzekanie przez sąd o umieszczeniu dziecka w dwóch różnych placówkach zapewniających całodobowy pobyt: całodobowej opiekuńczo-wychowawczej (pomoc społeczna); młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii (oświata i wychowanie),
 - przesyłanie postanowienia o umieszczeniu dzieci w rodzinie zastępczej często po kilku miesiącach, a nie bezpośrednio po uprawomocnieniu. Skutkowało to niewiedzą MOPR o ustanowieniu rodziny zastępczej,
 - nieprzekazywanie każdorazowo informacji o zastosowaniu lub zmianie środka wychowawczego w stosunku do dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej,
 - umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej pomimo negatywnej opinii MOPR.

5. W połowie skontrolowanych powiatów nie przestrzegano postanowień sądów dotyczących typu placówki, do jakiej powinno być skierowane dziecko. W czterech przypadkach dotyczyło to dzieci, które postanowieniem sądów winny być umieszczone w placówce socjalizacyjnej, a były kierowane do placówki interwencyjnej.

- W Placówce w Goleniowie w części interwencyjnej przebywali wychowankowie posiadający postanowienie sądu o umieszczeniu w placówce socjalizacyjnej: w 2008 r. – trzech wychowanków; w 2009 r.

– czterech wychowanków; w 2010 r. – czternastu wychowanków.

- **MOPR w Białymstoku** w trzech spośród 60 przypadków, wbrew postanowieniu sądowemu obowiązującemu umieszczenie dzieci w placówce typu socjalizacyjnego skierowano małoletnich do placówki typu interwencyjnego, uzasadniając to brakiem odpowiednich miejsc i koniecznością – ze względu na dobro dziecka – natychmiastowego umieszczenia go w placówce.

W jednej placówce stwierdzono nawet kierowanie dzieci w trybie interwencyjnym do placówki typu socjalizacyjnego, zupełnie nieprzystosowanej do realizacji zadań w tym zakresie.

- W latach 2008–2011 do Domu Dziecka w **Barlinku** przyjęto 17 dzieci umieszczanych tam w trybie interwencyjnym, pomimo że placówka była instytucją socjalizacyjną i nie miała możliwości pomocy psychologicznej i terapeutycznej. Placówka nie posiadała również w strukturze organizacyjnej grupy interwencyjnej.

Sądy, wydając postanowienia, nie wskazywały typu placówki, w jakiej należy umieścić małoletniego, co powodowało, że PCPR podejmowały decyzję o umieszczeniu dzieci w placówkach, w których były wolne miejsca. Wynikało to niejednokrotnie ze swoistej umowy pracowników PCPR oraz sądów opiekuńczych, tj. uwzględniana była posiadana przez powiaty baza placówek, a nie faktyczna sytuacja i potrzeby dziecka.

- W objętej kontrolą dokumentacji w Domu Dziecka w **Brodnicy** na 25 przypadków tylko w jednym sąd wskazał rodzaj placówki, Dyrektor PCPR w Brodnicy wyjaśniła, że „Z uwagi na trudności w znalezieniu wolnego miejsca w placówce, ustalono z Sądem Rejonowym w Brodnicy, iż wskazywanie typu placówki może spowodować dodatkowe utrudnienia w wykonywaniu postanowienia, szczególnie wydanych w trybie nagłym”.
- W PCPR w **Lęborku** w 2008 r. stwierdzono, że sąd rodzinny w dziesięciu, spośród 20 badanych przypadków, nie wskazał typu placówki, w 2009 r. w siedmiu spośród 20, a w 2010 r. w 12 spośród 20.

W 15, spośród 28 objętych kontrolą jednostek, NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące długości pobytu dziecka w placówce interwencyjnej, która nie powinna trwać dłu-

żej niż trzy miesiące, a w przypadku, gdy postępowanie sądowe w sprawie uregulowania sytuacji prawnej dziecka jest w toku, pobyt nie powinien przekraczać sześciu miesięcy (§ 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych).

- Z analizy dokumentacji 30 dzieci umieszczonych w placówkach interwencyjnych przez **Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie** wynika, że 17 z nich przebywało powyżej trzech miesięcy, a dziewięciu powyżej sześciu miesięcy bez sądowego przedłużenia, a wynikało to głównie z przedłużających się procedur sądowych.
- W Domu Dziecka w **Bierutowie** w oddziale interwencyjnym wychowankowie przebywali ponad sześć miesięcy. Przekroczenie terminu dotyczyło 11 wychowanków przyjętych w 2008 r., 12 w 2009 r. oraz dziewięciu w 2010 r. Wynikało to z braku wolnych miejsc w oddziale socjalizacyjnym.

Z ustaleń kontroli wynika, że pobyt w placówkach interwencyjnych miał niekorzystny wpływ na realizowany proces wychowawczy.

- Pracownik **MOPR w Lublinie** podała, że: „(...) Nie jest korzystne przedłużanie, z różnych względów okresu pobytu dziecka w placówce interwencyjnej. Niestabilna (tymczasowa) sytuacja dziecka niekorzystnie wpływa nie tylko na jego zachowanie ale i na oczekiwane efekty pracy wychowawczej pracowników placówki, nie sprzyja podjęciu systemowych działań wychowawczych. Zdarza się, że nawet roczny pobyt w placówce interwencyjnej skutkuje skierowaniem do placówek zajmujących się resocjalizacją nieletnich”.

6. Ustalenia kontroli wskazują, że dzieci opuszczające placówki opiekuńczo-wychowawcze mają o wiele częściej kłopoty z usamodzielnieniem i przystosowaniem do życia, niż te, które wychowywały się w rodzinach adopcyjnych i zastępczych.

Z informacji Dyrektora Schroniska dla Nieletnich w Dominowie (woj. lubelskie), dotyczącej nieletnich osadzonych w schronisku, wynika, że procentowy udział wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz z rodzin zastępczych kształtował się w latach 2008–2010 następująco

Rok	Liczba nieletnich nowo umieszczonych w ośrodku	Liczba nieletnich, którzy przebywali w placówkach	%	Liczba nieletnich, którzy pochodzili z rodzin zastępczych	%
2008	67	34	51	5	7
2009	76	39	51	8	10
2010	61	34	56	0	0

Są też istotne różnice w jakości wykształcenia i przygotowania do pracy zawodowej dzieci wychowujących się w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych. W latach 2008–2010 odsetek wychowanków z rodzin zastępczych kontynuujących naukę na studiach wyższych był zdecydowanie wyższy niż wychowanków domów dziecka.

- W latach 2008–2010 liczba wychowanków domów dziecka w Częstochowie korzystających z pomocy na kontynuację nauki na studiach wyższych wyniosła sześć osób, co stanowiło odpowiednio od 7,2% do 7,6% ogólnej liczby pełnoletnich wychowanków. Natomiast liczba wychowanków rodzin zastępczych wyniosła: w 2008 – 54 osób, w 2009 – 59 osób, w 2010 – 83 osoby, co stanowiło odpowiednio: 29,5%, 33% i 45,9% pełnoletnich wychowanków rodzin zastępczych.
- W latach 2008–2010 tylko jeden wychowanek placówek opiekuńczo-wychowawczych w Lęborku korzystał z pomocy na kontynuację nauki na studiach wyższych. Natomiast liczba wychowanków rodzin zastępczych korzystających z takiej pomocy wyniosła: w 2008 – 18 osób, w 2009 – 20 osób, w 2010 – 23 osoby.

3.2.4 Działania na rzecz powrotu dziecka do życia w rodzinie

Działania jednostek objętych kontrolą zmierzające do przywrócenia dzieci do wychowania w rodzinie biologicznej były niewystarczające. W wielu przypadkach brak było dostatecznej pomocy i pracy socjalnej mającej na celu przywrócenie rodzinie biologicznej zdolności do sprawowania prawidłowej opieki nad dziec-

kiem. Ponad 78% umieszczonych w placówkach dzieci posiadało obydwój rodziców.

W 2009 r.²¹ jedynie 2,7% wychowanków całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych nie posiadało obydwój rodziców, a 19,2% – jednego z rodziców

W 20, spośród 28 placówek objętych kontrolą, spadła lub pozostała na niezmienionym poziomie liczba dzieci, które wróciły do rodziny naturalnej. O ile w 2008 r., spośród 561 dzieci opuszczających domy dziecka, 174 powróciło do rodziny naturalnej, to w 2010 r., spośród 517 dzieci opuszczających placówki, do rodziny powróciło 129.

