



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.04.2022

Pan
Maciej Burakowski
Dyrektor Powiatowego Centrum
Pomocy Rodzinie w Wołominie
ul. Legionów 78
05-200 Wołomin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/031 Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie ¹ ul. Legionów 78, 05-200 Wołomin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Burakowski, dyrektor PCPR w Wołominie, od dnia 27 stycznia 2005 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie pieczy zastępczej, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz wzmocnienia procesów jej deinstytucjonalizacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Dla realizacji celów kontroli mogły zostać wykorzystane dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Paweł Adamowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/18/2022 z 14 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 PCPR, jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej na terenie powiatu wołomińskiego⁴, realizował zadania w zakresie pieczy zastępczej, przewidziane przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵. W ocenie NIK były one nieskuteczne, gdyż nie nastąpiła rozbudowa systemu pomocy dziecku i rodzinie w pożądanym kierunku, tj. deinstytucjonalizacji, a wręcz przeciwnie – zmalała liczba rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych, a jednocześnie wzrosła liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych⁶. W 2020 r. nie utworzono zaplanowanej liczby rodzin zastępczych zawodowych⁷. Tym samym nie zrealizowano celów *Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2019-2021*, w którym wyznaczono powyższe zadania⁸. Przywołany dokument miał charakter ogólnikowy i w zasadzie nie zawierał zwymiarowanych liczbowo wartości docelowych – oprócz planowanej liczby rodzin zastępczych przyjęto wyłącznie wskaźniki jakościowe, co w praktyce uniemożliwiało

¹ Dalej: PCPR lub Centrum.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: powiat.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 447, dalej: ustawa o pieczy zastępczej lub ustawa.

⁶ Na koniec 2019 r. funkcjonowało pięć rodzin zastępczych zawodowych, gdy na koniec 2021 r. – cztery, a liczba rodzin niezawodowych zmalała z 79 do 75. W tym okresie działała taka sama liczba rodzinnych domów dziecka (po sześć), a liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych wzrosła z pięciu do sześciu.

⁷ W Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2019-2021 zaplanowano utworzenie w 2020 r. dwóch nowych rodzin zastępczych zawodowych, ale powstała tylko jedna.

⁸ Dalej: program. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą program przyjęto na podstawie uchwały nr IV-27/2019 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2019-2021. Jako cel główny wyznaczono rozbudowę systemu pomocy dziecku i rodzinie w powiecie wołomińskim.

dokonanie rzetelnej oceny jego realizacji, a sam program nie mógł stanowić podstawy do realnych działań na rzecz usprawnienia procesu deinstytucjonalizacji. Należy również zaznaczyć, że po wygaśnięciu programu PCPR, wbrew obowiązkowi wynikającemu z Regulaminu organizacyjnego Centrum⁹, nie opracował projektu nowego dokumentu¹⁰.

NIK pozytywnie ocenia działania związane rozpoznawaniem potrzeb i monitorowaniem rodzicielstwa zastępczego. Dla powiatu poważnym problemem w wykonywaniu zadań była realizacja licznych postanowień o umieszczeniu dziecka w pieczy wydanych w trybie zarządzeń natychmiastowych w przypadkach, gdy z powodu sytuacji w rodzinie biologicznej dziecko musiało bezzwłocznie zostać umieszczone w pieczy zastępczej. Największą barierę rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej stanowił brak kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych i w związku z tym podejmowano działania promocyjne mające na celu pozyskanie kandydatów do pełnienia funkcji rodzica zastępczego. Nie były one skuteczne, gdyż liczba rodzinnych podmiotów pieczy zastępczej w okresie objętym kontrolą zmalała z 204 do 199, tj. o 2,5%, czego głównym powodem – jak sygnalizowały ankietowane rodziny – było zbyt niskie wsparcie finansowe przy bardzo dużej odpowiedzialności za wykonywane zadania. Warto zaznaczyć, że w całym okresie objętym kontrolą w powiecie funkcjonowały wszystkie formy rodzinnego rodzicielstwa zastępczego przewidziane w ustawie, a rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka¹¹ zapewniono wynagrodzenia na poziomie wyższym od minimalnych kwot wyznaczonych w ustawie, jak również wsparcie w formie świadczeń fakultatywnych. Podejmowane przez Centrum działania nie przyczyniły się jednak do poprawy wskaźnika deinstytucjonalizacji, który w latach objętych kontrolą utrzymywał się na wyrównanym poziomie i wynosił 86,6%, 87,4% i 86,4%¹². W kontekście działań promocyjnych należy zauważyć, że niektóre dane zamieszczone na stronie internetowej Centrum były nieaktualne (np. dokumenty sprawozdawcze organizatora rodzinnej pieczy zastępczej sprzed czterech lat).

W PCPR stworzono odpowiednie warunki organizacyjne dla wspierania pieczy zastępczej, w tym m.in. powołano Zespół ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej, w którym zatrudniono koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, jednak ich liczba była zbyt mała w odniesieniu do obowiązującego wymogu ustawowego. Należy również wskazać, że na koniec 2019 r. jedna z pięciu placówek opiekuńczo-wychowawczych z terenu powiatu wołomińskiego nie spełniała standardu wieku przebywających dzieci, a w całym okresie objętym kontrolą troje dzieci zostało umieszczonych w pieczy instytucjonalnej z powodu braku miejsc w rodzinach zastępczych.

Na podstawie badania dokumentacji 10 rodzin zastępczych i prowadzących rdd stwierdzono, że kwalifikowanie i dobór kandydatów do pełnienia opieki nad dziećmi prowadzono prawidłowo. Współpraca z rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rdd była wielowymiarowa oraz adekwatna do zdiagnozowanych problemów, a osobom prowadzącym rodzinną pieczę zastępczą zapewniono możliwość korzystania

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin organizacyjny PCPR wdrożony uchwałą nr V-161/2018 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie zmiany oraz wprowadzania tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie; Regulamin organizacyjny PCPR wdrożony uchwałą nr VI-252/2019 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 2 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, do którego wprowadzono zmiany: uchwałą nr VI-241/2020 z dnia 6 sierpnia 2020 r. oraz nr VI-173/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r. Zarządu Powiatu Wołomińskiego.

¹⁰ Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego PCPR, do zadań własnych powiatu z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej realizowanych przez Centrum należy opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej.

¹¹ Dalej: rdd.

¹² Rozumiany jako procentowy udział dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej w stosunku do dzieci w pieczy zastępczej ogółem (zarówno rodzinnej, jak i instytucjonalnej).

ze szkoleń oraz z prawie wszystkich uprawnień, których możliwość wprowadzenia przewiduje ustawa.

Zadania obejmujące planowanie pomocy dziecku na ogół były wykonywane prawidłowo. Ustalono w ww. próbie badawczej nieprawidłowości obejmowały m.in. każdorazowe przygotowywanie planu pomocy dziecku bez udokumentowanej współpracy z asystentem rodziny lub z podmiotem organizującym w gminie pracę z rodziną biologiczną, co może świadczyć o niewystarczającym współdziałaniu tych jednostek samorządowych. Stwierdzono również długotrwałe opracowywanie tych dokumentów (średnio 148 dni) oraz niedokonywanie ich aktualizacji w trzech przypadkach.

Większość umów z rodzinami zastępczymi zawierana była prawidłowo, jednak w czterech z 10 poddanych kontroli brak było określenia gotowości do sprawowania poszczególnych funkcji. W przypadku jednej umowy nie zawarto aneksu z osobą prowadzącą rodzinną pieczę zastępczą po umieszczeniu kolejnego dziecka, co było niezgodne z postanowieniami tejże umowy. Wsparcia finansowego udzielano prawidłowo, jednak dla jednej rodziny zostało wypłacone nieprzystługujące jej świadczenie fakultatywne.

NIK negatywnie ocenia działania PCPR w zakresie podejmowania procedury alimentacyjnej. Ustalono nieterminowe dochodzenie świadczeń alimentacyjnych na rzecz 15 z 27 dzieci, a w odniesieniu do jednego dziecka czynności w tej sprawie nie zostały podjęte.

Należy również dodać, że w przypadku dwóch z 10 skontrolowanych spraw, Centrum nie przekazało do właściwego sądu oceny sytuacji dziecka wraz z opinią dotyczącą zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej, natomiast w odniesieniu do trojga dzieci nieterminowo zostały złożone do sądu wnioski o wszczęcie z urzędu postępowań o wydanie zarządzeń wobec dzieci celem uregulowania ich sytuacji prawnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promocja rodzinnych form pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

Ocena sytuacji w pieczy zastępczej, obejmująca rozpoznawanie potrzeb odnośnie liczby rodzin zastępczych, rdd i liczby dzieci wymagających pomocy w formie rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej odbywała się przede wszystkim za pomocą analizowania danych ze sprawozdań PCPR i sprawozdań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Centrum nie zasięgało pisemnych informacji z gmin z terenu powiatu na temat liczby rodzin zagrożonych odebraniem dzieci, a dane w tym zakresie pozyskiwane były na bieżąco podczas posiedzeń zespołów do spraw oceny sytuacji dziecka i spotkań z pracownikami ośrodków pomocy społecznej¹³ z terenu powiatu, kuratorami Sądu Rejonowego w Wołominie oraz wpływającej do PCPR korespondencji dotyczącej środowisk zagrożonych.

W Centrum nie przeprowadzano diagnozy sytuacji, w tym barier dotyczących rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej opracowanego w formie odrębnego badania. Jak wyjaśnił dyrektor PCPR, taka diagnoza była dokonywana na podstawie analizy danych z dokumentów sprawozdawczych PCPR oraz na podstawie wykonywanych postanowień Sądu Rejonowego w Wołominie, prowadzonego rejestru kandydatów

¹³ Dalej: OPS.

na rodzinę zastępczą, jak też na podstawie zgłoszeń do PCPR osób chętnych do pozostania rodziną zastępczą oraz do przejścia procedury kwalifikacyjnej.

Monitorując sytuację w pieczy zastępczej Centrum brało pod uwagę liczbę rodzin i dzieci umieszczonych w pieczy z poprzednich okresów sprawozdawczych, wielkość napływu i odpływu dzieci z systemu w poszczególnych latach oraz możliwości i liczbę dostępnych miejsc w rodzinnych formach jak też w placówkach. Kierownik kontrolowanej jednostki wyjaśnił, że wnioski z prowadzonej w PCPR analizy danych jednoznacznie wskazywały na zbyt małą liczbę rodzin zastępczych o charakterze pogotowia rodzinnego, specjalistycznych rodzin zastępczych zawodowych, rodzin zastępczych zawodowych i rdd oraz rodzin zastępczych, które byłyby gotowe przyjąć dzieci w wieku nastoletnim, natomiast w związku narastającą tendencją umieszczeń dzieci w trybie zarządzeń natychmiastowych, co również wynikało z panującej pandemii, największą potrzebą było pilne utworzenie rodziny zastępczej zawodowej o charakterze pogotowia rodzinnego.

Podjmując działania promocyjne Centrum organizowało spotkania z kandydatami na rodziny zastępcze w celu wzmocnienia ich kompetencji i sukcesywnie przekształcało rodziny zastępcze niezawodowe na wyższe formy pieczy zastępczej¹⁴. PCPR organizowało spotkania z kandydatami na rodziny zastępcze, podczas których przybliżało idee rodzicielstwa zastępczego oraz system pieczy zastępczej w powiecie¹⁵. Informacje dotyczące organizacji pieczy zastępczej oraz jak zostać kandydatem na rodzinę zastępczą zamieszczono na stronie internetowej www.wolomin.naszepcpr.pl. Należy jednak zaznaczyć, że dane sprawozdawcze zamieszczone na stronie internetowej Centrum były nieaktualne, gdyż pochodziły z 2018 r.

W wyniku przeprowadzonych kampanii w roku 2019 do PCPR zgłosiły się 22 osoby, które pobrały formularze dla kandydatów wnoszących o pieczę zastępczą, w 2020 r. było 16 zainteresowanych, a w roku 2021 do Centrum zgłosiło się 29 osób. Dane dotyczące utworzonych w tym okresie rodzin zastępczych znajdują się w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 100-104, 160-430)

Dyrektor PCPR w toku kontroli wskazał, że ograniczeniem i barierą dla rozwoju systemu pieczy zastępczej w powiecie była mimo licznych przeprowadzanych szkoleń, nadal zbyt mała liczba szkoleń dla rodzin zastępczych niezawodowych, zawodowych i rdd. To z kolei wiązało się ze za małą liczbą pracowników oraz brakiem na terenie powiatu specjalistów poza pracownikami PCPR, którzy takie szkolenia mogliby prowadzić odciążając PCPR. Inne problemy były związane ze zbyt małą liczbą kandydatów na rodziny zastępcze jak na potrzeby powiatu, niewystarczająca była również liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i innych pracowników organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, którzy mogliby realizować zadania dotyczące szkoleń i pozyskiwania kandydatów oraz przeprowadzić diagnozę potrzeb. Trudna dla Centrum była współpraca z miejscowym Sądem Rodzinnym w kontekście realizacji licznych postanowień wydanych w trybie zarządzeń natychmiastowych¹⁶. W celu usprawnienia pracy obu

¹⁴ Przykładowo, ze środków finansowych powiatu w 2018 r. zostało przeprowadzone szkolenie dla rodzin zastępczych zawodowych, rodzin zastępczych zawodowych o charakterze pogotowia rodzinnego, w celu przekształcenia na rodziny zastępcze specjalistyczne oraz rodzinne domy dziecka.