- W **Częstochowie** stwierdzono tendencję spadkową w liczbie dzieci powracających do rodzin biologicznych. W latach objętych kontrolą powróciło odpowiednio: 41, 39 i 28 dzieci.
- W badanym okresie stwierdzono tendencję spadkową w liczbie dzieci powracających do rodzin biologicznych w **Lublinie**. W poszczególnych latach do rodzin naturalnych powróciło: w 2008 r. – 47, w 2009 r. – 35 oraz w 2010 r. – 15 dzieci.
- MOPR w **Białymstoku** udzielał pomocy w formie pracy socjalnej. W badanym okresie pracą socjalną objęto: w 2008 r. – 10.213 rodzin, w 2009 r. – 10.971 rodzin, a w 2010 r. – 12.059 rodzin. Pomimo tych działań liczba dzieci, które powróciły z placówek opiekuńczo-wychowawczych do rodzin biologicznych, systematycznie spadała. I tak, w 2008 r. powróciło 52 dzieci, w 2009 r. – 31, a w 2010 r. – 24.

Wskazuje to, że nie przynosiły efektów działania pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie. Zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o pomocy społecznej²², rodzinie ma-

²¹ W 2009 r. wg GUS 8,5 tys. wychowanków w wieku do 18 lat opuściło całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze (w 2008 r. – 9,0 tys.). Spośród wszystkich dzieci do 18 roku życia, które opuściły placówki całodobowe w ciągu roku, prawie 33% wychowanków powróciło do rodzin własnych (2,8 tys.), prawie 13% znalazło opiekę w rodzinach adopcyjnych (1,1 tys.), a ok. 15% umieszczono w rodzinach zastępczych (1,3 tys.). Ponad 27% dzieci zmieniło miejsce pobytu na inną placówkę opiekuńczo-wychowawczą (2,4 tys.), co oznacza, że nadal pozostały w instytucjonalnym systemie opieki.

²² Uchylony ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pie-

jącej trudności w wypełnianiu swoich zadań oraz dziecku z tej rodziny udziela się pomocy, w szczególności w formie: poradnictwa rodzinnego; terapii rodzinnej rozumianej jako działania psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań; pracy socjalnej.

Pracownicy placówek opiekuńczo-wychowawczych zobowiązani byli do pracy z rodzinami dzieci, której efektem powinien być powrót dzieci do rodziny, a pobyt w placówkach z założenia miał mieć charakter okresowy. W placówkach opiekuńczo-wychowawczych, poza wychowawcą dziecka, do pracy z rodziną zobowiązani byli pracownicy socjalni, którzy mogli korzystać z pomocy pedagogów i psychologów. W ok. 50% przypadków pracownicy socjalni nie byli w stanie nawiązać żadnego kontaktu z rodziną dziecka.

- *Wychowawcy oraz pedagog, zatrudnieni w Domu Dziecka w Stróżowie, podejmowali próby współpracy z rodzinami dzieci. Miały one charakter incydentalny lub okolicznościowy, co wynikało z uchylenia się rodzin od takiej współpracy.*
- *W Domu Dziecka w Chełmnie brak było kontaktów z rodzicami w przypadku trzynastu spośród 27 wychowanków przyjętych do Placówki w latach 2008–2010.*

Pracownicy kontrolowanych jednostek wskazywali na liczne bariery, które napotykają w związku z powrotem dzieci do rodzin biologicznych lub rodzin zastępczych. Dotyczyło to głównie niewydolności wychowawczej rodziców, braku ich motywacji do podnoszenia kompetencji wychowawczych oraz na niezrozumieniu potrzeb bytowych i emocjonalnych dzieci. Innymi barierami były problemy alkoholowe, niedojrzałość emocjonalna rodziców, złe wzorce wyniesione z domu lub wychowanie w rodzinach dysfunkcyjnych. Podawano liczne przypadki postaw roszczeniowych ro-

dziców wobec służb wspomagających rodziny, a nawet wrogość i niechęć do współpracy z nimi, konflikty rodzinne, rozwody rodziców albo powstawanie nowych związków konkubentkich, gdzie nowy partner nie akceptował dzieci.

- *Pracownik socjalny Domu Dziecka w Supraślu ocenił „Reasumując, niewielka ilość rodzin chce współpracować z placówką i instytucjami w celu poprawy sytuacji i powrotu dzieci do domu. Pomimo prób wyjaśniania i nakłaniania do zmiany swojej postawy życiowej, rodzice większości wychowanków, pomimo deklaracji o chęci zabrania dzieci do domu, nie próbują lub wręcz nie chcą (w niektórych wypadkach) zmienić swojej sytuacji. Rodzice twierdzą, że często są bezsilni wobec postępowania własnych dzieci, lecz na udzielane porady, wskazówki reagują z niechęcią lub nie wierzą, że mogą one coś zmienić”.*

Badając skuteczność działań na rzecz stałego powrotu dziecka do rodziny naturalnej ustalono, że źródłem wiedzy o pracy z rodzinami podopiecznych w ich środowisku lokalnym były w znaczącym stopniu rozmowy z pracownikami ośrodków pomocy społecznej i innych placówek. Jednak w większości przypadków pracownicy ci nie znali bieżącej sytuacji rodzin, na co wskazuje to, iż miesiącami nie byli oni w stanie skontaktować się z rodziną naturalną w celu sporządzenia bądź aktualizacji wywiadów środowiskowych.

- *Z wyjaśnień Dyrektora Zespołu w Człuchowie wynika, że barierami w umieszczaniu dzieci w rodzinach biologicznych są m.in. brak pracy z rodziną w jej środowisku naturalnym (brak pracowników bezpośrednio pracujących z rodziną) oraz brak środków w systemie pomocy, które uwzględniałyby realizację czynników sprzyjających reintegracji (poprawa sytuacji mieszkaniowej, podjęcie pracy zawodowej, wyjście z alkoholizmu, pedagogizacja rodziców wychowanków, programy nabywania umiejętności wychowawczych).*

Problemy związane ze wsparciem rodzin i podejmowaniem działań profilaktycznych mają zostać wyeliminowane – zgodnie z nową ustawą o pieczy zastępczej – poprzez zatrudnianie asystentów rodzinnych w gminach oraz koordynatorów pieczy zastępczej na poziomie po-

czy zastępczej z dniem 1 stycznia 2012 r. Obecnie kwestie te regulują przepisy art. 8-11 wskazanej ustawy.

wiatu. Takie rozwiązania funkcjonują w większości krajów europejskich, w których ograniczono rolę instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w formie domów dziecka. Np. we Francji opieka nad dziećmi jest zadaniem samorządów i jest nastawiona na działania profilaktyczne. Z rodziną znajdującą się w kryzysie stale pracuje jeden opiekun socjalny. Raz na pół roku informuje sąd o swojej pracy, a raz w tygodniu sytuację rodziny omawia zespół interdyscyplinarny. Rodziny zastępcze działają na podstawie licencji, otrzymują wynagrodzenie, prawo do emerytury i 5-tygodniowy urlop.

W ocenie NIK istnieje zagrożenie, że wprowadzenie funkcji asystenta rodzinnego może prowadzić do powielania się kompetencji z już istniejącymi instytucjami. W obecnych rozwiązaniach prawnych działają pracownicy socjalni zatrudnieni w powiatowych centrach pomocy rodzinie, gminnych ośrodkach pomocy społecznej, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych, którzy w zakresie obowiązków mają pracę z rodziną naturalną.

- Dyrektor Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego w Białymstoku podała, że „w prowadzeniu statutowej działalności występują bariery prawne: zadania ośrodka wymienione w rozporządzeniu w wielu aspektach powielają się z zadaniami placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz MOPR, np. praca z rodziną biologiczną, opracowywanie diagnozy psychologiczno-pedagogicznej, praca z dzieckiem”.

3.2.5 Finansowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych

1. Od 1 stycznia 2005 r. powiaty przejęły w całości odpowiedzialność, w tym finansową, za dzieci pochodzące z ich terenu, a umieszczone w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Działalność całodobowych placówek jest w całości finansowana ze środków własnych powiatu w ramach wykonywania zadań własnych. Publiczne placówki opiekuńczo-wychowawcze są jednostkami budżetowymi powiatu.

W latach 2008–2010 w budżetach powiatów objętych kontrolą w niepełnym zakresie uwzględniano wnioski placówek opiekuńczo-wychowawczych. W latach 2008–2009 środki przeznaczone na działalność placówek w relacji do zgłaszanych potrzeb stanowiły 90,0%, natomiast w 2010 r. zmniejszyły się do poziomu 87,4%. Środki na inwestycje stanowiły od 27,8% w 2008 r. do 16,4% w 2010 r. zgłaszanych potrzeb. Jak podawali dyrektorzy placówek, zmniejszenie planu wydatków ograniczało m.in. zakup artykułów gospodarstwa domowego i ubrań.