¹⁵ W 2019 r. PCPR był współorganizatorem pikniku rodzinnego na którym promowane było rodzicielstwo zastępcze poprzez rozmowy z uczestnikami, ulotki i wymianę doświadczeń istniejących rodzin zastępczych z osobami zainteresowanymi pieczą rodzinną. W 2020 r. ze względu na pandemię odstąpiono od organizowania imprez masowych, natomiast w 2021 r. odbyły się dwa spotkania z kandydatami na rodziny zastępcze.

¹⁶ W 2019 r. zgodnie z rejestrem postanowień zostało wydane 32 postanowienia w trybie zarządzeń natychmiastowych dla 46 dzieci, w 2020 r. wydano 37 postanowień w trybie zarządzeń natychmiastowych dla 49 dzieci, a 2021 r. 27 postanowień w trybie zarządzeń natychmiastowych dla 48 dzieci.

instytucji organizowano spotkania z sędziami Sądu Rodzinnego w Wołominie. Kolejnym, wskazanym przez dyrektora PCPR problemem, było zapewnienie dostępności do terapii długoterminowych dla dzieci z rodzin zastępczych oraz wsparcie psychologiczne dla rodziców zastępczych zapobiegające wypaleniu zawodowemu.

Stosownie do art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej dyrektor Centrum składał Zarządowi Powiatu coroczne sprawozdania z działalności PCPR, w których informował m.in. o: formach i zakresie wsparcia udzielanego podmiotom funkcjonującym w pieczy zastępczej na terenie powiatu, w tym o liczbie dzieci umieszczonych zarówno w pieczy rodzinnej, jak i instytucjonalnej, jednak nie były składane wykazy potrzeb w zakresie pieczy zastępczej, do czego szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 105, 106, 161-255, 959, 961)

Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, do zadań własnych powiatu należy opracowywanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych. Dokument ten opracował podmiot zewnętrzny, a uchwalenie programu nie poprzedziło przeprowadzenie odrębnej diagnozy.

W celach programu zamieszczono zadania odnoszące się do największych potrzeb pieczy zastępczej, tj. zwiększenia liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, prowadzenia szkoleń dla pracowników, utworzenia większej liczby profesjonalnych, przeszkolonych rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka.

Tak więc program uwzględniał zagadnienia związane z deinstytucjonalizacją pieczy zastępczej, w tym pozyskiwanie i przygotowanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Jako cel główny wyznaczono rozbudowę systemu pomocy dziecku i rodzinie w powiecie. Wyznaczono również cztery cele szczegółowe. Jeden z nich dotyczył wsparcia istniejących form pieczy zastępczej. Zamieszczono w nim zadania obejmujące m.in. zwiększenie liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, pozyskiwanie nowych kandydatów na rodziny zastępcze, organizowanie lokalnych kampanii społecznych mających na celu promowanie idei rodzicielstwa zastępczego, organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, organizowanie grup wsparcia dla rodzin zastępczych, stworzenie możliwości uzyskania wsparcia dla rodzin zastępczych przez rodziny pomocowe, wzmocnienie kompetencji wychowawczych istniejących rodzin zastępczych.

Badając proces opracowania tego dokumentu ustalono, że:

- a) opracowanie programu zostało poprzedzone konsultacjami z najważniejszymi interesariuszami. Zaproszenie do udziału w konsultacjach skierowano do mieszkańców powiatu oraz organizacji pozarządowych z powiatu, a także do radnych powiatu i ośrodków pomocy społecznej. Na tej podstawie dnia 12 lutego 2019 r. został opracowany raport podsumowujący konsultacje społeczne.
- b) W programie zostały zidentyfikowane i wskazane najważniejsze problemy. Zastosowano analizę SWOT, w której zidentyfikowano m.in. słabe strony i zagrożenia oraz największe problemy pieczy zastępczej na terenie powiatu. Jako słabe strony wymieniono m.in. brak wystarczającej kadry (koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej i asystenci rodziny), brak samochodu służbowego przy rozległym terenie, niewystarczającą liczbę rodzin o charakterze pogotowia rodzinnego, brak specjalistycznej rodziny zastępczej zawodowej, niewystarczającą liczbę rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka, niskie wynagrodzenia pracowników pomocy społecznej, zbyt małą liczbę osób chętnych do pracy w charakterze wolontariusza i rodzin pomocowych, niechęć rodziców zastępczych i rodziców biologicznych

do wzajemnych kontaktów, brak wolontariatu. Z kolei w zagrożeniach zostały sformułowane takie problemy jak: niewystarczająca liczba kandydatów do pełnienia rodzinnej pieczy zastępczej, wypalenie zawodowe opiekunów zastępczych, narastanie postaw bezradności w funkcjach opiekuńczo-wychowawczych rodzin biologicznych, brak motywacji i chęci współpracy rodzin biologicznych znajdujących się w trudnej sytuacji, niechęć ze strony rodziców biologicznych do współpracy mającej na celu szybki powrót dziecka do rodziny, problemy wychowawcze w pieczy zastępczej, rosnąca liczba rodzin zagrożonych umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej, niewystarczająca liczba mieszkań chronionych, wypalenie zawodowe pracowników organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

- c) W programie zostały sformułowane zadania strategiczne poprzez zdefiniowanie celu głównego i celów szczegółowych. Jako cel główny wyznaczono rozbudowę systemu pomocy dziecku i rodzinie. Wyznaczono również cztery cele szczegółowe, a do nich przypisano zadania. Jeden z celów dotyczył wsparcia istniejących form pieczy zastępczej. Zamieszczono w nim zadania obejmujące m.in. zwiększenie liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, pozyskiwanie nowych kandydatów na rodziny zastępcze, organizowanie lokalnych kampanii społecznych mających na celu promowanie idei rodzicielstwa zastępczego, organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, organizowanie grup wsparcia dla rodzin zastępczych, stworzenie możliwości uzyskania wsparcia dla rodzin zastępczych przez rodziny pomocowe, wzmocnienie kompetencji wychowawczych istniejących rodzin zastępczych.

Inny cel dotyczył podniesienia jakości świadczonych usług w zakresie pieczy zastępczej, a jako zadanie wskazano m.in. prowadzenie działań promujących wolontariat, szkolenie wolontariuszy, a także współpracę koordynatorów i asystentów rodziny na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej. W kontrolowanym okresie nie utworzono grupy wsparcia. Szczególny dotyczące tej kwestii podano w rozdziale nr 6 *Dostępność i korzystanie z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej*.

- d) W programie został określony sposób jego realizacji i wskazano jego realizatorów, tj. PCPR, Starostwo Powiatowe w Wołominie, rodziny zastępcze, rodziny pomocowe, placówki opiekuńczo-wychowawcze, policja, miejskie i gminne Ośrodki Pomocy Społecznej, sąd i kuratorzy sądowi, organizacje pozarządowe, Kościoły i związki wyznaniowe, instytucje oświaty i kultury. Na koordynatora wyznaczono Centrum, pełniące rolę organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Źródłami finansowania zadań wynikających z programu były przede wszystkim środki finansowe pochodzące z budżetu powiatu, z budżetu Państwa, z budżetów samorządów gminnych, z samorządu wojewódzkiego, z odpłatności rodziców biologicznych za pobyt dzieci w pieczy, a także ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.
- e) Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, w programie został określony limit rodzin zastępczych zawodowych. Więcej na ten temat w pkt. 4. *Zawieranie umów z rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rdd*.
- f) W programie został określony sposób oceny realizacji poprzez monitorowanie realizacji tego dokumentu, a zadanie realizował PCPR jako koordynator programu, na podstawie sporządzanej sprawozdawczości z wykonanych zadań oraz analizy zbieranych informacji na temat realizacji założonych kierunków działań ujętych w programie. W szczególności odbywało się to poprzez ocenę nowych wyzwań i zagrożeń, coroczne raportowanie i ocenę realizacji działań w kontekście założonych celów.

Zgodnie z założeniami monitoring realizacji Programu opierał się na analizie wskaźnikowej. Wskaźniki realizacji zadań miały charakter jakościowy i bezpośrednio odnosiły się do oczekiwanych efektów zadań.

- g) Oceny programu dokonywane były na podstawie Sprawozdań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej za poszczególne lata, a także na podstawie odrębnego dokumentu jakim jest Sprawozdanie roczne z realizacji *3-letniego Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy zastępczej na lata 2019-2021*.
- h) Był to dokument bardzo ogólnikowy. W programie nie określono wartości docelowych wskaźników, natomiast ustalono wskaźniki jakościowe odnoszące się do oczekiwanych efektów działań. Dane dotyczące realizacji wskaźników jakościowych oraz odniesienie do realizacji celów głównych i szczegółowych znajdują się w rocznych sprawozdaniach organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i sprawozdaniach rocznych z realizacji programu.

Odnosząc się do braku wskaźników ilościowych w programie, dyrektor PCPR wskazał, że limit rodzin zastępczych zawodowych, określony w programie wynika z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, natomiast innych wartości docelowych wskaźników nie określono, gdyż posłużono się wskaźnikiem realizacji zadań o charakterze jakościowym, a nie ilościowym. Jednakże – jak wskazał dyrektor Centrum – w wyniku toczącej się kontroli NIK należy uwzględnić w nowym programie wskaźniki określające wartości docelowe, np. liczbę przeszkolonych rodzin zastępczych w danym roku.

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą program przestał obowiązywać z końcem 2021 r., a nowy nie został uchwalony, do czego odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 443-489, 655-658, 2428)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach z wykonania zadań rzeczowych i finansowych za lata 2019-2021 składanych przez PCPR nie przedstawiano wykazu potrzeb w zakresie pieczy zastępczej. Stosownie do postanowień wynikających z art. 182 ust. 5 ustawy, kierownicy powiatowego centrum pomocy rodzinie są zobowiązani do składania zarządowi powiatu corocznych sprawozdań z działalności tych jednostek, wraz z zestawieniem potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że jakkolwiek PCPR nie składało wykazu potrzeb w zakresie pieczy zastępczej w formie osobnego dokumentu, natomiast w ramach potrzeb w zakresie pieczy zastępczej co roku składało wnioski o zatrudnienie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

W ocenie NIK jednostkowe wnioski w sprawie zatrudnienia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nie stanowią o realizacji ww. przepisu, gdyż potrzeby PCPR – wielokrotnie wskazywane w toku kontroli przez kierownika jednostki – odnoszą się nie tylko do zwiększenia zatrudnienia na tym stanowisku.

(akta kontroli str. 161-255, 959, 961)

2. PCPR nie przedłożył właściwemu organowi powiatu projektu programu na lata 2022-2024, gdy zgodnie § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego, do zadań własnych powiatu z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej realizowanych przez Centrum, należy opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających m.in. coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych. W powiecie od 1 stycznia 2022 r. nie obowiązuje *3-letnim Program Rozwoju Pieczy Zastępczej*, o którym mowa w art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej. Jak wyjaśnił dyrektor PCPR program nie został wdrożony od 1 stycznia 2022 r. m.in. z powodu dużych zmian

organizacyjnych, jakie miały miejsce w PCPR na przełomie 2021 r. i 2022 r. (połączenie strukturalne z PCPR dwóch odrębnych dotychczas jednostek tj. powiatowego Zespołu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Powiatowego Ośrodka Interwencji Kryzysowej), a nowy program jest utworzony w wersji roboczej i w najbliższym czasie zostanie poddany konsultacjom społecznym.

Do dnia zakończenia kontroli, tj. 29 kwietnia 2022 r. ww. program nie powstał.

(akta kontroli str. 17, 2428)

2. Organizacja pieczy zastępczej i sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

2.1. PCPR utworzono 12 stycznia 1999 r.¹⁷. Od dnia 14 października 2011 r. pełni on funkcję organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie wołomińskim¹⁸.

W związku z wejściem w życie ustawy o pieczy zastępczej w strukturze organizacyjnej PCPR wyodrębniono Zespół ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej (oraz Dział świadczeń i pomocy instytucjonalnej), przypisując tym komórkom w regulaminie organizacyjnym PCPR szczegółowe zadania, odpowiadające obowiązkom przypisanym w ustawie (art. 76 ust. 2 ustawy). Dokonano również stosownych zmian w statucie PCPR poprzez m.in. wskazanie Centrum jako organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i zadań z tego wynikających¹⁹.

(akta kontroli str. 5, 6, 14-30, 51-96)

2.2. W powiecie wg stanu na koniec 2019, 2020 i 2021 r. funkcjonowało odpowiednio: 209, 210 i 205 podmiotów pieczy zastępczej, w tym:

- rodzin zastępczych spokrewnionych odpowiednio: 114, 117 i 114 – co stanowiło odpowiednio: 54,5%, 55,7% oraz 55,6% wszystkich podmiotów;
- rodzin zastępczych niezawodowych: 79, 76, 75 – tj. 37,8%, 36,2% oraz 36,6% wszystkich podmiotów pieczy zastępczej;
- rodzin zastępczych zawodowych: pięć, sześć, cztery – tj. 2,4%, 2,9% oraz 2% wszystkich podmiotów pieczy zastępczej;
- rodzinne domy dziecka: po sześć na koniec każdego roku, co stanowiło po 2,9% w każdym roku we wszystkich podmiotów pieczy zastępczej;
- placówki opiekuńczo-wychowawcze: pięć, pięć i sześć, co stanowiło odpowiednio: 2,4%, 2,4% i 2,9% wszystkich podmiotów pieczy na koniec lat 2019-2021.