- W **Częstochowie** środki przeznaczone przez samorząd i wydatkowane na pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w latach 2008–2010 stanowiły odpowiednio: 77,9%, 85,1% i 80,0% zgłaszanego zapotrzebowania. Z uwagi na niedobór środków ograniczono m.in. wydatki na inwestycje, modernizację i doposażenie placówek oraz na pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków.

W latach 2008–2010 łączna kwota wydatków w 28 skontrolowanych placówkach systematycznie rosła i wyniosła odpowiednio: 40.520 tys. zł, 42.650 tys. zł i 44.817 tys. zł. W tym samym okresie – wskutek ograniczania limitów miejsc – liczba przebywających dzieci zmniejszyła się z 1.207 w 2008 do 1.164 w 2010 r. W rezultacie średni miesięczny koszt utrzymania jednego wychowanka w tym okresie wzrósł z 33.557 zł w 2008 r. do 38.416 zł, tj. o 14,5%.

W skontrolowanych placówkach opiekuńczo-wychowawczych koszty pobytu ok. 90% dzieci były pokrywane wyłącznie przez powiaty. W pozostałych 10% wydano decyzje o odpłatności wobec osób zobowiązanych, przy czym opłaty wnoszone były w pojedynczych przypadkach. Podejmowane działania windykacyjne wobec osób zobowiązanych do wnoszenia opłat w większości przypadków były nieskuteczne.

- Dom Dziecka w **Chojnie** zajmował się prowadzeniem windykacji należności sprzed 2004 r. z tytułu opłat za pobyt dzieci w placówkach. Wpływy w okresie 2008 r. - I półrocze 2011 r. wynosiły 8,3 tys. zł; kwota zaległości umorzonych decyzjami zarządu powiatu gryfińskiego – na wniosek dyrektora pla-

cówki po wyczerpaniu wszystkich przesłanek prawnych umożliwiających wyegzekwowanie zaległości – wynosiła 123,8 tys. zł.

- W Domu Dziecka w **Bierutowie** w 2008 r. wpływy z tytułu opłat za pobyt dzieci w placówce od osób zobowiązanych wyniosły: w 2008 r. - 154,39 zł, w 2009 r. - 19,51 zł i w 2010 r. - 124,20 zł, zaś zaległości z tego tytułu w latach 2008–2010 odpowiednio: 10.262 zł, 10.242 zł i 7.789 zł.
- Wpływy z opłat za pobyt w Domu Dziecka w **Orzeszu** w latach 2008–2010 oraz I połowie 2011r. wyniosły odpowiednio: 1.975 zł, 2.552 zł, 3.494 zł oraz 3.913 zł. Zaległości z tytułu opłat wyniosły odpowiednio: 5.577 zł, 11.500 zł, 16.921 zł oraz 6.745 zł.

Na ogół rodzice dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych to osoby o bardzo niskich dochodach bądź bez dochodów, korzystające ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej, dotknięte długotrwałym bezrobociem, niepełnosprawnością, bezradnością lub chorobą alkoholową. W związku z powyższym osoby zobowiązane do ponoszenia odpłatności w jednostkach objętych kontrolą kwalifikowały się do całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat²³.

- W latach 2008–2010, 57 spośród 80 rodzin z terenu Rzeszowa, których dzieci przebywały w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, korzystało ze wsparcia finansowego MOPS. Rodziny mające trudności opiekuńczo-wychowawcze objęte były także pomocą w ramach programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania, pomocą w ramach akcji Mikołaj oraz akcji Pomóż dzieciom przetrwać zimą.
- W uchwale Rady Powiatu w Krasnymstawie z dnia 31 sierpnia 2004 r. całkowicie zwolniono rodziców z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówce opiekuńczo-wychowawczej w przypadku, gdy dochód w rodzinie osoby zobowiązanej do ponoszenia opłat nie przekracza 200% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

²³ Zgodnie z art. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej rada powiatu określa w drodze uchwały warunki częściowego bądź całkowitego zwalniania z opłat za pobyt dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

W 17 z 28 kontrolowanych jednostek przekazane starostom przez placówki dane dotyczące średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka²⁴ były błędne, głównie z uwagi na niezgodne z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej wyliczenie tego kosztu²⁵. W niektórych placówkach nie ujmowano w kosztach wydatków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli, składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego, a także odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

- W Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w **Wydrzynie** wartość średniego miesięcznego kosztu utrzymania wychowanka na 2008 rok podano w wysokości niższej o 39,96 zł, tj. 2 383,51 zł zamiast 2 423,47 zł, co skutkowało błędnym naliczeniem kosztów na łączną kwotę 21 738,24 zł. Koszt na 2009 rok ustalono w wysokości niższej o 38,67 zł, tj. 2 631,77 zł zamiast 2 670,44 zł, a skutki błędnego naliczenia wyniosły 19 799,04 zł. Łącznie zaniżono wartość średniego kosztu utrzymania na kwotę 41,5 tys. zł.
- W Domu Dziecka w **Płocku**, z powodu nieprawidłowo wyliczonego średniego miesięcznego kosztu utrzymania dzieci w latach 2008–2010, budżet Placówki został zaniżony o 607.766 zł.
- W Domu Dziecka w **Orzeszu** skutki finansowe wynikające z błędnego naliczenia kwoty średniego kosztu utrzymania ustalono na łączną kwotę 206,5 tys. zł. Średni miesięczny koszt na lata 2008–2009 został zawyżony odpowiednio o 167 tys. zł i 28,7 tys. zł, natomiast na 2010 r. zaniżony o 8.8 tys. zł.

W siedmiu spośród 28 skontrolowanych placówek dokonano skreśleń z ewidencji wychowanków²⁶ skierowanych do MOW i MOS bez

²⁴ Zgodnie z art. 81 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej pobyt w placówce opiekuńczo-wychowawczej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania, który ustala starosta i ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku.

²⁵ Na finansowe rezultaty kontroli w łącznej wysokości 860.168 zł złożyły się: 662.528 zł – uszczuplenia środków publicznych oraz 197.640 zł – kwoty nienależnie uzyskane.

²⁶ Zgodnie z § 22 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych pobyt dziecka w placówce może zostać zakończony tylko postanowieniem sądu. W przypadku, gdy dziecko jest umieszczone pierwotnym postanowieniem sądu w placówce opiekuń-

postanowienia sądu o zakończeniu pobytu dziecka w placówce, głównie z pobudek finansowych. W obecnym stanie prawnym samorząd powiatowy musi zabezpieczyć dla tego samego wychowanka środki w dwóch różnych instytucjach wychowawczych. Zwracali na to uwagę kierownicy jednostek objętych kontrolą.

- W okresie objętym kontrolą skreślono z ewidencji Domu Dziecka w **Człuchowie** sześćcioro dzieci, które postanowieniem sądu były skierowane do MOW. Dyrektor Placówki wyjaśniła: „Skreśleń tych dokonywałam z przyczyn racjonalnych i ekonomicznych. Nieskreślenie wychowanka przekazanego do MOW powodowałoby blokadę miejsc potrzebnych dzieciom z postępowań opiekuńczych, które oczekują na miejsce w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Nielogiczne jest utrzymywanie na listach wychowanków, którzy na mocy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich mają zastosowany środek wychowawczy w postaci MOW i dodatkowo szkodliwe dla sytuacji wychowawczej”.
- Dyrektor **Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie** wyjaśniła: „wychowankowie całodobowych placówek edukacyjnych oraz resocjalizacyjnych (MOS, MOW, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, schronisk dla nieletnich, zakładów poprawczych), w przypadku gdy tak postanowi sąd, pozostają jednocześnie pod opieką placówek opiekuńczo-wychowawczych. Zdarzają się sytuacje, że miesiącami, a nawet latami nie pojawiają się oni w „swoich” placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Obok podwójnego utrzymywania miejsc dla tych wychowanków (ich podwójnego finansowania), problemem jednocześnie stała się liczba tych wychowanków. W skali całej Warszawy liczba ta wskazuje na konieczność utworzenia kolejnych miejsc, które nigdy nie będą w pełni wykorzystane, co w konsekwencji łączy się z marnotrawieniem publicznych środków finansowych”.

Najtańszą formą pieczy zastępczej były spokrewnione rodziny zastępcze oraz zawodowe rodziny zastępcze. Wydatki powiatów na dzieci przebywające w rodzinach zastępczych

były kilkukrotnie niższe od opłat ponoszonych za pobyt w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Koszty pobytu dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych były ok. czterokrotnie niższe, zaś w zawodowych rodzinach zastępczych ok. trzykrotnie niższe od pobytu dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

Barierą jednak był niedobór rodzin zastępczych oraz kandydatów do pełnienia takiej funkcji. Zwracali na to uwagę kierownicy objętych kontrolą jednostek.

- W latach 2008–2010 średnie (miesięczne) wydatki na jedną osobę umieszczoną w placówce opiekuńczo-wychowawczej w **Lublinie** wynosiły 2.388 zł w 2008 r., 4.605 zł w 2009 r. i 4.568 zł w 2010 r. W rodzinach zastępczych wielkości te kształtowały się odpowiednio: 813 zł, 821 zł i 845 zł. Natomiast w zawodowych rodzinach zastępczych: 889 zł, 1.136 zł i 1.261 zł. Liczba osób zainteresowanych utworzeniem rodziny zastępczej w tym okresie zmniejszyła się z dziesięciu do czterech.
- Średni koszt utrzymania dziecka w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych ustalany był corocznie zarządzeniem Prezydenta Miasta **Białegostoku** i wynosił w 2010 r. w zależności od placówki: od 1.692 zł do 4.426. Natomiast w rodzinach zastępczych średnie koszty wynosiły od 600 zł w rodzinie spokrewnionej z dzieckiem do 1.269 zł w zawodowej rodzinie zastępczej.

3.3 Rodziny zastępcze

1. Niewystarczająca dla zapewnienia właściwej pieczy zastępczej była opieka w systemie tzw. rodzin zastępczych, w tym zwłaszcza zawodowych rodzin zastępczych. W powiatach objętych kontrolą w latach 2008–2010 liczba rodzin zastępczych zwiększyła się nieznacznie z 3.380 do 3.500. Przebywało w nich od 4.527 do 4.578 dzieci. We wszystkich jednostkach objętych kontrolą (ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych, placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz ośrodkach pomocy rodzinie) zwracano uwagę na brak odpowiedniej liczby rodzin zastępczych, co w praktyce wymuszało kierowanie

czo-wychowawczej, a sąd umieszcza je w MOW lub MOS nie zmieniając jednocześnie pierwszego postanowienia, to nadal pozostaje ono wychowankiem placówki opiekuńczo-wychowawczej, a za niewykorzystane miejsce powiat kierujący musi ponosić odpłatność.

lub pozostawianie dzieci w instytucjonalnych formach pomocy.

- *Na problem ten wskazał m.in. pracownik socjalny Domu Dziecka w Płocku informując, że „Po zgłoszeniu dzieci dostajemy zazwyczaj informację zwrotną z PCPR, że nie ma rodzin na daną chwilę dla zgłoszonych przez nas dzieci”.*
- *Pracownik socjalny z Domu Dziecka w Chojnie podał, że „W powiecie gryfińskim jest bardzo mało rodzin zastępczych. Brakuje kandydatów do pełnienia wspomnianej funkcji, a te już istniejące są przepełnione”.*

Powiaty mają problemy z pozyskiwaniem kandydatów na rodziców zastępczych, głównie z powodu braku rodzin zainteresowanych prowadzeniem tej formy opieki, przy jednoczesnym wzroście liczby dzieci korzystających z różnych form pieczy zastępczej. W powiatach objętych kontrolą liczba ta wzrosła z 6.886 w 2008 r. do 6.905 w 2010 r.

- *W latach 2008–2010 w Rzeszowie nie pozyskano kandydatów na pełnienie funkcji zawodowych rodzin zastępczych. W 2009 roku prowadzono m.in. kampanię informacyjno – promocyjną rodzicielstwa zastępczego, która nie przyniosła spodziewanych rezultatów.*
- *W Świeciu r. w 2008 r. tylko dwie rodziny wyraziły zainteresowanie pełnieniem funkcji rodziny zastępczej, z których ustanowiono jedną rodzinę, zaś w latach 2009–2010 nie było kandydatów do pełnienia takiej roli.*

Dodać przy tym należy, że dzieje się tak pomimo prowadzenia zarówno przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, jak i powiaty, akcji zachęcających do zakładania rodzin zastępczych. Działania te nie przynosiły jednak spodziewanych rezultatów.

- *Pomimo prowadzonej działalności edukacyjnej i upowszechniającej tworzenie rodzinnych form opieki nad dziećmi, w Sosnowcu funkcjonowała tylko jedna rodzina zastępcza (w 2010 r.), a placówki rodzinne w ogóle nie powstały.*
- *Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie w latach 2008–2010 realizowało m.in. dwa programy na rzecz dzieci i rodziny: „Integracja dla samodzielności”, w którym uczestniczyło 2.572 osoby objęte opieką wychowawczą oraz „Utworzenie zespołu pracy z rodzinami dzieci umieszczonych w niespokrewnionych rodzinach zastępczych”, którego celem było*

m.in. uzupełnienie warszawskiego systemu rodzinnej opieki zastępczej. Działania te, zmierzające do pozyskania kandydatów na rodziny zastępcze oraz promowanie tej formy opieki poprzez rozpowszechnianie stosownych informacji, nie przyniosły spodziewanych efektów, ponieważ w I półroczu 2011 r. w stosunku do roku 2010 zmniejszyła się liczba rodzin zastępczych z 1.345 do 1.277, tj. o 5% oraz przebywających w nich dzieci z 1.655 do 1.553, tj. o 6%.

Na niewystarczającą liczbę rodzin zastępczych wpływ mają m.in. nieprecyzyjne przepisy dotyczące ich wynagradzania, a także brak rozwiązań w zakresie opieki i pomocy medycznej dla dzieci ze specjalnymi potrzebami zdrowotnymi (przewlekłe chorych, niepełnosprawnych).

- *W powiecie wołowskim wskazano, że barierę w zakresie umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej stanowi brak wystarczającej ilości rodzin zastępczych, a także występująca u wielu dzieci wyraźna niechęć do tego typu form opieki. Bardzo często rodziny zastępcze, a także rodzinne domy dziecka, dokonują swoistej selekcji dzieci, które mają do nich trafić. Dzieci sprawiające kłopoty wychowawcze, wykazujące niepełnosprawność intelektualną czy pierwsze oznaki zdemoralizowania, nie mają większych szans na umieszczenie w prorodzinnej formie opieki.*

Wprowadzona od 1 stycznia 2012 r. ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej kładzie nacisk na profilaktykę i pracę z rodzinami biologicznymi, powołując nową formę pomocy, tj. asystentów rodzinnych. Zgodnie z tą ustawą rodziny zastępcze wspomagać będą koordynatorzy pieczy zastępczej. Jednak wprowadzenie w życie nowych rozwiązań może nie przynieść zakładanych efektów z uwagi na:

- niedostateczną liczbę rodzin zastępczych,
- zbyt ograniczone środki finansowe przeznaczone na realizację tego zadania, zważywszy na znaczne rozbieżności co do kosztów wprowadzenia nowych rozwiązań w życie.

Związek Powiatów Polskich szacuje, że wejście w życie nowej ustawy oznacza dla budżetów samorządowych dodatkowe wydatki na kwotę nawet 3 mld zł²⁷. Ministerstwo Pra-

²⁷ Gminy blokują ustawę o pieczy, Dziennik Gazeta Prawna, nr 104 (2990) z 2011-05-31.

cy i Polityki Społecznej oszacowało te koszty na 711 mln zł, tj. ponad czterokrotnie mniej. Natomiast w budżecie państwa na rok 2012 wstępnie przyjmuje się na ten cel zaledwie 62,5 mln zł²⁸.

2. NIK zwróciła uwagę na szereg niekorzystnych zjawisk związanych z ustanawianiem rodzin zastępczych.

W sześciu spośród dziesięciu objętych kontrolą powiatów stwierdzono przypadki, że sądy nie występowały przed ustanowieniem rodzin zastępczych do powiatowych ośrodków pomocy rodzinie o wydanie opinii w sprawie kandydatów do pełnienia tej funkcji.

- *W latach 2008–2010 w Rzeszowie, zgodnie z postanowieni sędziów, utworzono 42 rodziny zastępcze, z czego: w 2008 r. – dziewięć rodzin, w 2009 r. – siedemnaście rodzin, a w 2010 r. – szesnaście rodzin. W siedemnastu sprawach sąd wydał postanowienia o ustanowieniu rodzin zastępczych bez występowania do MOPS o wydanie opinii w sprawie kandydatów na pełnienie takiej funkcji.*

Dotyczyło to także umieszczenia dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych, pomimo negatywnych opinii ośrodków pomocy społecznej. Ośrodki wskazywały na m.in.: podeszły wiek kandydatów do pełnienia tej funkcji, stan zdrowia uniemożliwiający właściwą opiekę nad dzieckiem, brak dochodów, alkoholizm kandydatów, trudne warunki mieszkaniowe, karalność kandydatów, wspólne zamieszkanie z rodzicami biologicznymi, wśród których były osoby uzależnione lub osoby, które były sprawcami przemocy, a nawet wcześniej pozbawione władzy rodzicielskiej.