Liczba podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej ogółem dla lat objętych kontrolą wyniosła odpowiednio 209, 210 i 205, tj. nastąpił spadek o 1,9%.

(akta kontroli str. 2409)

W powiecie w latach objętych kontrolą w ramach pieczy zastępczej: umieszczono łącznie odpowiednio: 85, 60 i 79 dzieci, z tego w:

- rodzinach zastępczych spokrewnionych: 22, 27, 25 dzieci;
- rodzinach zastępczych niezawodowych: 24, 19, 21 dzieci;
- rodzinach zastępczych zawodowych: 15, trzy, czworo dzieci;
- rodzinnych domach dziecka: 13, dwoje, 15 dzieci;
- placówkach opiekuńczo-wychowawczych: 11, dziewięć, 14 dzieci.

W tym samym czasie opuściło łącznie odpowiednio: 77, 61, 79 dzieci, z tego z:

¹⁷ Na podstawie uchwały nr IV-18/99 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 12 stycznia 1999 r.

¹⁸ Na podstawie zarządzenia nr 137.2011 Starosty Wołomińskiego z dnia 14 października 2011 r.

¹⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywał Statut Centrum wprowadzony uchwałą nr XLIV-506/2018 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wołominie oraz Statut Centrum wprowadzony uchwałą nr XXXVII-361/2021 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 września 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wołominie.

- rodzin zastępczych spokrewnionych: 25, 21, 23 dzieci;
- rodzin zastępczych niezawodowych: 19, 23, 19 dzieci;
- rodzin zastępczych zawodowych: 12, czworo, 10 dzieci;
- rodzinnych domów dziecka: czworo, dwoje, 12 dzieci;
- placówek opiekuńczo-wychowawczych: 14, 11, 15 dzieci.

(akta kontroli str. 2410)

W pieczy rodzinnej i instytucjonalnej na koniec 2019, 2020 i 2021 r. przebywało odpowiednio: 313, 326 i 345 dzieci, co oznacza, że ich liczba wzrosła o 10,2%. Jednocześnie w rodzinnej pieczy zastępczej przebywało odpowiednio: 271, 258 i 298 dzieci (wzrost o 10%), w tym:

- 132, 145, 155 dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych;
- 82, 84, 89 dzieci w rodzinach zastępczych niezawodowych;
- 17, 16, 10 dzieci w rodzinach zastępczych zawodowych;
- 40, 40, 44 dzieci w rodzinnych domach dziecka.

(akta kontroli str. 2409-2410)

W latach 2019, 2020 i 2021 powstało łącznie 107 form rodzinnej pieczy zastępczej, ich przyrost utrzymywał się na stałym poziomie i wynosił odpowiednio w poszczególnych latach 37, 34 i 36 podmiotów, z tego:

- rodzin zastępczych spokrewnionych – 14, 19, 18;
- rodzin zastępczych niezawodowych – 19, 14, 17;
- rodzin zastępczych zawodowych – dwie, jedna, zero;
- rodzinnych domów dziecka – dwie, zero, jedna.

Należy zaznaczyć, że oprócz wzrostu liczby rodzin spokrewnionych (na co działania PCPR nie mają bezpośredniego wpływu), w przypadku wszystkich pozostałych form nastąpił spadek liczby podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej, a tym samym nie został zrealizowany cel założony w Programie dotyczący rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej w powiecie.

W tym okresie rozwiązanych zostało łącznie 105 form rodzinnej pieczy zastępczej, z tego w poszczególnych latach 31, 33 i 41 form, z tego:

- rodzin zastępczych spokrewnionych – 19, 16, 22;
- rodzin zastępczych niezawodowych – 11, 17, 16;
- rodzin zastępczych zawodowych – jedna, zero, dwie;
- rodzinnych domów dziecka – zero, zero, jedna.

Wśród rodzin spokrewnionych i niezawodowych rodziny najczęściej były rozwiązywane z powodu powrotu dzieci do rodziców biologicznych lub usamodzielnienia się wychowanków i przejścia na własne gospodarstwo domowe. W przypadku rodzin zastępczych zawodowych rozwiązanie nastąpiło z powodu: w 2019 r. z jedną została podpisana umowa na prowadzenie rodzinnego domu dziecka i z tego powodu przestali pełnić funkcję rodziny zastępczej zawodowej; w 2021 r. jedna rodzina zastępcza zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego zrezygnowała ze swojej funkcji z przyczyn osobistych i rodzinnych, natomiast inna rodzina została przekwalifikowana na rodzinny dom dziecka i z tego powodu przestała pełnić funkcję rodziny zastępczej zawodowej. W 2021 r. został rozwiązany rodzinny dom dziecka w związku z podejrzeniem o stosowanie przemocy przez osoby prowadzące pieczę zastępczą.

(akta kontroli str. 2409, 2558)

W latach 2019-2021 w pieczy zastępczej (rodzinnej i instytucjonalnej) na terenie innych powiatów przebywało odpowiednio: 36, 34 i 49 dzieci z powiatu wołomińskiego. Jak wyjaśnił dyrektor PCPR w tym okresie zdarzały się sytuacje kiedy brakowało miejsc w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka

w powiecie. Centrum w momencie powzięcia informacji o natychmiastowym umieszczeniu dzieci w pieczy wdraża procedurę poszukiwania miejsca dla dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej poprzez wykonywanie telefonów do pieczy rodzinnej z własnego terenu, a następnie poprzez wykonywanie telefonów i wysyłanie maili do organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej na terenie innych powiatów.

(akta kontroli str. 2288, 2559)

W okresie objętym kontrolą z rodziny zastępczej niezawodowej na wyższą formę pieczy zastępczej, tj. rodzinę zastępczą zawodową zostało przekształconych łącznie pięć rodzin (trzy w 2019 r. i po jednej w 2020 i 2021 r.).

(akta kontroli str. 2409)

W okresie objętym kontrolą w PCPR zatrudnionych było po siedmiu w 2019 r. i 2020 r. oraz dziewięciu w 2021 r. koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do odpowiednio siedmiu, sześciu i siedmiu koordynatorów liczba rodzin będących pod ich opieką przekraczała ustawowy limit 15 środowisk, wynikający z art. 77 ust. 4 ustawy, do czego szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 726-734, 999, 1000, 1054-1067, 2409)

W latach 2019-2021 najwięcej rodzin zastępczych i prowadzących rdd (494) korzystało ze wsparcia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej lub innego pracownika organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, a także porad i terapii psychologiczno-pedagogicznych udzielanych przez Specjalistyczną Poradnię Rodzinną oraz wsparcia ze strony Poradni Zdrowia Psychicznego jak i Ośrodka Profilaktyki i Terapii Uzależnień, w zakresie porad dotyczących zdrowia psychicznego i uzależnień (332 rodziny). Jednocześnie do najmniej wykorzystywanych form wsparcia należały: korzystanie ze szkoleń lub warsztatów (104 rodziny), pomoc osób zatrudnionych do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i pracami gospodarczymi (30 rodzin) oraz wsparcie prawne (14 rodzin). Szczegółowe dane liczbowe w tym zakresie zamieszczono w rozdziale nr 6 *Dostępność i korzystanie z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej*.

(akta kontroli str. 875-879)

Oceniając adekwatność dostępnych rodzinnych w powiecie wołomińskim form rodzinnej pieczy zastępczej w odniesieniu do potrzeb ustalono, że w 2019 r. z powodu braku miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej do pieczy instytucjonalnej skierowano jedno dziecko z powodu pilnej potrzeby zwolnienia miejsca w pogotowiu opiekuńczym, a w 2020 r. troje dzieci, które w pieczy instytucjonalnej zostały umieszczone z powodu nierozdzielania rodzeństwa. Więcej informacji dotyczących tych dzieci podano w pkt. 7 – *Przekształcanie placówek opiekuńczo-wychowawczych*.

(akta kontroli str. 2559)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w latach 2019-2021 liczba rodzin wspieranych przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej przekraczała ustawowy limit 15 środowisk, wynikający z art. 77 ust. 4 ustawy. Naruszenie tego przepisu dotyczyło: w 2019 r. wszystkich siedmiu koordynatorów, w 2020 r. – sześciu z siedmiu zatrudnionych w Centrum, natomiast w 2020 r. – siedmiu z dziewięciu osób pracujących na tym stanowisku. Wsparciem koordynatorów objętych było od 16 do 26 rodzin zastępczych. Należy zaznaczyć, że jednocześnie malała liczba rodzin przypadająca na jednego koordynatora i w poszczególnych

wyniosła średnio: w 2019 r. – 19,9 rodzin na jednego koordynatora, w 2020 r. – 19,9 rodzin, natomiast w 2021 r. – 17 rodzin.

W okresie objętym kontrolą dyrektor PCPR w Wołominie wnioskował trzykrotnie o zwiększenie o jeden etat dla zatrudnionych w PCPR koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (każdorazowo na etapie opracowywania budżetu powiatu, tj. we wrześniu 2018 r., 2019 r. i 2020 r.). Dwa ostatnie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie poprzez otrzymanie dodatkowych środków na zatrudnienie koordynatorów. Jak wyjaśnił, niejednokrotnie ogłaszano nabór na to stanowisko, ale przez kilka miesięcy nie było odzewu ze strony potencjalnych kandydatów.

Należy zaznaczyć, że pomimo stałego i tak znaczącego przekraczania ww. limitu ustawowego, dyrektor PCPR nie wnioskował o zwiększenie zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w wymiarze zapewniającym przestrzeganie przedmiotowego wymogu ustawowego, natomiast każdorazowo wnioskowano tylko o jeden etat, co nie rozwiązywało problemu, a ponadto w 2021 r. taki wniosek nie został złożony.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że nie wnioskował w wymiarze zapewniającym przestrzeganie przedmiotowego wymogu ustawowego wychodząc z założenia, że co roku będzie zwiększać zatrudnienie koordynatorów aż do osiągnięcia wymogu ustawowego.

(akta kontroli str. 726-734, 999, 1000, 1054-1067, 2409)

3. Dobór rodzin i szkolenia kandydatów na rodziny zastępcze i do prowadzenia rdd

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub sprawowania opieki w formie rdd zgłosiło chęć łącznie 40 rodzin, z tego w 2019 r. 13, w 2020 r. dziewięć oraz w 2021 r. 18. Spośród nich zostało przeszkolonych i zakwalifikowanych łącznie 10 rodzin. W okresie objętym kontrolą ich liczba systematycznie malała i wynosiła odpowiednio: pięć, trzy i dwie rodziny. Należy zaznaczyć, że proces obejmujący zgłoszenie, szkolenie i kwalifikację nie zawsze zawiera się w ciągu jednego roku kalendarzowego, dlatego warto dodać, że w okresie objętym kontrolą przeszkolono 40 rodzin (odpowiednio: 10, 13 i 17 rodzin), natomiast do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i prowadzenia rdd zakwalifikowano 18 rodzin (odpowiednio: osiem i po pięć rodzin).

Programy szkoleniowe dla kandydatów na rodziny zastępcze i do prowadzenia rodzinnych domów dziecka były przygotowywane i realizowane na podstawie obowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej²⁰. W okresie objętym kontrolą jedna osoba, która została przeszkolona nie otrzymała zaświadczenia kwalifikacyjnego. Kandydatka otrzymała negatywną opinię psychologiczną, ale istniały przeciwwskazania w zakresie motywacji i predyspozycji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz problemy natury psychicznej oraz emocjonalnej i z tego powodu nie otrzymała stosownego zaświadczenia.

Rejestr danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i pełniących funkcje rodziny zastępczej lub prowadzących rodzinny dom dziecka był prowadzony prawidłowo, tj. zawierał dane wymagane na podstawie art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej oraz był na bieżąco aktualizowany. Rejestr za lata objęte kontrolą był corocznie przesłany przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej do Sądu Rejonowego w Wołominie.

(akta kontroli str. 2409, 2410, 2294, 2295, 2413-2415)

²⁰ Dz. U. Nr 274, poz. 1620, dalej: rozporządzeniem w sprawie szkoleń.

Spośród dziesięciu rodzin wytypowanych do próby badawczej²¹, pełną procedurę kwalifikacyjną, o której mowa w ustawie przeszło pięć rodzin²². Dla tych rodzin czas trwania procedury kwalifikacyjnej od zgłoszenia akcesu przez rodzinę do zakwalifikowania do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wyniósł średnio 304 dni (najkrótszy okres wynosił 139 dni, a najdłuższy 560 dni). Należy zaznaczyć, że w przypadku dwóch rodzin procedura kwalifikacyjna trwała ponad pół roku (139 i 216 dni), a dla trzech rodzin niezawodowych okres ten był znacznie dłuższy i wyniósł 560, 330 i 275 dni.