- *W latach 2008–2010 w Częstochowie sąd, ustanawiając 122 nowych rodzin zastępczych, w czterestu sprawach dokonał tego pomimo negatywnych opinii wynikających z wywiadów środowiskowych.*

W przypadku rodzin spokrewnionych z dzieckiem znaczny wpływ na ich zainteresowanie tą formą opieki ma atrakcyjność świadczeń pie-

niężnych na dziecko powierzane spokrewnionej rodzinie zastępczej w porównaniu do wysokości świadczeń rodzinnych kierowanych do rodzin biologicznych²⁹.

- W jednym z objętych kontrolą ośrodków pomocy społecznej stwierdzono, że postanowieniem sądu z 2008 r. ustanowiona została rodzina zastępcza dla małoletnich w osobie ich babki. W ocenie ośrodka wskazano m.in., że duże zastrzeżenia budzi sytuacja mieszkaniowa rodziny oraz nakaz eksmisji i podeszły wiek, a motywacją ubiegania się ustanowienia takiej osoby jako rodziny zastępczej było uzyskanie świadczenia. W innym przypadku z 2010 r., sąd, ograniczając władzę rodzicielską nad małoletnią córką, ustanowił jako rodzinę zastępczą kobietę, która w opinii ośrodka pozostawała w nieformalnym związku z osobą karaną, przeciwko której toczyło się postępowanie karne.

Występowały przykłady przewlekłego rozpatrywania przez sądy wniosków składanych przez ośrodki pomocy społecznej o zmianę postanowienia i rozwiązania rodziny zastępczej lub zmianę postanowienia dotyczącego przywrócenia władzy rodzicielskiej.

- MOPR w Lublinie złożył wnioski w dniu 30.08.2010 r. w sprawie rozwiązania rodziny zastępczej i przywrócenia władzy rodzicielskiej matce (która zdała maturę i studiuje na pierwszym roku prawa), który jednak nie został rozpatrzony przez sąd do dnia 22.07.2011 r. zaś wniosek z dnia 23.02.2010 r. w sprawie rozwiązania rodziny zastępczej nie został rozpatrzony przez sąd do 22.07.2011 r.

W objętych kontrolą powiatach pracownicy zwracali uwagę, iż w praktyce nie występowały przypadki, aby sądy przesyłając postanowienia o utworzeniu rodzin zastępczych informowały o spełnianiu przez te rodziny wszystkich kryteriów, a także na to, że sądy opiekuńcze przesyłały postanowienia orzekające o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej często po

²⁸ Samorządy wygrały z rządem. Ustawa o wspieraniu rodziny do poprawki, Dziennik Gazeta Prawna z 2011-11-24.

²⁹ Kwoty świadczeń na utrzymanie dziecka we wszystkich typach rodzin zastępczych ustalane są jako procent kwoty zdefiniowanej w ustawie o pomocy społecznej. Przepis ten został uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

kilku miesiącach, a nie bezpośrednio po ich uprawomocnieniu. Ponadto sądy nie przekazywały informacji o zastosowaniu lub zmianie środka wychowawczego w stosunku do dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. Także w przypadku poinformowania przez MOPR sądu o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu rodziny zastępczej, sądy nie przysyłały informacji zwrotnych czy zostały podjęte jakiegokolwiek działania w danej sprawie (np. ustalenie nadzoru kuratora itp.).

Niezależnie od powyższego, w czterech spośród dziesięciu powiatów objętych kontrolą stwierdzono, że powiatowe centra pomocy rodzinie, nie informowały właściwych sądów opiekuńczych o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej oraz sytuacji rodziny naturalnej dziecka. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych³⁰ lub obowiązującego od dnia 8 lipca 2010 r. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 czerwca 2010 r. w sprawie rodzin zastępczych³¹.

- W latach 2008–2010 nie był realizowany przez MOPS w Rzeszowie obowiązek określony w art. 112 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej polegający na przekazywaniu sądowi wykazu rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem.

3.4 Ośrodki adopcyjne

1. W 2010 r. działało w Polsce 56 ośrodków adopcyjno-opiekuńczych³² finansowanych z budżetu powiatów oraz 37 prowadzonych przez inne podmioty niepubliczne. Kontrolą objęto dziewięć publicznych ośrodków, które w latach objętych kontrolą przeprowadziły ogółem

1.518 adopcji, w tym: 510 w 2008 r., 452 w 2009 r. i 556 w 2010 r.

Objęte kontrolą ośrodki adopcyjno-opiekuńcze realizowały zadania pomocy społecznej w zakresie wspierania rodzin adopcyjnych i zastępczych oraz rodzin naturalnych, których dzieci były umieszczone w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz prowadziły działalność diagnostyczno – konsultacyjną.

Zadaniami ośrodków było:

- przeprowadzanie adopcji dzieci,
- gromadzenie informacji o dzieciach, które mogą być przysposobione lub umieszczone w rodzinie zastępczej,
- wydawanie zaświadczeń kwalifikacyjnych stwierdzających ukończenie szkolenia dla rodzin adopcyjnych i zastępczych.

Pracownicy zatrudnieni w objętych kontrolą Ośrodkach posiadali kwalifikacje zgodne z ustalonymi w § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 6 października 2004 r. w sprawie podmiotów uprawnionych do zakładania i prowadzenia niepublicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oraz stażu pracy i kwalifikacji wymaganych od osób zatrudnionych w publicznych i niepublicznych ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych, a także warunków lokalowych, jakimi powinny dysponować te ośrodki³³. W przypadku trzech z dziewięciu objętych kontrolą ośrodków stwierdzono niewystarczającą liczbę zatrudnionych pracowników.

- W wyodrębnionej strukturze organizacyjnej OAO w Gdańsku nie przewidziano stanowiska prawnika oraz pracownika socjalnego. Ośrodek nie miał możliwości pełnego wspierania rodzin w zakresie udzielania pomocy prawnej (§ 7 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych), a ponadto nie przeprowadzał rodzinnych wywiadów środowiskowych, wynikających § 4 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia.

³⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 233, poz. 2344 ze zm. Uchylone z dniem 8 lipca 2010 r.

³¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 733. Uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.

³² Wg sprawozdania MPiPS-05 za 2010 r.

³³ Dz. U. Nr 226, poz. 2293. Uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.

W procesie przeprowadzania adopcji ośrodki zwracały uwagę na niewystarczającą liczbę rodzin skłonnych do podjęcia się tej roli, szczególnie w odniesieniu do rodzeństw, dzieci starszych i niepełnosprawnych. Problemem była również mała liczba dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych z uregulowaną sytuacją prawną, gdyż większość wychowanków utrzymywała kontakt z rodzicami, posiadającymi ograniczoną władzę rodzicielską. Dodać przy tym należy, że 78% dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach zastępczych posiada oboje rodziców, którym sądy rodzinne nie odbierały praw rodzicielskich.

Uwagę zwraca także przewlekłość procedur sądowych mających na celu uregulowanie sytuacji prawnej dzieci, wynikająca głównie z odległych terminów rozpraw i oczekiwanie przez sądy na opinie z Rodzinnych Ośrodków Diagnostyczno-Konsultacyjnych. Zgodnie z art. 120 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy³⁴, jeżeli dziecko pozostaje pod opieką opiekuna prawnego, do przysposobienia potrzebna jest jego zgoda. W objętych kontrolą jednostkach stwierdzono przypadki nawet kilkuletnich opóźnień w zgłaszaniu dzieci do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, a także przeciągających się procedur sądowych i administracyjnych, co znacznie zmniejszało szanse dziecka na adopcję.

- Dyrektor OAO w **Gdańsku** podała, że w realizacji procedury adopcyjnej, szczególnie odczuwalną barierą pozostaje długotrwałość procedur sądowych dotyczących regulowania sytuacji prawnej dzieci oraz oczekiwania i możliwości kandydatów do adopcji odbiegające od potrzeb zgłoszonych do adopcji dzieci.
- W OAO w **Lublinie** czas trwania poszczególnych etapów adopcyjnych, ustalony na podstawie zbadanej próby 45 spraw, w których wystąpiło pozbawienie władzy rodzicielskiej, był następujący: od przybycia dziecka do placówki do pozbawienia władzy rodzicielskiej, upłynęło od dwóch do 40 miesięcy (śred-

ni czas wyniósł 11 miesięcy), od pozbawienia władzy rodzicielskiej do ustanowienia opiekuna prawnego upłynęło od pięciu dni do 14 miesięcy (średni czas wyniósł 3,5 miesiąca), od ustanowienia opiekuna prawnego do zgłoszenia dziecka do ośrodka adopcyjnego upłynęło od 17 dni do 51 miesięcy (średni czas wyniósł dziewięć miesięcy).

- W Placówce w **Blachowni** w badanych 17 przypadkach stwierdzono, że jedno dziecko zostało zgłoszone do adopcji 14 miesięcy po przyjęciu do Placówki i 56 miesięcy od ustanowienia opiekuna prawnego.

Niektóre placówki – z uwagi na długotrwałość postępowania sądowego – zgłaszały dzieci do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych przed ustanowieniem opiekuna prawnego, mimo wymogu wynikającego z § 10 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych, iż do ośrodka zgłaszane jest dziecko z uregulowaną sytuacją prawną.

- W latach 2008–2010 r. w Domu Dziecka w **Krasnem**, spośród 27 dokonanych adopcji, 20 dzieci zgłoszono do Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego przed ustanowieniem opiekuna prawnego. Dyrektor Domu wyjaśniła, że „Każdy dzień pobytu dziecka w placówce jest ze szkodą dla rozwoju dziecka. Znając, z doświadczenia, stanowisko sądu, brak opieki prawnej nie wstrzymywał toku postępowania sądowego w procesie adopcji. Często sąd ustanawiał opiekę prawną w dniu rozprawy adopcyjnej. W związku z tym, aby nie przedłużać pobytu dziecka w placówce i przyspieszyć proces adopcyjny, zgłaszano dzieci do Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego po uprawomocnieniu postanowienia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej”.

W trakcie kontroli pracownicy objętych kontrolą ośrodków adopcyjno-opiekuńczych zwracali uwagę, że obowiązujące uregulowania prawne nie zapewniają wystarczających warunków do prowadzenia skutecznej działalności. Dotyczyło to przede wszystkim adopcji ze wskazaniem, uzyskiwania kwalifikacji rodziny adopcyjnej, czy też pomijania przez sądy ośrodków jako strony postępowania. Zwracano uwagę również na to, że sądy nie przekazują ośrodkom żadnych postanowień dotyczących opieki prawnej, ewentualnej jej zmiany, postanowień dotyczących pozbawienia władzy rodzicielskiej, a także – już po zakończe-

³⁴ Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zm.

niu postępowania adopcyjnego – postanowienia o przysposobieniu. Sądy argumentowały to tym, iż ośrodek adopcyjny nie jest stroną postępowania.

- Dyrektor OAO w **Rzeszowie** podała, że: „Obowiązujące uregulowania prawne nie w pełni zapewniają warunki do prowadzenia skutecznej działalności, a głównymi barierami są:

1/ Brak jednoznacznych uregulowań prawnych dot. uzyskiwania kwalifikacji rodziny adopcyjnej przez rodziny wcześniej nie zakwalifikowanej przez jeden ośrodek, a kwalifikowanej następnie przez inny. Na przełomie roku 2010/2011 ujawniono sprawę przemocy wobec dzieci umieszczonych w rodzinie adopcyjnej, która wcześniej nie uzyskała pozytywnej opinii w Ośrodku w Rzeszowie. Małżonkowie zwrócili się do innego ośrodka, gdzie otrzymali pozytywną opinię, a następnie umożliwiono im adopcję dzieci.

2/ Pomijanie przez sądy rodzinne ośrodków adopcyjnych jako instytucji, które, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, odpowiedzialne są za prowadzenie procedur adopcyjnych w przekazywaniu dokumentacji ważnej dla sprawy. Sądy nie przekazują ośrodkom żadnych postanowień dotyczących opieki prawnej, ewentualnej zmiany teje, postanowień dotyczących pozbawienia władzy rodzicielskiej, a także – już po zakończeniu postępowania adopcyjnego, postanowienia o przysposobieniu. Informacje o tym fakcie pozyskujemy jedynie dzięki dobrej woli samej rodziny adopcyjnej. Sądy argumentują to tym, iż ośrodek adopcyjny „nie jest stroną postępowania” i to jest racja, jednak brak wymienionych dokumentów często wydłuża czas przygotowania kwalifikacji dziecka do adopcji, a działania ośrodków opiera się o ustne informacje z placówek, sądów lub dobrą wolę dyrektorów placówek opiekuńczych, którzy niekiedy do dokumentów zgłoszenia dziecka dodają kserokopię wymienionych postanowień.

3/ Nierówność wobec prawa kandydatów na rodziców adopcyjnych w kontekście zjawiska, tzw. adopcji ze wskazaniem, adopcji nazywanych „komercyjnymi.” Zjawisko adopcji ze wskazaniem nasiliło się szczególnie w ostatnich latach. Art. 82 ust. 5 projektu ustawy o pomocy społecznej (a nawet 146 ust. 1 nowego projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej) stwierdza, że „Prowadzenie procedur przysposobienia oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka, zwanych dalej „kandydatami do

przysposobienia dziecka”, stanowi wyłączną kompetencję ośrodka adopcyjnego.” Obecna praktyka pokazuje, że coraz częściej praktykowane jest przysposobienie ze wskazaniem osoby przysposabiającej, przy czym przysposobienie to odbywa się z pominięciem ośrodka adopcyjno-opiekuńczego. (...). Pominięty zostaje cały niematerialny aspekt przysposobienia, taki jak; brak kwalifikacji dziecka do przysposobienia, brak diagnozy medycznej, psychologicznej dziecka, specyfiki potrzeb dziecka, oceny możliwości nawiązywania więzi emocjonalnej, brak dokonania doboru rodziny przysposabiającej właściwej ze względu na potrzeby dziecka. (...).”

2. Mało precyzyjne okazały się w praktyce, wydane przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, przepisy rozporządzenia w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Zadania częściowo zostały sformułowane hasłowo i nieprecyzyjnie bez określonych procedur co do dokumentowania działań. W szczególności nie określono formy dokumentowania realizowanych działań. Stwarzało to dużą swobodę postępowania, utrudniając wymianę informacji.

- Dyrektor OAO w **Rzeszowie** podała, że „Każdy Ośrodek pracuje własnymi metodami: szkolenia, opracowane przez siebie druki wywiadów, kart zgłoszeń dzieci, metody diagnostyczne, a nawet gromadzi dokumenty dodatkowe, które nie są wyszczególnione w rozporządzeniu. Utrudnia to przepływ informacji między Ośrodkami. W świetle rozporządzenia w sprawie ośrodków adopcyjnych - § 2 ust. 2, ośrodek gromadzi „informacje” o rodzinie – nie jest jednak ustalone, w jakiej formie mają one być gromadzone. Obecnie każdy z ośrodków ma inne wymagania dotyczące formy, czy rodzaju dokumentacji, tak rodziny adopcyjnej jak i dziecka”.

Niejednoznaczne i nieprecyzyjne sformułowania w wymienionym rozporządzeniu w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych utrudniały bądź uniemożliwiały, objętym kontrolą ośrodkom, prawidłowe prowadzenie wojewódzkich banków danych (WBD) o dzieciach oczekujących na przysposobienie i kandydatach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz o rodzinach zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka na terenie woje-

wództwa. W szczególności dotyczyło to bieżącego prowadzenia WBD, z uwagi na brak określenia form i zakresu współpracy ośrodków adopcyjno-opiekuńczych z sądami.