Wyjaśniając przyczyny realizacji tego zadania przez 560 dni dyrektor PCPR wskazał, że rodzina po złożeniu stosownej dokumentacji, ukończeniu szkolenia oraz przejściu badań psychologicznych nie złożyła wniosku do dyrektora PCPR o kwalifikację na rodzinę zastępczą niezawodową, a jest to wniosek dobrowolny, natomiast dwa tygodnie po jego złożeniu rodzina otrzymała zaświadczenie. W odniesieniu do procedury trwającej 330 dni dyrektor PCPR wyjaśnił, że w tym czasie rodzina była dwukrotnie badana przez psychologa ze Specjalistycznej Poradni Rodzinnej, po czym odbyły się posiedzenia komisji kwalifikacyjnej. W przypadku postępowania kwalifikacyjnego trwającego 275 dni dyrektor PCPR wyjaśnił, że dwa miesiące upłynęły pomiędzy wydaniem świadectwa a uzyskaniem zaświadczenia kwalifikacyjnego (w tym czasie odbyła się wizyta w środowisku oraz uzyskano zaświadczenie o niekaralności niekaralności).

Kwalifikowanie i dobór kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rdd dokonywany były zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o pieczy zastępczej, a także regulacjami obowiązującymi w Centrum²³. Wszystkie rodziny zakwalifikowane rodziny spełniały warunki określone w art. 42 ust. 1-3 ustawy, co potwierdzone zostało zgromadzoną w toku procesu kwalifikacyjnego dokumentacją, o której mowa w art. 42 ust. 7 ustawy²⁴ w postaci m.in. opinii psychologicznych, lekarskich i pedagogicznych, formularza oceny sytuacji rodziny w zakresie warunków socjalno-bytowych, oświadczeń kandydatów, zaświadczeń od pracodawcy oraz z Krajowego Rejestru Karnego.

W przypadku 10 rodzin objętych badaniem nie wystąpiły sytuacje, gdy w związku z nieotrzymaniem zaświadczenia kwalifikacyjnego lub w trakcie procesu jego uzyskiwania dzieci zostały odebrane lub przeniesione do innej rodziny. Objęte badaniami rodziny, wg stanu na koniec roku 2021 r. zostały prawidłowo umieszczone w rejestrze, o którym mowa w art. 46 ustawy.

(akta kontroli str. 1104-1106, 1208-1210, 1314-1316, 1406-1408, 1462-1464, 1641-1643, 1738-1741, 1861-1864, 1982-1986, 2147-2149, 2295, 2551, 2552, 2561)

Należy zaznaczyć, że w jednym przypadku dokument pod nazwą *Pierwsza wizyta w środowisku*, sporządzony przez pracownika PCPR nie został podpisany przez kandydatów na rodzinę zastępczą niezawodową. Szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1377-1384, 2423)

²¹ Cztery rodziny zastępcze niezawodowe, cztery zawodowe i dwie prowadzące rodzinne domy dziecka.

²² Pozostałe rodziny zostały przeszkolone przed wejściem w życie ww. ustawy, a następnie były przekwalifikowane do pełnienia obecnej funkcji.

²³ Zarządzenie nr 7.2012 dyrektora PCPR w Wołominie z dnia 5 czerwca 2012 r. oraz uchwała nr IV-151/2013 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 10 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia procedury kwalifikacyjnej oraz powołania zespołu kwalifikacyjnego kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej i kandydatów do prowadzenia rodzinnego domu dziecka w celu wydania im zaświadczenia kwalifikacyjnego.

²⁴ Okoliczności, o których mowa w art. 42 ust 1-3 ustala PCPR ustalała na podstawie przeprowadzonej analizy sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności skontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w dokumentacji jednej z 10 kontrolowanych rodzin NIK ustaliła brak podpisu kandydatów na rodzinę zastępczą niezawodową na dokumencie pod nazwą *Pierwsza wizyta w środowisku*, sporządzonym w dniu 10 czerwca 2019 r. przez pracownika PCPR. Był to dokument opracowywany przed wydaniem opinii o rodzinie kandydującej na rodzinę zastępczą lub do prowadzenia rdd. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że podpisu od osób u których przeprowadzona została wizyta, nie uzyskano z powodu zaniedbania pracownika podczas wizyty domowej. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 1377-1384, 2423)

4. Zawieranie umów z rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rdd

Opis stanu
faktycznego

Posiadając stosowne upoważnienie²⁵, w latach 2019-2021 PCPR zawarł z rodzinami zastępczymi zawodowymi odpowiednio trzy, dwie i jedną umowę. Z osobami prowadzącym rodzinne domy dziecka w 2019 r. zawarto trzy umowy oraz po jednej w kolejnych dwóch latach.

W *3-letnim Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej* zaplanowano na lata 2019-2021 liczbę rodzin zastępczych zawodowych (w tym rodzinnych domów dziecka). Na 2019 r. prognozowano zawarcie 10 umów. Wg stanu na 31 grudnia 2019 r. podpisano umowy z 11 rodzinami, w tym trzy nowe umowy z rodzinami zastępczymi zawodowymi i prowadzącymi rdd. Jak wyjaśnił dyrektor Centrum – zwiększenie ponad zakładany limit wynikało z zapotrzebowania i posiadanych środków finansowych w budżecie PCPR. W 2020 r. zaplanowano łączny limit 12 rodzin, a podpisana została jedna nowa umowa. Tak więc zaplanowane zwiększenie w odniesieniu do poprzedniego roku (dwie nowe rodziny) nie zostało zrealizowane. Na 2021 r. zaplanowano limit na poziomie łącznie 13 rodzin, tj. o jedną więcej niż w poprzednim roku. Limit został osiągnięty, gdyż zawarta została jedna nowa umowa z rodziną zastępczą zawodową.

(akta kontroli str. 447, 486, 2409, 2410, 2572)

Na podstawie analizy umów zawartych z rodzinami zawodowymi i osobami prowadzącymi rodzinne domy dziecka ustalono, że wszystkie zostały podpisane przez dyrektora PCPR w obowiązującym trybie, tj. na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej zostały podpisane cztery umowy na pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej²⁶, natomiast dwie umowy zlecenia – na prowadzenie rodzinnego domu dziecka na podstawie art. 61a ust. 2 ww. ustawy²⁷.

(akta kontroli str. 1596-1602, 1724-1730, 1827-1834, 1960-1966, 2121-2128, 233-2240)

W czterech z 10 skontrolowanych umów brak było określenia gotowości do sprawowania pieczy zastępczej nad małoletnim umieszczonym w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub innego organu państwa obcego za zgodą sądu polskiego. Kontrola wykazała, również, że z treści dwóch innych umów zleceń w wyniku niezaznaczenia właściwych pól nie wynika, czy rodzina zastępcza zgłasza gotowość do pełnienia innych funkcji. Ustalono także, że w związku z umieszczeniem w rodzinie zastępczej zawodowej kolejnych dzieci, nie został zawarty aneks do umowy pomimo umieszczenia w tej rodzinie kolejnych dzieci.

²⁵ Upoważnienie nr 13.2012 z dnia 21 lutego 2012 r. Starosty Wołomińskiego do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pieczy zastępczej należących do właściwości powiatu, zawierania i rozwiązywania umów o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej oraz zawierania i rozwiązywania umów o utworzeniu rodziny zastępczej zawodowej lub rodzinnego domu dziecka.

²⁶ Umowy zlecenie: nr DOA.K.113.51.2019 z dnia 5 kwietnia 2019 r., nr 113.771.2020 z dnia 20 października 2020 r., nr 1/RZZ-PR/2018 z dnia 8 marca 2018 r., nr 04/RZZ/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r.

²⁷ Umowy zlecenia: nr 113.352.2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. oraz nr 113.248.2019 z dnia 27 sierpnia 2019 r.

Do ww. naruszeń przepisów szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1596-1602, 1960-1966, 2121-2128, 2233-2240, 2293, 2294)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Katalog elementów, które powinny zawierać umowy na pełnienie funkcji rodziny zawodowej został zamieszczony w art. 54 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej, natomiast zawartość umów z prowadzącymi rdd określa art. 62 ust. 2 tejże ustawy. W 10 skontrolowanych umowach ustalono, że w przypadku czterech umów brak jest określenia gotowości do sprawowania pieczy zastępczej nad małoletnim umieszczonym w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub innego organu państwa obcego za zgodą sądu polskiego. W przypadku dwóch umów:

- DOA.K.113.51.2019 na pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z dnia 5 kwietnia 2019 r.
- 04/RZZ/2018 na pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z dnia 28 grudnia 2018 r.

naruszono art. 54 ust. 3 pkt 7a ustawy o pieczy zastępczej.

W odniesieniu do dwóch umów zleceń:

- 113.352.2019 na prowadzenie rodzinnego domu dziecka z dnia 31 grudnia 2019 r.;
- 113.248.2019 na prowadzenie rodzinnego domu dziecka z dnia 27 sierpnia 2019 r.

naruszono art. 62 ust. 2 pkt 6a ustawy.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że brak określenia gotowości do sprawowania pieczy zastępczej nad małoletnim umieszczonym w pieczy zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub innego organu państwa obcego za zgodą sądu polskiego, wynika z przeoczenia na etapie tworzenia umowy.

(akta kontroli str. 1596-1602, 1960-1966, 2121-2128, 2233-2240, 2293)

2. Z treści dwóch umów zleceń: nr DOA.K.113.51.2019 na pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z dnia 5 kwietnia 2019 r. zawartej przez dyrektora PCPR oraz nr 04/RZZ/218 na pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z dnia 28 grudnia 2018 r. zawartej przez dyrektora PCPR – nie zaznaczono:

- czy rodzina zastępcza zawodowa zgłasza gotowość do pełnienia funkcji pogotowia rodzinnego (§ 5 pkt 3 umowy);
- czy rodzina zastępcza zgłasza gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej sprawującej pieczę nad (§ 5 pkt 4 umowy) nad:
(1) dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności,
(2) dzieckiem umieszczonym na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich²⁸, (3) małoletnią matką z dzieckiem.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 54 ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy o pieczy zastępczej. dyrektor PCPR wyjaśnił, że w odniesieniu do wymienionych w § 5 pkt 3 i 4 nie zaznaczono właściwej odpowiedzi w wyniku błędów komunikacyjnych pomiędzy pracownikami poszczególnych działów, a w celu uniknięcia podobnych pomyłek podczas spotkania zaangażowanych stron zostaną uregulowane te kwestie.

(akta kontroli str. 1596-1602, 1960-1966, 2293)

²⁸ Dz.U z 2018 r. poz. 969.

3. W rodzinie zawodowej umieszczono czworo dzieci, gdy zgodnie z ww. umową nr DOA.K.113.51.2019 na pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej z dnia 5 kwietnia 2019 r., zawartej przez dyrektora PCPR, w tej rodzinie powinno przebywać dwoje dzieci. W umowie (§ 5 pkt 1) wskazano, że rodzinie zastępczej powierza się pieczę nad dwojgiem dzieci, a umieszczenie kolejnych dzieci wymaga zawarcia aneksu do umowy. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Wołominie z dnia 30 września 2015 r. w rodzinie umieszczono rodzeństwo. Na podstawie postanowienia ww. sądu z dnia 24 kwietnia 2020 r. w tej rodzinie zostało umieszczone kolejne rodzeństwo.

W tej sprawie nie został jednak zawarty aneks, do czego zobowiązywały postanowienia wynikające z § 5 pkt 2 ww. umowy.

Jak wyjaśnił dyrektor PCPR, umieszczono większą liczbę dzieci ze względu na złożone przez osobę prowadzącą ten podmiot podanie z prośbą o umieszczenie kolejnej dwójki dzieci, a niezawarcie aneksu w tej sprawie było niedopatrzaniem.

(akta kontroli str. 1596-1602, 2294)

5. Planowanie pomocy dziecku i ocena zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

We wszystkich skontrolowanych rodzinach zbadano plany pomocy dla jednego dziecka i ustalono, że każde z 10 dzieci posiadało plan pomocy dziecku. Trzy plany nie zawierały daty ich opracowania. Ustalenia wskazujące na nierzetelne opracowanie planów pomocy dziecku opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.1223-1234, 1672-1694, 2186-2206, 2422)

W Centrum nie wprowadzono w sposób formalny standardów wykonywania zadań przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i innych pracowników organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

W pracy z tymi środowiskami funkcjonują jednak dokumenty i druki, którymi się posługują. W zarządzeniach dyrektora znajdują się wzory druków i arkuszy m.in. w zarządzeniu dyrektora w sprawie oceny sytuacji dziecka oraz w zarządzeniu w sprawie oceny rodziny zastępczej. Niektóre druki nie są częścią zarządzeń tylko są drukami funkcjonującymi na potrzeby pracy z rodzinami zastępczymi, np. planu pomocy dziecku, notatki ze spotkań z rodzinami, notatka z wysłuchania dziecka, protokoły ze spotkań i z zespołów, Indywidualny Program Usamodzielnienia, weryfikacja programu usamodzielnienia, oświadczenia rodzin, karta czynności koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, czy też *Schemat pracy z rodziną zastępczą*, który opisuje po kolei czynności pracy z rodziną zastępczą. Należy zaznaczyć, że jest to przykład dobrej praktyki, jednak dokument ten nie został wdrożony w sposób formalny. Funkcjonują również formularze dla kandydatów na rodziny zastępcze, na których pracownicy zbierają dane, arkusz samooceny rodziny zastępczej oraz karta oceny rodziny zastępczej na podstawie których dokonywana jest ocena rodziny zastępczej.