- Dyrektor OAO w **Szczecinie** podała, że „Sądy Rodzinne nie mają obowiązku przekazywania informacji o wyznaczeniu terminu rozprawy adopcyjnej. Ośrodek często nie ma wiedzy udokumentowanej na temat uprawomocnienia się postanowienia Sądu, informacje o tym, że wyrok adopcyjny uprawomocnił się uzyskujemy np. od rodziny adopcyjnej, która również nie ma obowiązku udzielania takich informacji. W związku z powyższym § 13 Rozporządzenia sprawie Ośrodków Adopcyjno – Opiekuńczych mówiący o informowaniu WBD o uprawomocnieniu się postanowienia sądowego o przysposobienie w przypadku gdy małoletni był zgłoszony do WBD jest trudny do zrealizowania, w wielu przypadkach informacje opierają się na przekazach ustnych a nie na dokumentach lub brak ich w ogóle.
- OAO w **Białymstoku** stosownie do wymogów § 13 rozporządzenia nie powiadomił o fakcie przysposobienia 29 dzieci spośród 35 zgłoszonych uprzednio do wojewódzkich i centralnego banku danych. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że „Ośrodek nie mógł spełnić tego wymogu ponieważ nie był powiadamiany o wydaniu postanowienia sądowego o przysposobieniu oraz o uprawomocnieniu się tego postanowienia. Obowiązujące ustawodawstwo w tym zakresie nie reguluje tych spraw.”. Informacje te Ośrodek uzyskiwał w różnych terminach, ponieważ - wg wyjaśnień Dyrektora Ośrodka - „./.../ uzyskał (informacje) nieformalnie i okazjonalnie, przy kontaktach z rodzicami adopcyjnymi lub opiekunami prawnymi”.

3.5 Organizacja i funkcjonowanie nadzoru

Zgodnie z art. 112 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej³⁵, starosta przy pomocy PCPR sprawuje nadzór nad działalnością placówek opiekuńczo-wychowawczych. Nadzór ze strony starostów, nie zapewniał jego rzetelności, pomimo przeprowadzanych kontroli. Objęte kontrolą powiatowe ośrodki pomocy społecznej z jednej strony sprawowały nadzór, z drugiej zaś były odpowiedzialne za powstawianie stwier-

dzonych podczas kontroli nieprawidłowości, w tym: tworzenie indywidualnych planów pracy przez placówki na podstawie niekompletnych dokumentów, przekraczanie limitów miejsc, przebywanie wychowanków w innych typach placówek, głównie interwencyjnych zamiast socjalizacyjnych, przebywanie wychowanków ponad normę w placówkach socjalizacyjnych.

W pięciu placówkach nie została przeprowadzona żadna kontrola. W pozostałych 23 przeprowadzono łącznie 70 kontroli, które obejmowały głównie zapewnienie standardów opieki i wychowania dzieci, funkcjonowanie stałych zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka, współpracę pracowników placówek z rodziną naturalną.

Nadzór starostów obejmował również realizację planów finansowych, w tym bieżące monitorowanie wydatków. W związku z tym podejmowane były coroczne kontrole finansowe dotyczące przestrzegania przez jednostkę realizacji procedur kontroli finansowej oraz wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w zakresie 5% wydatków planu finansowego.

- W **Domu Dziecka w Konstancinie** starosta w badanym okresie przeprowadził trzy kontrole, w tym dotyczącą 5% wydatków budżetowych z 2008 r. Stwierdzono braki w dekretacji dowodów księgowych, uchybienia w prowadzeniu dodatkowej ewidencji wydatków strukturalnych na koncie 950 – Wydatki strukturalne, niespełnienie wymogu sporządzania sprawozdania o wydatkach strukturalnych na podstawie ewidencji księgowej, która umożliwi ustalenie wysokości wydatków poniesionych na cele strukturalne, a także nieprawidłowości w ujmowaniu wydatków na zakupy artykułów spożywczych. Zalecenia zostały wykonane.
- W **Wielofunkcyjnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Bierutowie** przeprowadzono trzy kontrole, w tym sprawdzającą w 2009 r., kompleksową w 2010 r. oraz rekontrolę w 2011 r., która ujawniła niepoprawne prowadzenie ksiąg rachunkowych i sprawozdań, nieprawidłowe naliczanie odsetek od należności publiczno-prawnych. Wnioski z tej kontroli znajdowały się w trakcie realizacji.

³⁵ Zmieniony z dniem 1 stycznia 2012 r. przez art. 218 pkt 24 lit. b) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Poza nadzorem sprawowanym przez starostów, placówki opiekuńczo-wychowawcze objęte były nadzorem wojewody³⁶. W ocenie NIK nadzór ten sprawowany był prawidłowo. We wszystkich 28 jednostkach przeprowadzono łącznie 75 kontroli, w tym kontrole kompleksowe, problemowe, doraźne, sprawdzające w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej³⁷. Ich głównym przedmiotem była jakość usług opiekuńczych i wychowawczych, realizacja programów naprawczych w związku ze standaryzacją placówek, a także kwalifikacje zatrudnianych osób.

- W Domu Dziecka w **Chełmnie** przeprowadzone zostały przez Wydział Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego dwie kontrole. Kontrola problemowa obejmowała uwarunkowania prawno-organizacyjne oraz przestrzeganie

standardu usług socjalno-bytowych i usług opiekuńczo-wychowawczych. Zalecenia i wnioski dotyczyły przestrzegania zapisów rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych (przestrzeganie terminów modyfikacji indywidualnych planów pracy, zapewnienie wychowankom udziału w zajęciach specjalistycznych wraz z prowadzeniem arkuszy obserwacji, przestrzeganie zapisów rozporządzenia dotyczących pełnienia opieki nocnej przez dwie osoby, zatrudnianie osób o wymaganych kwalifikacjach, wykonanie prac remontowych w łazienkach). Druga kontrola (doraźna) dotyczyła zapewnienia opieki popołudniowej i nocnej. Dyrektor placówki został zobowiązany do zapewnienia opieki w godzinach nocnych, przez co najmniej dwóch pracowników o wymaganych kwalifikacjach.

- W ramach nadzoru nad Domem Dziecka w **Oławie** służby Wojewody Dolnośląskiego przeprowadziły dwie kontrole i jedną rekontrolę m.in. w zakresie zapewnienia opieki wychowankom podczas zajęć opiekuńczo-wychowawczych i w godzinach nocnych, pracy z rodziną biologiczną i postępowania w sprawie usamodzielnienia wychowanków. Kontrole te ujawniły m.in. brak wymaganych kwalifikacji u pracownika socjalnego, brak modyfikowania indywidualnych planów pracy dziecka po posiadzeniach stałego zespołu, a także naruszenie § 25 ust. 6 rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych ze względu na brak odpowiedniej liczby wychowawców podczas dyżurów nocnych oraz uchybienia w prowadzonych postępowaniach usamodzielnionych.

³⁶ Na podstawie art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej do zadań wojewody należy nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, w tym standardy opieki i wychowania, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.

³⁷ Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola miała charakter kontroli koordynowanej i została podjęta z inicjatywy własnej NIK, z uwzględnieniem propozycji Rzecznika Praw Dziecka, który wskazał na przypadki kilkuletnich opóźnień w zgłaszaniu dzieci do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych przez placówki opiekuńczo-wychowawcze, a także przeciągające się procedury sądowe i administracyjne oraz nierzetelne działania w zakresie okresowej oceny sytuacji dziecka. Rzecznik Praw Dziecka informował również o uchybieniach w pracy socjalnej, wykonywanej przez powiatowe centra pomocy rodzinie, mającej na celu przywrócenie rodzinie biologicznej zdolności do sprawowania prawidłowej opieki nad dzieckiem. Powyższe ustalenia znalazły częściowe potwierdzenie w wynikach kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych przez Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia w 2010 r. W przygotowaniu kontroli wzięto również pod uwagę wyniki kontroli koordynowanych NIK: „Funkcjonowanie wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych”³⁸ przeprowadzonej w 2007 r. oraz „Realizacja niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej na rzecz dzieci przez wybrane jednostki administracji samorządowej powiatów”³⁹ z 2008 r.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w 47 jednostkach, w tym w 28 placówkach opiekuńczo-wychowawczych, 9 ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych oraz 10 centrach pomocy rodzinie. Do kierowników wszyst-

kich jednostek kontrolowanych skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające ogółem 158 wniosków pokontrolnych. Ponadto skierowano 4 wystąpienia pokontrolne do organów nadrzędnych. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych 2 jednostki złożyły zastrzeżenia. Wnioski pokontrolne dotyczyły w szczególności:

- skierowane do placówek opiekuńczo-wychowawczych:
 - podejmowania skutecznych działań interwencyjnych i wyjaśniających w przypadku przekazywania wraz z przyjmowanym dzieckiem niekompletnej dokumentacji,
 - przekazywania organowi prowadzącemu rzetelnej informacji odnośnie średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka w placówce, wyliczonego zgodnie z obowiązującymi przepisami,
 - dostosowania składu i terminów posiedzeń stałego zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka do obowiązujących przepisów,
 - przestrzegania terminu opracowywania indywidualnych planów pracy dla dzieci przy udziale właściwych specjalistów oraz rzetelne dokumentowanie tych czynności,
 - przeprowadzania wywiadów środowiskowych i ich aktualizacji w obowiązujących terminach,
 - zaprzestania dokonywania skreśleń z ewidencji placówki wychowanków czasowo umieszczonych w MOW lub MOS,
 - terminowego powiadamiania właściwych instytucji o przypadkach samowolnego opuszczania placówki przez wychowanków,
 - przestrzegania standardów odnośnie ogólnej liczby wychowanków i w poszczególnych grupach wychowawczych oraz podjęcia działań mających na celu zatrudnienie osób posiadających wymagane wykształcenie i kwalifikacje,

³⁸ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych „Funkcjonowanie wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych”, Nr ewid. 144/A/2008/P/07/099/KPZ.

³⁹ Informacja o wynikach kontroli realizacji niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej na rzecz dzieci przez wybrane jednostki administracji samorządowej powiatów – KPZ-41010-2008, Nr ewid. 149/2009/P/08/097/KPZ.

- skierowane do ośrodków adopcyjno-opiekuńczych dotyczyły:
 - podjęcia działań, we współpracy z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, umożliwiających pozyskiwanie na bieżąco danych o dokonanych przysposobieniach dzieci, celem terminowego przekazywania informacji do wojewódzkich i centralnego banku danych,
 - rzetelnego sporządzania diagnozy psychologicznej i pedagogicznej dla dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia,
- skierowane do centrów pomocy dotyczyły:
 - prowadzenia postępowań w sprawie wydania decyzji o odpłatności za umieszczenie dziecka w placówce zgodnie z wymogami K.p.a. oraz załączania do skierowań wymaganej przepisami prawa dokumentacji dzieci,
 - ustalania średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka w placówce zgodnie z obowiązującą metodologią,
 - przestrzegania limitu miejsc określonego dla podległych placówek opiekuńczo-wychowawczych,
 - przeprowadzania wywiadów środowiskowych stosownie do obowiązujących przepisów,
 - wzmożenia bieżącego nadzoru nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, szczególnie w zakresie współpracy z rodziną i ośrodkami pomocy społecznej.

Dotychczas 90 wniosków zostało zrealizowanych lub jest w trakcie realizacji. Dyrektorzy placówek opiekuńczo-wychowawczych i centrów pomocy rodzinie poinformowali, że podjęte zostały działania organizacyjne mające głównie na celu wyeliminowanie uchybień proceduralnych w zakresie kierowania dzieci do placówek nierzetelnego prowadzenia dokumentacji podopiecznych, terminowego przeprowadzania wywiadów środowiskowych, a także prawidłowego ustalania średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka. Ponadto wskazali, że zintensyfikowana została współpraca ośrodków adopcyjno-opiekuńczych z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, usprawniająca bieżący przepływ informacji o dokonanych przysposobieniach dzieci.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli w łącznej wysokości 860.168 zł złożyły się:

- 662.528 zł – uszczuplenia środków publicznych,
- 197.640 zł – kwoty nienależnie uzyskane.

Stwierdzone finansowe rezultaty kontroli wynikały z nieprawidłowego ustalania średniomiesięcznego kosztu utrzymania dziecka w placówce.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym
Placówki opiekuńczo-wychowawcze		
1.	Ośrodek Wsparcia Dziecka i Rodziny w Józefowie k. Warszawy	Pozytywna z nieprawidłowościami
2.	Ośrodek Opiekuńczo-Wychowawczy w Płocku	Pozytywna z nieprawidłowościami
3.	Dom Dziecka nr 4 w Warszawie	Pozytywna z uchybieniami
4.	Powiatowy Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Konstancinie Jeziornej	Pozytywna z nieprawidłowościami
5.	Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Suwałkach	Pozytywna z nieprawidłowościami
6.	Dom Dziecka im. Janusza Korczaka w Krasnem	Pozytywna
7.	Dom Dziecka w Supraślu	Pozytywna
8.	Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Wydrznie	Pozytywna z nieprawidłowościami
9.	Dom Dziecka w Chełmnie	Pozytywna z nieprawidłowościami
10.	Dom Dziecka w Brodnicy	Pozytywna z nieprawidłowościami
11.	Dom Dziecka w Tczewie	Pozytywna z uchybieniami
12.	Zespół Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Człuchowie	Pozytywna z nieprawidłowościami
13.	Placówka Wielofunkcyjna nr 1 w Łęborku	Pozytywna z nieprawidłowościami
14.	Wielofunkcyjna Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Siemianowicach Śląskich	Pozytywna z nieprawidłowościami
15.	Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Blachowni	Pozytywna z nieprawidłowościami
16.	Dom Dziecka w Orzeszu	Pozytywna z nieprawidłowościami
17.	Dom Dziecka w Zamościu	Pozytywna z uchybieniami
18.	Wielofunkcyjna Placówka Opieki nad Dzieckiem i Rodziną „Promyk” w Janowie Lubelskim	Pozytywna z nieprawidłowościami
19.	Dom Dziecka w Krasnymstawie	Pozytywna z uchybieniami
20.	Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Tarnobrzegu	Pozytywna
21.	Dom Dziecka im. Janusza Korczaka w Strzyżowie	Pozytywna
22.	Dom Dziecka nr 1 w Jarosławiu	Pozytywna z uchybieniami
23.	Dom Dziecka w Barlinku	Pozytywna z nieprawidłowościami
24.	Wielofunkcyjna Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Goleniowie z filią w Nowogardzie	Pozytywna z nieprawidłowościami
25.	Wielofunkcyjna Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Chojnie	Pozytywna z uchybieniami
26.	Wielofunkcyjna Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Bierutowie	Pozytywna z nieprawidłowościami
27.	Powiatowa Wielofunkcyjna Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Godzicinie	Negatywna
28.	Dom Dziecka w Oławie	Pozytywna z nieprawidłowościami

Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze		
1.	Publiczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Warszawie	Pozytywna
2.	Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Białymstoku	Pozytywna z uchybieniami
3.	Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Bydgoszczy	Pozytywna
4.	Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Gdańsku	Pozytywna z uchybieniami
5.	Publiczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Sosnowcu	Pozytywna z uchybieniami
6.	Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Lublinie	Pozytywna z nieprawidłowościami
7.	Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Rzeszowie	Pozytywna
8.	Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Szczecinie	Pozytywna
9.	Wrocławskie Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji	Pozytywna z uchybieniami
Centra pomocy rodzinie		
1.	Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie	Pozytywna z uchybieniami
2.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu	Pozytywna
3.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku	Pozytywna z uchybieniami
4.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Świeciu	Pozytywna z nieprawidłowościami
5.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Lęborku	Pozytywna z nieprawidłowościami
6.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie	Pozytywna z nieprawidłowościami
7.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie	Pozytywna z nieprawidłowościami
8.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzeszowie	Pozytywna z nieprawidłowościami
9.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie	Pozytywna
10.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu	Pozytywna z nieprawidłowościami

Wykaz aktów prawnych

1. Oddział 2 i 3, Rozdziału II Działu IA oraz Działu II Tytuł II ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁴⁰;
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴¹;
3. Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴²;
4. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴³;
5. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych⁴⁴; uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
6. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 30 września 2005 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych⁴⁵; jw. uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.;
7. Rozporządzenia 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-opiekuńczych⁴⁶;
8. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 6 października 2004 r. w sprawie podmiotów uprawnionych do zakładania i prowadzenia niepublicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oraz stażu pracy i kwalifikacji wymaganych od osób zatrudnionych w publicznych i niepublicznych ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych, a także warunków lokalowych, jakimi powinny dysponować te ośrodki⁴⁷;
9. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 5 października 2004 r. w sprawie centralnego banku danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie oraz ośrodków adopcyjno-opiekuńczych upoważnionych do współpracy z licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi⁴⁸;
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 czerwca 2010 r. w sprawie rodzin zastępczych⁴⁹; Do 8 lipca 2010 r. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 18 października 2004 r. w sprawie rodzin zastępczych⁵⁰;
11. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁵¹;
12. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁵². Od 22 lutego 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁵³.

⁴⁰ Dz. U. Nr 9, poz. 59, ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.

⁴² Dz. U. nr 149, poz. 887, ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572.

⁴⁴ Dz. U. Nr 201, poz. 1455.

⁴⁵ Dz. U. Nr 205 poz. 1701, ze zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 214, poz. 1812, ze zm.

⁴⁷ Dz. U. Nr 226, poz. 2293.

⁴⁸ Dz. U. Nr 223, poz. 2266.

⁴⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 733

⁵⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 233, poz. 2344 ze zm.

⁵¹ Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm.

⁵² Dz. U. Nr 77, poz. 672, ze zm.

⁵³ Dz. U. Nr 27, poz. 138

Wykaz organów, którym przekazano informację

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