W PCPR opracowano i funkcjonują wzory dokumentów sprawozdawczych z działań realizowanych przez koordynatorów, ale również i tych dokumentów nie wdrożono zarządzeniem dyrektora bądź innym dokumentem.

Jak wyjaśnił dyrektor PCPR, weryfikacja i ocena ich zawartości odbywa się na podstawie analizy sprawozdania rocznego koordynatorów oraz analizy comiesięcznych kart czynności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej z podjętych czynności.

(akta kontroli str. 659-687, 944-958)

W *Schemacie pracy z rodziną zastępczą* ustalono, że plan pomocy dziecku powinien być opracowany i podpisany w ciągu trzech miesięcy, jednak kontrola wykazała naruszenia tego unormowania. Szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 957, 2553, 2554, 2560)

We wszystkich 10 skontrolowanych przypadkach osoby i instytucje zaangażowane w realizację planów wywiązywały się ze zobowiązań w nich zawartych. Plany pomocy dziecku były zindywidualizowane, precyzyjnie odnoszące się do problemów i celów pracy z dzieckiem i były dostosowane do celu głównego pracy z dzieckiem. W planach pomocy dziecku zostały określone oczekiwane efekty i wskazano osoby odpowiedzialne. Badając częstotliwość kontaktów koordynatorów z rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rdd ustalono, że współpraca ta miała systematyczny charakter – średnio co najmniej jeden raz w miesiącu kontakt telefoniczny, e-mailowy oraz przeciętnie jeden raz na dwa miesiące wizyty w środowisku (ich częstotliwość zmniejszyła się w szczytowych okresach pandemii).

Z treści żadnego z 10 skontrolowanych planów pomocy nie wynika, aby dokument ten był przygotowany we współpracy z asystentem rodziny lub podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną. Szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1107-1113, 1123-1234, 1578-1587, 2045-2052-2186-2192 2419-2428)

Zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, oceny sytuacji dziecka organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonuje na posiedzeniu z udziałem wskazanych w tym przepisie osób. Na przeanalizowane posiedzenia zapraszano pedagoga szkolnego oraz (jeśli był ustanowiony) asystenta rodziny lub przedstawiciela OPS współpracującego/właściwego dla rodziny pochodzenia. Ich udział miał jednak charakter incydentalny, gdyż w większości przypadków ograniczali się do przesłania opinii na temat aktualnej sytuacji rodzinnej i funkcjonowania dziecka w szkole. Pozostali, wskazani w art. 130 ust. 1 uczestnicy uczestniczyli w tych posiedzeniach. Analizowane aktualizacje planów pomocy były spójne z wnioskami wynikającymi z oceny sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, dokonywanej każdorazowo podczas posiedzeń, na których dokonywano tych ocen.

W przypadkach, gdy konieczność zmiany planu pomocy wynikała z oceny sytuacji dziecka, dokumenty te w większości przypadków były modyfikowane. Siedem z 10 skontrolowanych planów pomocy dziecku było systematycznie aktualizowanych, natomiast pozostałe nie były modyfikowane od momentu ich powstania, do czego szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1107-1113, 1904-1908, 2045-2052, 2186- 2423, 2424)

Organizator rodzinnej pieczy zastępczej został zobowiązany, po dokonaniu oceny sytuacji dziecka, do sformułowania na piśmie opinii dotyczącej zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej, a następnie przekazania jej do właściwego sądu (art. 131 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej). W dwóch przypadkach, po przeprowadzeniu takiej oceny, stosowna opinia nie została przesłana do właściwego sądu. Szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1867, 1987, 2425)

Skontrolowano również, czy organizator pieczy zastępczej prawidłowo realizował obowiązki wynikające z art. 47 ust. 6 i 7 ustawy odnoszące się do informowania właściwego sądu o możliwości powrotu dziecka do jego rodziny lub wszczęcia postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania sytuacji prawnej. Nieprawidłowości w tym zakresie ustalono w odniesieniu do działań

na rzecz trojga z 27 dzieci, do czego szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1476, 1987, 2152, 2290, 2291)

W przypadku 15 z 27 dzieci dyrektor nie wszczynał procedury związanej z dochodzeniem świadczeń alimentacyjnych na rzecz dzieci, których pobyt finansował powiat, co było niezgodne z art. 38 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1101, 1213, 1319, 1467, 1646, 1867, 1989, 2152, 2288-2290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Siedem planów pomocy opatrzonych datą ich podpisania opracowano średnio po 148 dniach od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, w tym cztery po 90 dniach. Najdłużej opracowano w PCPR plan po 424 dniach, a najkrócej po 27 dniach od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. W *Schemacie pracy z rodziną zastępczą* ustalono, że plan pomocy dziecku powinien być opracowany i podpisany w ciągu trzech miesięcy. Wyjaśniając powody, dlaczego plan pomocy dla dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej niespokrewnionej został opracowany przez pracownika Centrum dopiero po 424 dniach od umieszczenia dziecka w pieczy, dyrektor PCPR wyjaśnił, że wynikało to z absencji poszpitalnej pracownika współpracującego z rodziną zastępczą, a kolejnym czynnikiem wpływającym na okres przygotowania planu były obostrzenia wynikające z ogłoszenia w Polsce w marcu 2020 r. pandemii COVID-19, co znacząco opóźniło sporządzenie przez psychologa niezbędnej diagnozy.

Odnosząc się do niezachowania trzymiesięcznego limitu na opracowanie planu pomocy dziecku, dyrektor PCPR wyjaśnił, że średni czas na opracowanie i podpisanie planów pomocy dziecku był dłuższy niż wynika ze *Schematu pracy z rodziną* i było to spowodowane błędami komunikacyjnymi w przepływie informacji pomiędzy pracownikami Zespołu ds. Pieczy Zastępczej, a dodatkowym czynnikiem wpływającym na wydłużenie czasu była pandemia COVID-19, która znacząco ograniczyła kontakty osobiste z rodzinami zastępczymi.

(akta kontroli str. 957, 2553, 2554, 2560)

2. Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, plan pomocy dziecku powinien zostać przygotowany, we współpracy z rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny – we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną.

W toku kontroli ustalono, że z treści żadnego z 10 skontrolowanych planów pomocy nie wynika, aby dokument ten był przygotowany we współpracy z asystentem rodziny lub podmiotem organizującym w gminie pracę z rodziną biologiczną. Brak jest również dokumentów potwierdzających wezwanie OPS do podjęcia wspólnych działań na rzecz wypracowania treści tych dokumentów (np. cele, osoby odpowiedzialne, terminy, zadania dla OPS). Badane plany zostały podpisane przez rodzinę zastępczą lub prowadzącego rdd oraz przez pracownika PCPR (koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej lub pracownika socjalnego wyznaczonego przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej).

Dotyczyło to również pięciu planów pomocy dla dzieci, w których zamieszczono informacje odnoszące się do współpracy asystenta rodziny z rodziną biologiczną bądź OPS jako podmiotu organizującego pracę z rodziną:

– dla dziecka przebywającego w rodzinie niezawodowej – na etapie opracowywania planu matka biologiczna współpracowała z asystentem rodziny;

- dla dziecka przebywającego w rodzinie niezawodowej – na etapie opracowywania planu pomocy dziecku PCPR współpracował z właściwym OPS w celu monitorowania sytuacji matki i jej starań w kierunku przejęcia opieki nad dzieckiem;
- dla dziecka, przebywającego w rodzinie zastępczej zawodowej – oboje rodzice byli objęci opieką asystenta rodziny;
- dla dziecka, przebywającego w rodzinnym domu dziecka – rodzice biologiczni współpracowali z OPS;
- dla dziecka, przebywającego w rodzinnym domu dziecka – rodzice biologiczni współpracowali z OPS.

Dyrektor Centrum wyjaśnił, że ww. plany nie zostały podpisane przez asystenta rodziny, ale wymóg ustawowy został początkowo dochowany, co potwierdza dokumentacja świadcząca o współpracy pomiędzy PCPR a pracownikami gminy. W ocenie NIK przedmiotowy przepis jednoznacznie wskazuje interesariuszy procesu tworzenia planu pomocy dziecku, których współpraca jest wymagana przy opracowywaniu tego dokumentu. W jej wyniku powinien powstać plan działania w formie ww. dokumentu, a poświadczeniem akceptacji jego treści winno być złożenie podpisu pod nim. W tej sytuacji, oprócz podpisów pracowników PCPR i osób pełniących pieczę zastępczą, niezbędna jest akceptacja ze strony przedstawicieli OPS lub odpowiednia adnotacja przyczynach braku podpisu pracowników podmiotu organizującego pracę z rodziną biologiczną dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 1107-1113, 1123-1234, 1578-1587, 2045-2052-2186-2192 2419-2428)

3. W dwóch z 10 przypadków nie przeprowadzono aktualizacji planów pomocy dziecku, pomimo bieżącej realizacji założeń. Modyfikacja planu jest jednym z zadań zamieszczonych w funkcjonującym w PCPR *Schemacie pracy z rodziną* (pkt 12). Dnia 29 sierpnia 2019 r. został opracowany plan pomocy dla dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej niezawodowej. Do czasu czynności kontrolnych, tj. przez ponad 2,5 roku plan ten nie był aktualizowany, pomimo tego że PCPR realizował zadania związane m.in. z pracą z rodziną, kontaktował się z OPS w sprawie ustalenia adresu zamieszkania rodziców i ich funkcjonowania. W przypadku drugiego planu pomocy dziecku, dla dziecka przebywającego w rdd dokument ten został opracowany w dniu 5 października 2018 r. Do czasu kontroli NIK, tj. przez prawie 3,5 roku plan ten nie był aktualizowany, pomimo podejmowanych działań związanych z jego realizacją.

Ponadto w jednym przypadku w planie pomocy dziecku nie został zmieniony cel główny, co stanowiło naruszenie wymogu określonego pkt. 12 *Schematu pracy z rodziną*. W dniu 7 marca 2012 r. został opracowany plan dla dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, a jako cel główny podejmowanych działań wyznaczono możliwość wdrażania procedur adopcyjnych. Procedury adopcyjne zostały wszczęte w 2012 r., ale nie znaleziono kandydatów na rodzinę adopcyjną. Od jego opracowania do kontroli NIK, tj. przez 10 lat plan pomocy dziecku nie był aktualizowany i nie został zmieniony cel główny w sytuacji, gdy wszczęta w 2012 r. procedura adopcyjna nie przyniosła zamierzonych rezultatów.

Odnosząc się do braku aktualizacji ww. planów pomocy dziecku, dyrektor PCPR wyjaśnił, że plany nie zostały zmodyfikowane w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 1107-1113, 1904-1908, 2045-2052, 2186- 2423, 2424)

4. W dwóch przypadkach²⁹ na 10 skontrolowanych dokumentacji dzieci, po dokonaniu oceny stosowna opinia nie została przesłana do właściwego sądu, co naruszało wymóg zawarty w art. 131 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że powyższa nieprawidłowość wynikała z zaniedbania pracownika.

(akta kontroli str. 1867, 1987, 2425)

5. W trzech³⁰ spośród 10 objętych kontrolą przypadków stwierdzono nieterminowe działania na rzecz uregulowania sytuacji prawnej dziecka, co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 6 i 7 ustawy o pieczy zastępczej. Na organizatora pieczy zastępczej nałożony został obowiązek informowania właściwego sądu o możliwości powrotu dziecka do jego rodziny oraz (gdy taka możliwość nie zaistnieje) wszczęcia postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania sytuacji prawnej w ciągu 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy.

Odnosząc się do ww. nieprawidłowości dyrektor PCPR wyjaśnił, że wnioski o uregulowanie sytuacji prawnej zostały złożone z opóźnieniem w związku z tym, że rodzice biologiczni początkowo starali się aktywnie współpracować z rodziną zastępczą i zachodziły podstawy do tego, że dzieci powrócą pod ich opiekę. W ocenie NIK brak jest podstaw do uznania tego wyjaśnienia, gdyż przepis jednoznacznie wyznacza obowiązek wszczęcia przedmiotowej procedury po 18 miesiącach od umieszczenia dziecka w pieczy, w przypadku niezastąpienia możliwości powrotu dziecka do jego rodziny i potencjalne wystąpienie innych okoliczności nie jest w nim wskazane.

(akta kontroli str. 1476, 1987, 2152, 2290, 2291)

6. Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu obowiązany do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej jest obowiązany dochodzić świadczeń alimentacyjnych, w przypadku gdy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok. Kontrola wykazała, że w odniesieniu do 15³¹ dzieci (na 27 w tym zakresie skontrolowanych), wnioski zostały złożone po upływie jednego roku od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że postępowania w sprawie alimentów nie były prowadzone w latach 2018-2020 w związku ze zmianami organizacyjnymi w PCPR i ww. przypadkach opóźnienia w złożeniu pozwu wynikają właśnie z tego faktu. Pierwsze sprawy dotyczące alimentów podejmowane były od jesieni 2016 r.

²⁹ Dla dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej – po dokonaniu ocen sytuacji dziecka w dniu 19 grudnia 2019 r. oraz 20 grudnia 2020 r., PCPR nie przekazał opinii do Sądu Rejonowego w Wołominie oraz dla dziecka umieszczonego w rodzinnym domu dziecka prowadzonym przez rodzinę – po dokonaniu ocen sytuacji dziecka w dniach: 26 lutego 2019 r., 12 marca 2020 r. i 18 grudnia 2020 r., PCPR nie przekazał opinii do Sądu.

³⁰ Nieprawidłowości odnosiły się do działań na rzecz: (1) dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej zawodowej – wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej (pozbawienie władzy rodzicielskiej) został złożony przez dyrektora PCPR w Wołominie po 885 dniach, czyli po ponad dwóch latach; (2) dziecka przebywającego w rdd – wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej (pozbawienie władzy rodzicielskiej), został złożony po 1.025 dniach, czyli prawie po trzech latach; (3) dziecka przebywającego w rdd – wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej (pozbawienie władzy rodzicielskiej) został złożony przez dyrektora PCPR po 1.074 dniach, czyli prawie po trzech latach.

³¹ Dotyczyło składanych wniosków: (1) dla pięciorga dzieci przebywających w rodzinie niespokrewnionej: 883 dni, tj. prawie 2,5 roku dla dziecka, 700 dni, tj. prawie 2 lata dla dziecka, 700 dni, tj. prawie 2 lata dla dziecka, 690 dni, tj. prawie dwa lata dla dziecka; (2) dla rodzeństwa przebywającego w rdd: 983 dni, tj. ponad 2,5 roku; (3) dla rodzeństwa przebywającego w rodzinie zastępczej zawodowej: 738 dni, tj. 2 lata; (4) dla rodzeństwa przebywającego w rdd: 983 dni, tj. ponad 2,5 roku; (5) dla dziecka przebywającego w rodzinie niespokrewnionej: odpowiednio: 700, tj. prawie dwa lata (pozew wobec matki) i 794 dni, tj. ponad dwa lata (pozew wobec ojca biologicznego); (6) dla dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej zawodowej: 1519 dni, tj. ponad cztery lata; (7) dla dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej zawodowej: 4018 dni, tj. 11 lat. Ponadto nie zostało wszczęte postępowanie o alimenty dla dziecka umieszczonego dnia 5 września 2019 r. w rodzinie zastępczej niezawodowej.

i sukcesywnie wszczynano postępowania w sprawie kolejnych dzieci. W odniesieniu do braku działań na rzecz jednego z ww. dzieci dyrektor wyjaśnił, że nie zostały one podjęte z uwagi na brak adresów zamieszkania rodziców biologicznych.

NIK wskazuje, że w przypadku uprawdopodobnienia przez składającego wniosek o ustalenie alimentów, że miejsce pobytu strony pozwanej nie jest jej znane, sąd ustanowi kuratora na podstawie art. 144 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego³².

(akta kontroli str. 1101, 1213, 1319, 1467, 1646, 1867, 1989, 2152, 2288-2290)

7. NIK ustaliła również, że trzy plany pomocy dziecku z 10 zbadanych nie zawierały daty ich opracowania, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor PCPR wyjaśnił, że nie zamieszczono dat opracowania ww. planów z powodu niedopatrzenia pracownika.

(akta kontroli str. 1223-1234, 1672-1694, 2186-2206, 2422)

6. Dostępność i korzystanie z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

Rodzinny zastępcze i prowadzący rodzinne domy dziecka pełniący swoją funkcję byli informowani o możliwości skorzystania z przysługujących im uprawnień i świadczeń wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Informacje takie były przekazywane już podczas pierwszego kontaktu telefonicznego lub osobistego z pracownikiem działu świadczeń. W momencie składania wniosku o przyznanie świadczeń obligatoryjnych rodzina zastępcza oraz prowadzący rodzinne domy dziecka informowani byli również o przysługujących im świadczeniach fakultatywnych oraz warunkach uzyskania takiej pomocy. Centrum wykorzystuje różne środki komunikacji w celu stałego kontaktu z rodzinami zastępczymi: telefon, poczta tradycyjna, poczta elektroniczna, strona internetowa PCPR oraz przede wszystkim kontakt osobisty. Rodziny zastępcze i prowadzący rodzinne domy dziecka pozostawały w bezpośrednim kontakcie z pracownikami Centrum, w miarę potrzeb organizowane były również spotkania z rodzinami.

(akta kontroli str. 873-875)

Rodziny zastępcze i prowadzący rdd nie mieli możliwości skorzystania ze wszystkich uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Na podstawie badania dokumentacji 10 rodzin ustalono, że pomocy udzielano poprzez następujące formy wsparcia:

- pomoc koordynatora pieczy zastępczej (art. 77 ustawy) – wszystkie 10 rodzin zastępczych i prowadzących rdd zostały objęte wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej bądź innego pracownika organizatora rodzinnej pieczy zastępczej;
- porady i terapia psychologiczno-pedagogiczna (art. 47 ust. 4 ustawy) – pomocy udzielono siedmiu rodzinom (pozostałe trzy nie zgłaszały potrzeb w tym zakresie);
- poradnia zdrowia psychicznego i uzależnień (art. 47 ust. 4, 180 pkt 7 lit. b ustawy) – na terenie powiatu funkcjonują (jako niezależne podmioty) zarówno Poradnia Zdrowia Psychicznego jak i Ośrodek Profilaktyki i Terapii Uzależnień. PCPR korzystało ze wsparcia tych placówek przy realizacji zadań bieżących związanych z pieczą zastępczą, informowało potrzebujące rodziny o funkcjonowaniu takich jednostek. Z tej formy wsparcia skorzystały trzy rodziny zastępcze i osoby prowadzące rdd (pozostałe nie zgłaszały potrzeb w tym zakresie);

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.

- zatrudnienie osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i pracami gospodarczymi (art. 57 ustawy) – zgodnie z uchwałą Nr V-213/2018 Zarządu Powiatu z dnia 21 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad przyznawania pomocy na realizację pieczy zastępczej, w okresie objętym kontrolą zatrudniono osoby, które udzieliły sześciu rodzinom zastępczym i prowadzącym rdd pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i pracach gospodarskich (pozostałe nie zgłaszały takich potrzeb lub taka pomoc nie przysługiwała);
- poradnictwo prawne (art. 76 ust. 4 pkt 10 ustawy) – w ramach Specjalistycznej Poradni Rodzinnej działa prawnik zatrudniony przez PCPR. W okresie objętym kontrolą z tej formy wsparcia skorzystały dwie rodziny zastępcze;
- udział w szkoleniach i warsztatach (art. 51 i 76 ust. 4 pkt 5 ustawy) – rodziny zastępcze oraz osoby prowadzące rodzinne domy dziecka systematycznie podnosiły swoje kwalifikacje poprzez uczestnictwo w szkoleniach i różnego rodzaju warsztatach. Z tej formy wsparcia skorzystało osiem rodzin. Pozostałe dwie rodziny nie zgłaszały takich potrzeb. W dokumentacji rodzin zawarte są zgłoszenia potrzeb szkoleń, które były następnie przeprowadzane. Podczas trwania szkoleń ze strony PCPR nie zapewniano opieki nad dziećmi.

W okresie objętym kontrolą organizator rodzinnej pieczy zastępczej w dniach 18 i 25 listopada 2019 r. zorganizował dwudniowe warsztaty skierowane do opiekunów zastępczych pod tytułem „Wystarczająco dobry rodzic/opiekun”. Ich celem było poszerzenie wiedzy i doświadczenia na temat więzi poprzez lepsze rozpoznawanie własnych emocji i radzenia sobie z nimi oraz identyfikowanie potrzeb, zwiększenie pewności siebie w roli opiekuna poprzez pogłębienie świadomości własnych mocnych stron i zwiększenie kompetencji w zakresie aktywności na rzecz nawiązywania i podtrzymywania relacji z dziećmi. Warsztaty trwały łącznie 14 godzin i uczestniczyło w nich 15 osób/rodzin zastępczych. Prowadzone były przez specjalistów Stowarzyszenia OPTA i Stowarzyszenie Niebieska Linia. W 2020 r. dnia 6 lutego odbyło się spotkanie szkoleniowe dla pieczy zastępczej z pracownikami Wojewódzkiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie podczas spotkania poruszane były przede wszystkim zagadnienia dotyczące adopcji i przysposobienia oraz dylematy rodzin zastępczych i instytucji biorących udział w procesie adopcji. Spotkanie trwało łącznie 5 godzin i uczestniczyło w nim 40 osób w tym 28 rodzin zastępczych. Prowadzone było przez specjalistów pracujących w Wojewódzkim Ośrodku Adopcyjnym w Warszawie. W 2021 r. zostały przeprowadzone specjalistyczne szkolenia dla pieczy zastępczej w zakresie zagrożeń w cyberprzestrzeni – 18 rodzin zastępczych, w zakresie FAS Spektrum Poalkoholowych Zaburzeń Rozwojowych – 18 rodzin oraz w zakresie przemocy rówieśniczej – 25 rodzin zastępczych. Łącznie ze szkoleń w ramach podnoszenia swoich kwalifikacji skorzystało 61 rodzin zastępczych. Jak wskazał dyrektor Centrum, z uwagi na pandemię w latach 2020-2022 i w związku z wieloma obostrzeniami, nie było możliwości zorganizowania większej liczby szkoleń i konferencji.

Ustawa o pieczy zastępczej daje możliwość wprowadzenia również innych narzędzi wspomagających rodziny zastępcze i osoby prowadzące rdd w realizacji ich zadań. Z powodów wskazanych przez dyrektora PCPR dla rodzin zastępczych i prowadzących rdd poniższe formy wsparcia nie zostały uruchomione:

- grupy wsparcia (art. 180 pkt 7 lit. a ustawy) – nie zostały utworzone z powodu braku odpowiedniej kadry dla tego rodzaju pomocy. W latach wcześniejszych grupa wsparcia była prowadzona przez pracownika socjalnego Centrum przy współudziale pracownika Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Wołominie. Jednak wraz z przejściem tej osoby na emeryturę spotkania rodzin w ramach grupy zostały przerwane. Ponadto w marcu 2020 r. rozpoczęła się w Polsce

pandemia COVID-19, która miała duży wpływ na działalność Centrum, także w zakresie współpracy z rodzinami zastępczymi. Jeden z pracowników Zespołu ds. Pieczy Zastępczej miał umówione na 13 marca 2020 r. spotkanie organizacyjne dla mężczyzn – opiekunów zastępczych, na którym miały być omówione podstawy organizacyjne dla tej grupy, ale pandemia COVID-19, zakłóciła plany PCPR-u;

- czasowe niesprawowanie opieki w związku z wypoczynkiem (art. 69 ustawy) – do Centrum nie wpłynął żaden wniosek w sprawie takiej formy pomocy, natomiast z posiadanych przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej informacji wynika, że podczas wypoczynku wakacyjnego bądź ferii zimowych wielodzietne rodziny zastępcze korzystają ze wsparcia swoich bliskich, bądź najbliższej rodziny lub też osób zatrudnionych jako osoby do pomocy. Wynika to z faktu, iż jest to najmniejsze obciążenie psychiczne i najmniejszy stres związany ze zmianą dla dzieci przebywających w tych rodzinach;
- korzystanie ze wsparcia rodziny pomocowej (art. 39 ust. 2 ustawy) – PCPR nie wyznaczył rodzin pomocowych, które byłyby w stanie przejąć opiekę nad innymi dziećmi z innych rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka. Pomimo tego, że rodziny były informowane o tej formie wsparcia, dotychczas żadna nie zgłosiła takiej potrzeby. Wynika to m.in. z tego że rodziny zabezpieczały swoje potrzeby w tym zakresie, analogicznie jak w przypadku skorzystania z przerwy na wypoczynek;
- poradnictwo przeciwdziałające wypaleniu zawodowemu – superwizja (art. 76 ust. 4 pkt 14 ustawy) – nie została wyodrębniona taka forma wsparcia, jednak organizator rodzinnej pieczy zastępczej umożliwił rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rdd uzyskanie porady ze specjalistycznej poradni rodzinnej, konsultacji, wsparcia psychologicznego, m.in. poprzez korzystanie z poradnictwa przeciwdziałającemu wypaleniu zawodowemu w ramach poradnictwa rodzinnego. Rodziny miały możliwość skorzystania z ww. porad w ramach konsultacji z psychologiem;
- pomoc ze strony wolontariuszy (art. 66 ustawy) – zadanie nie było realizowane z powodu braku wystarczającej kadry do wykonywania tego zadania. Nie wpływały również pisma, prośby czy wnioski o pomoc wolontariuszy od funkcjonujących rodzin zastępczych i prowadzących rdd.

Należy zaznaczyć, że w obowiązującym w latach 2019-2021 programie w celu szczegółowym *Podniesienie jakości świadczonych usług w zakresie pieczy zastępczej*, jako jedno z zadań wyznaczono szkolenie wolontariuszy (rozdział IV.2, cel szczegółowy nr 4). Kontrola wykazała, że w tym okresie szkoleń wolontariuszy nie przeprowadzono, do czego odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 486, 875-879, 2412, 2426-2428)

Z przeprowadzonych przez NIK badań ankietowych, w których wzięło udział 30 rodzin³³, wynika, że najczęściej zgłaszanym problemem na etapie starania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej była zbyt długa i skomplikowana procedura (według 16,7% ankietowanych), a najbardziej przydatnymi elementami procesu przygotowawczego było przychylne nastawienie pracowników PCPR (70%) i wyczerpująca informacja na temat sprawowania pieczy zastępczej (66,7%). W ramach możliwości wsparcia rodzin przewidzianych ustawą o pieczy zastępczej, najczęściej korzystano z pomocy koordynatora (93,3%), porad i terapii psychologicznej (80%), szkoleń (60%). Największa grupa ankietowanych (43,3%)

³³ W tym 13 rodzin spokrewnionych, osiem niezawodowych, cztery zawodowe i pięć rodzin prowadzących rodzinne domy dziecka w powiecie.

wskazała, że koordynator odwiedzał rodziny raz w miesiącu lub raz na kwartał, a zdaniem większości ankietowanych (90%) pomoc ta była potrzebna i skuteczna. Wśród problemów utrudniających skuteczne i efektywne wykonywanie zadań związanych z pełnieniem pieczy zastępczej wymieniano niskie świadczenia podstawowe (50% ankietowanych), natomiast po 23,3% osób wskazało niskie wynagrodzenie, niskie lub brak wypłat świadczeń fakultatywnych, a także problemy opiekuńczo-wychowawcze dzieci. Osoby prowadzące rodziny zastępcze wskazały także, że ich zdaniem przyczynami braku zgłoszeń kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej były: niska świadomość społeczną pełnionej funkcji przez rodziny zastępcze i brak gotowości na poświęcenie własnej rodziny dla celów pomocy (po 46,7% wskazań) oraz niedocenywanie przez instytucje publiczne potrzeby rozwoju pieczy zastępczej (40%).

(akta kontroli str. 2663-2793)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w latach 2019-2021 nie przeprowadzono szkoleń wolontariuszy. W obowiązującym w ww. latach programie w celu szczegółowym *Podniesienie jakości świadczonych usług w zakresie pieczy zastępczej* (rozdział IV.2, cel szczegółowy nr 4) jako jedno z zadań wyznaczono szkolenie wolontariuszy. Zgodnie § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego, do zadań własnych powiatu z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej realizowanych przez Centrum należy opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej. PCPR został wskazany w programie jako jeden z jego realizatorów, ale również pełnił rolę koordynatora (rozdz. V i IV). Dyrektor PCPR wyjaśnił, że zadanie nie było realizowane z powodu braku wystarczającej kadry do jego wykonywania. Nie wpływały również wnioski o pomoc wolontariuszy od rodzin zastępczych i prowadzących rdd. W ocenie NIK jest to bardzo pożądana forma wsparcia rodzin, a jeśli tylko zaistniałaby taka możliwość, stanowiłaby wymierną pomoc dla rodzin zastępczych i z tego względu należy podjąć skuteczne działania w celu uruchomienia tej formy pomocy, również w kontekście realizacji zadania wyznaczonego w programie.

(akta kontroli str. 486, 877, 2428)

7. Przekształcanie placówek opiekuńczo-wychowawczych

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2019 i 2020 roku na terenie powiatu funkcjonowało po pięć placówek opiekuńczo-wychowawczych, natomiast na koniec 2021 r. ich liczba została zwiększona do sześciu. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że utworzenie kolejnej placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego nastąpiło ze względu na dostosowanie limitu liczby dzieci placówki funkcjonującej jako placówka opiekuńczo-wychowawcza typu socjalizacyjnego do 30 wychowanków do wymogów określonych w art. 95 ust. 3 w zw. z art. 230 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Została utworzona kolejna placówka opiekuńczo-wychowawcza typu socjalizacyjnego dysponująca 14 miejscami pod nazwą Dom Dziecka w Równem „Małgosia”, a placówka dotychczas funkcjonująca pod nazwą Dom Dziecka w Równem, została przekształcona na Dom Dziecka w Równem „Jaś” (również dla 14 wychowanków). Jak wyjaśnił dyrektor Centrum, utworzenie kolejnej placówki zostało podyktowane potrzebą zabezpieczenia dotychczas umieszczonych w tej placówce dzieci i potrzeb środowiska lokalnego ze względu na brak odpowiedniej liczby rodzin zastępczych gotowych przyjąć dzieci powyżej 10. roku życia.

(akta kontroli str. 2409, 2569, 2570)

Liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych utrzymywała się na wyrównanym poziomie – po 58 miejsc w latach 2019-2020 i 56 na koniec 2021 r.

W tym okresie nastąpił nieznaczny wzrost liczby dzieci z powiatu przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych – na koniec 2019 r. umieszczonych było 42 dzieci, a w kolejnych latach odpowiednio 41 i 47 dzieci. Na koniec 2019 r. jedna placówka opiekuńczo-wychowawcza nie spełniała standardu wieku przebywających dzieci³⁴, natomiast na koniec 2020 r. jedna placówka opiekuńczo-wychowawcza nie spełniała standardu liczby dzieci³⁵.

(akta kontroli str. 2409, 2410, 963, 964, 967-987, 2559)

Z pieczy instytucjonalnej do pieczy rodzinnej w 2019 r. przeniesione zostało jedno dziecko, w 2020 r. czworo dzieci, a w 2021 r. nie było takiej zmiany miejsca pobytu dziecka. Jednocześnie z pieczy rodzinnej do pieczy instytucjonalnej w ciągu 2019 r. przeniesiono jedno dziecko, w 2020 r. troje dzieci, a w 2012 r. zmiana miejsca pobytu miała miejsce w odniesieniu do 12 dzieci. Dyrektor PCPR wyjaśnił, że wydarzenia 2021 r. – m.in. rozwiązanie rodzinnego domu dziecka w trybie natychmiastowym czy rezygnacja rodziny będącej pogotowiem rodzinnym spowodowały ten znaczący wzrost umieszczeń dzieci w pieczy instytucjonalnej. Wpływ na taki stan rzeczy miał też wiek dzieci, alkoholizm dziadków sprawujących pieczę, bezradność opiekunów wobec niepełnosprawności podopiecznego czy połączenie rodzeństw. Zaznaczył również, że zanim PCPR występuje do sądu o zmianę postanowienia, analizuje każdy przypadek indywidualnie, a decyzje o umieszczeniu w placówce są ostatecznością. W roku 2021 znaczący wpływ na funkcjonowanie wielu rodzin zastępczych, narastających w nich frustracji, zamkniętych szkół i przedszkoli miała niewątpliwie panująca od 2020 r. pandemia, która mogła wpływać na decyzje rodzin lub powodowała, że rodziny zastępcze nie radziły sobie z narastającą frustracją i ogólnie panującą sytuacją bezradności.

Badając powody przeniesienia sześciorga dzieci w wieku poniżej 10. roku życia ustalono, że troje dzieci zostało umieszczonych w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego (jako placówka prowadzona przez rodzinę ma rodzinny charakter). Dzieci zostały umieszczone z interwencji (podejrzanie stosowania przemocy prowadzących rdd) w trybie zarządzeń natychmiastowych na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Wołominie. Jak wyjaśnił dyrektor

³⁴ Sytuacja ta dotyczyła dziecka, które w dniu 17 sierpnia 2017 r. zostało interwencyjnie przyjęte do zawodowej rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego. W dniu przyjęcia dziecko nie mało ukończonych siedmiu lat. W dniu 18 sierpnia 2017 r. PCPR poinformował sąd o fakcie przyjęcia i zwrócił się o pilne wydanie postanowienia o umieszczeniu dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej. W tym samym dniu Sąd Rodzinny w Wołominie wydał postanowienie w trybie zarządzeń natychmiastowych o umieszczeniu małoletniego w instytucjonalnej pieczy zastępczej, a w dniu 22 sierpnia 2017 r. Starosta Wołomiński wydał skierowanie do Domu Dziecka w Równem, do którego trafiło z rodziny zastępczej zawodowej o charakterze pogotowia w dniu 22 sierpnia 2017 r. W dniu umieszczenia w Domu Dziecka w Równem nie miał jeszcze ukończonych siedem lat. Na koniec 2019 r. dziecko miało ukończone 9 lat. Przebywanie dziecka. naruszało art. 95 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej ze względu na wiek poniżej 10. roku życia. Powodem umieszczenia tego dziecka był brak rodziny zastępczej gotowej do przyjęcia oraz pilna potrzeba zwolnienia miejsca w pogotowiu rodzinnym.

³⁵ Postanowieniem Sądu Rodzinnego w Wołominie małoletnie rodzeństwo w trybie zarządzeń natychmiastowych zostało umieszczone w zawodowej rodzinie zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego, a jednocześnie Centrum poszukiwało placówki w której mogłyby być umieszczone na pobyt długoterminowy. W 2017 r. dyrektor placówki opiekuńczo wychowawczej Rodzinny Dom Dziecka Nr 4 w Duczkach wyraziła zgodę na przyjęcie małoletnich i jednocześnie Starosta Wołomiński wystąpił z wnioskiem do Wojewody Mazowieckiego o wyrażenie zgody na umieszczenie kolejnego dziecka mimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w tej placówce, na co Wojewoda Mazowiecki wyraził zgodę. Od dnia stycznia 2018 r. dzieci były urlopowane do rodziców. Podczas urlopowania doszło do nieprawidłowości w sprawowaniu opieki nad dziećmi, w związku z czym Centrum podjęło natychmiastowe kroki i zabezpieczyło dzieci przewożąc je do rdd informując o tej sytuacji Sąd Rejonowy w Wołominie. W lutym 2018 r. Sąd Rejonowy w Wołominie wydał postanowienie o umieszczeniu w trybie zarządzeń natychmiastowych małoletniego rodzeństwa. Na koniec 2020 roku w placówce tej przebywało dziewięć dzieci (za zgodą Wojewody Mazowieckiego) przy ośmiu miejscach określonych w statucie tej placówki opiekuńczo-wychowawczej. W przypadku ww. rodzeństwa przekroczono liczbę miejsc w placówce określoną w art. 95 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. Ze względu na zasadę nierozdzielania rodzeństwa zgodnie z art. 95 ust. 4a ww. ustawy za zgodą dyrektora placówki oraz po wydaniu zgody przez wojewodę rodzeństwo zostało umieszczone ponad limit miejsc w placówce.

PCPR, mimo wieku przekraczającego limit ustawowy, mając na uwadze nierozdzielanie rodzeństwa, nie szukano innego miejsca.

Kolejna trójka dzieci została przeniesiona do placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, ponieważ mimo wdrożonych poszukiwań, rozmów telefonicznych z PCPR oraz e-mailowych wystąpień do wszystkich PCPR w Polsce, nie znalazła się żadna chętna rodzina zastępcza do opieki. Jak wyjaśnił dyrektor PCPR, wobec powyższego i palącej konieczności zwolnienia miejsc interwencyjnych w pogotowiu rodzinnym oraz biorąc pod uwagę, że najstarszy z chłopców już przebywał w tej placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, zasadnym było połączenie rodzeństwa i podjęcie takiej decyzji.

Dyrektor Centrum wskazał również, że w okresie objętym kontrolą zdarzały się sytuacje kiedy brakowało miejsc w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka w powiecie. PCPR w momencie powzięcia informacji o natychmiastowym umieszczeniu dzieci w pieczy wdrażał procedurę poszukiwania miejsca dla dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej poprzez wykonywanie telefonów najpierw do pieczy rodzinnej z własnego terenu, a następnie poprzez telefonowanie i wysyłanie e-maili do organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej na terenie innych powiatów. W ostatnich latach zaobserwowano bardzo trudną sytuację wszystkich powiatów jeśli chodzi o zabezpieczanie miejsc dla dzieci w pieczy. Nastąpił ewidentny wzrost umieszczeń dzieci w pieczy rodzinnej jak i instytucjonalnej.

(akta kontroli str. 2287, 2288, 2290-2339, 2410, 2570)

Wskaźnik deinstytucjonalizacji na koniec 2019, 2020 i 2021 roku utrzymywał się na wyrównanym poziomie i wynosił odpowiednio: 86,6%, 87,4% i 86,4%. Analizując jaka liczba miejsc w rodzinach zastępczych i rdd była niezbędna do zastąpienia pieczy instytucjonalnej formami rodzinnymi ustalono, że na koniec 2019 r. było to 11 miejsc, a na koniec 2020 i 2021 roku liczba dostępnych miejsc w pieczy rodzinnej umożliwiała umieszczenie wszystkich dzieci wymagających wsparcia zastępczego³⁶.

(akta kontroli str. 2409-2410)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

8. Finansowanie pieczy zastępczej

Opis stanu
faktycznego

Gromadzenie informacji o sytuacji w pieczy zastępczej i potrzebach związanych z jej funkcjonowaniem odbywało się z wyprzedzeniem czasowym umożliwiającym zaplanowanie środków finansowych na ten cel, a także podjęcie działań na rzecz pozyskania osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych oraz ich przygotowania. Corocznie Centrum sporządzało do końca września projekt planu finansowego według wzorów załączonych do pisma ze Starostwa Powiatowego w Wołominie.

Pozyskiwanie i gromadzenie informacji o sytuacji w pieczy zastępczej odbywało również przy składaniu sprawozdania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz przy składaniu sprawozdania rocznego z realizacji *3-letniego Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej*. Sytuacja finansowa w pieczy zastępczej była też na bieżąco monitorowana przez PCPR i na tej podstawie dokonywano zmian

³⁶ Wzięto pod uwagę liczbę placówek, w których przebywały dzieci poniżej standardu wieku (7. lub 10. lat), placówki z liczą dzieci powyżej standardu ich liczby (30 lub 14) oraz liczbę dzieci napływających i opuszczających pieczę. Na potrzeby kontroli przyjęto następującą kalkulację: na koniec 2019 r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przebywało jedno dziecko wieku lub powyżej limitu ilościowego oraz nie było wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej. Roczny napływ do pieczy dzieci 2019 r. wyniósł 85 dzieci, a odpływ 74 dzieci. Zatem w rodzinnej pieczy zastępczej brakowało 11 miejsc. Według analogicznych obliczeń – na koniec 2020 r. i 2021 r. w pieczy zastępczej było dokładnie tyle miejsc ile wynosiły potrzeby powiatu.

w trakcie roku budżetowego oraz składano zapotrzebowanie w projekcie budżetu na następny rok. W projekcie budżetu uwzględniano planowanie środków finansowych na wszelkie działania realizowane przez PCPR w zakresie pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 995-1025)

Nie stwierdzono wydatkowania powyżej kwot ujętych w ich planach finansowych. Wydatki powiatu na finansowanie zadań związanych z funkcjonowaniem rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka, w tym na świadczenia i wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych i prowadzących rdd (rozd. 85508 rodziny zastępcze) wyniosły: w 2019 r. – 6690 tys. zł³⁷, w 2020 r. – 7220 tys. zł³⁸ oraz w 2021 r. – 7673,3 tys. zł³⁹.

(akta kontroli str. 2577)

Wysokość wydatków na świadczenia obligatoryjne (wskazane w art. 80-81, art. 83 ust. 3a i art. 84) dla rodzin zastępczych lub osób prowadzących rodzinne domy dziecka ogółem w danym roku wyniosły:

- 2019 r. – 4530,2 tys. zł, z tego 1864,4 tys. zł na rodziny zastępcze spokrewnione, 1462,9 tys. zł na rodziny zastępcze niezawodowe, 285,3 tys. zł na rodziny zastępcze zawodowe, 917,6 tys. zł na rdd;
- 2020 r. – 4888,3 tys. zł, z tego: 1921,3 tys. zł dla rodzin zastępczych spokrewnionych, 1540,4 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych, 1671,4 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych;
- 2021 r. – 5232,6 tys. zł, z tego 2169,6 tys. zł dla rodzin zastępczych spokrewnionych, 1671,4 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych, 322,8 tys. zł dla rodzin zastępczych zawodowych, 1068,8 tys. zł dla prowadzących rdd.

Średnia wartość wydatków na świadczenia obligatoryjne w ww. okresie wyniosła: 1985,1 tys. zł dla rodzin spokrewnionych, 1558,2 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych, 343,6 tys. zł oraz 996,7 tys. zł dla rodzin zawodowych.

Liczba rodzin otrzymujących świadczenia obligatoryjne systematycznie rosła – otrzymało je 231 rodzin w 2019 r., 239 rodzin w 2020 r. oraz 237 w 2021 r.

(akta kontroli str. 2410, 2577)

W okresie objętym kontrolą wydatki na świadczenia fakultatywne (przewidziane w art. 83 ust. 1, 2 i 4 ustawy) wyniosły:

- w 2019 r. – 99,1, tys. zł, z tego: 30,4 tys. zł dla rodzin zastępczych spokrewnionych, 38,7 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych, 16,5 tys. zł dla rodzin zastępczych zawodowych, 13,5 tys. zł dla prowadzących rdd;
- w 2020 r. – 91,4, tys. zł, z tego 45 tys. zł dla rodzin spokrewnionych, 17,5 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych, 19,6 tys. zł dla rodzin zastępczych zawodowych i 9,3 tys. zł dla prowadzących rdd;

³⁷ Stanowiły 97,7% wydatków ujętych na ten cel w planie finansowym po zmianach, które wyniosły 6847 tys. zł i 98,1% zaplanowanych pierwotnie środków na ten cel (6820 tys. zł). Z łącznej kwoty na rodziny zastępcze z tytułu wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) wydatkowano 436 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach (438,7 tys. zł), a kwota świadczeń dla rodzin zastępczych (§ 3110) wyniosła 5292,2 tys. zł, tj. 99,4% (5323,6 tys. zł).

³⁸ Tj. 99,2% wydatków ujętych na ten cel w planie finansowym po zmianach, które wyniosły 7280,5 tys. zł i 107,8% zaplanowanych pierwotnie środków na ten cel (6697,9 tys. zł). Z łącznej kwoty na rodziny zastępcze z tytułu wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) wydatkowano 562,2 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu po zmianach (562,9 tys. zł), a kwota świadczeń dla rodzin zastępczych (§ 3110) wyniosła 5648,7 tys. zł, tj. 99,7% (5663,4 tys. zł).

³⁹ Stanowiły one 99,8% wydatków ujętych na ten cel w planie finansowym po zmianach, które wyniosły 7690,7 tys. zł i 100,3% zaplanowanych pierwotnie środków na ten cel (7648,5 tys. zł). Z łącznej kwoty na rodziny zastępcze z tytułu wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) wydatkowano 605,8 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach (605,8 tys. zł), a kwota świadczeń dla rodzin zastępczych (§ 3110) wyniosła 5806,4 tys. zł, tj. 99,8% (5820,9 tys. zł).

- w 2021 r. – 161,6 tys. zł, z tego: 65 tys. zł dla rodzin zastępczych spokrewnionych, 42,3 tys. zł dla rodzin zastępczych niezawodowych, 11,2 tys. zł dla rodzin zastępczych zawodowych i 43,1 tys. zł dla prowadzących rdd.

W poszczególnych latach objętych kontrolą świadczenia fakultatywne otrzymało odpowiednio: 73, 48 i 79 rodzin.

Wysokość wydatków na poszczególne świadczenia obligatoryjne wyniosła (w nawiasach zamieszczono w wartości za 2019, 2020 i 2021 r.):

- dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania (34,3 tys. zł, 16,2 tys. zł i 37,6 tys. zł);
- świadczenie na pokrycie niezbędnych kosztów na pokrycie przyjmowanego dziecka (61,9 tys. zł, 67,6 tys. zł, 114,2 tys. zł);
- świadczenia na pokrycie kosztów zdarzeń losowych i innych zdarzeń (3 tys. zł, 1 tys. zł i 5,8 tys. zł);
- środki na utrzymanie lokalu mieszkalnego (4 tys. zł w 2021 r.);
- środki na przeprowadzenie remontu (6,6 tys. zł w 2020 r.).

Pomoc została przyznana wszystkim osobom wnoszącym o jej przyznanie, co wykazało badanie na próbie 10 rodzin. W powiecie zostały określone zasady przyznawania świadczeń fakultatywnych związanych z rodzinną pieczą zastępczą. Uchwałą nr IV-154 / 2012 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 13 lipca 2012 r. określono zasady przyznawania pomocy na remont i utrzymanie lokalu mieszkalnego, w którym prowadzony jest rodzinny dom dziecka lub pełni pieczę rodzina zastępcza. Z kolei uchwałą nr V-213/ 2018 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 21 sierpnia 2018 r. przyjęto zasady przyznania pomocy na realizację pieczy zastępczej, określono zasady przyznania: dofinansowania do wypoczynku dla dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej, świadczenia na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, świadczenia na pokrycie wydatków związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki.

Średnia wysokość wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wyniosła odpowiednio: 3, 3,2, 3,5 tys. zł, natomiast dla prowadzących rdd – 3,3 tys. zł, 3,5 tys. zł i 3,8 tys. zł. Średnie miesięczne wydatki w placówce opiekuńczo-wychowawczej wyniosły: 4 tys. zł w 2019 r. i po 4,5 tys. zł w 2020 i 2021 r.

Średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnych formach pieczy zastępczej, tj. wydatki związane z nakładami na opiekę i wychowanie dzieci w poszczególnych typach rodzin zastępczych i rdd kształtowały się następująco:

- W 2019 r średnie miesięczne wydatki na utrzymanie dziecka wynosiły: w rodzinie zastępczej spokrewnionej 0,6 tys. zł, w niezawodowej 0,95 tys. zł, w zawodowej 1,1 tys. zł i 1,8 tys. zł w rdd; w 2020 r. w rodzinie zastępczej spokrewnionej 0,6 tys. zł, w rodzinie niezawodowej 0,9 tys. zł, w zawodowej 2 tys. zł i 2,3 tys. zł w rdd, natomiast w 2021 r. w rodzinie spokrewnionej 0,7 tys. zł, w niezawodowej 1 tys. zł, w zawodowej 1,8 tys. zł i 1,7 tys. zł w rdd. Powyższe świadczy o tym, że najniższe koszty ponoszono na utrzymanie dziecka w rodzinie spokrewnionej. Wyniki kontroli wskazują, że w pierwszej kolejności starano się umieścić dziecko u osób z najbliższej rodziny.
- Wydatki powiatu w latach 2019-2021 wynosiły ogółem odpowiednio: 236 278 tys. zł, 268 276,1 tys. zł, i 304 016,3 tys. zł z czego na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wydatkowano⁴⁰ (rozdz. 85508 – rodziny zastępcze i rozdz. 85510 – działalność placówek opiekuńczo-

⁴⁰ Rozdz. 85508 – rodziny zastępcze oraz rozdz. 85510 – działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych.

wychowawczych): 10 375,1 tys. zł, 11 174,6 tys. zł i 12 096,8 tys. zł, co stanowiło 4,4%, 4,2% i 4% wydatków powiatu w każdym z tych lat.

Koszty zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2019-2020 systematycznie rosły i wynosiły odpowiednio 333,5 tys. zł, 398,9 tys. zł i 432,5 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą z tytułu szkoleń kandydatów i prowadzących rodzinne formy pieczy zastępczej powiat poniósł koszty w wysokości odpowiednio: 1,6 tys. zł, 0,7 tys. zł i 16 tys. zł.

Wyjaśniając przyczyny znaczących różnic w kosztach dyrektor Centrum wskazał, że w 2019 r. wydatki z tytułu szkoleń kandydatów i prowadzących rodzinne formy pieczy zastępczej wyniosły 1,6 tys. zł i były przeznaczone jedynie na zakup podręczników dla kandydatów oraz plansze szkoleniowe, natomiast w 2021 r. kwota 16 tys. zł wydatkowana została na opłacenie trenerów szkolących kandydatów i istniejące rodziny zastępcze. Przeszkolone były dwie grupy uczestników, a każdą grupę szkoliła para trenerów.

W latach 2019-2012 nie poniesiono żadnych wydatków z tytułu funkcjonowania rodzin pomocowych (ta forma wsparcia nie została uruchomiona w powiecie wołomińskim). Powiat nie ponosił również w tym czasie kosztów na promocję pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 2410, 2411, 2577-2579)

Analiza dokumentacji dotyczącej 10 rodzin⁴¹ wykazała, że rodziny zastępcze w okresie od 2019-2021 r. otrzymywały następujące świadczenia fakultatywne:

- dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka (art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy) – 15,3 tys. zł (łącznie 33 świadczenia na kwotę od 211,50 zł do 500 zł przy maksymalnej kwocie dofinansowania w wysokości 500 zł);
- jednorazowe świadczenie na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka (art. 83 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy) – 25,6 tys. zł (łącznie 14 świadczeń na kwotę od 500 zł do 2 tys. zł przy maksymalnej kwocie dofinansowania w wysokości 2 tys. zł);
- świadczenie na pokrycie wydatków związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki (art. 83 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy) na kwotę 1 tys. zł, (jedno świadczenie w maksymalnej wysokości przewidzianej w uchwale);
- środki finansowe na utrzymanie domu jednorodzinnego (art. 83 ust. 2 ustawy) na kwotę 4,1 tys. zł (dwa świadczenia rozliczone na podstawie przedłożonych dowodów księgowych);
- świadczenie na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem niezbędnego remontu budynku jednorodzinnego (art. 83 ust. 4 ustawy) na kwotę 6 tys. zł (jedno świadczenie w maksymalnej wysokości przewidzianej w uchwale).

Na zakup wyposażenia lub innych środków trwałych w ramach kosztów eksploatacji, wyodrębniona z przyznanych środków na utrzymanie lokalu⁴² (art. 83 ust. 3a i art. 84 pkt 1) wypłacono 33,8 tys. zł.

Każdorazowo pomoc fakultatywna udzielana była na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych przez dyrektora PCPR (posiadającego stosowne upoważnienie Starosty Wołomińskiego), na udokumentowany wniosek osoby prowadzącej te rodziny, a przyznana wysokość wynikała z przepisów ustawowych

⁴¹ Wybranych do próby w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego.

⁴² Środki na utrzymanie lokalu, których elementem są koszty eksploatacji, są świadczeniami obligatoryjnymi dla rodzin zastępczych zawodowych, w których przebywa więcej niż troje dzieci oraz dla wszystkich rodzinnych domów dziecka (bez względu na liczbę dzieci). Wydatki z tej kategorii wyodrębniono z przedkładanych dowodów księgowych na pokrycie kosztów związanych z kosztami eksploatacji.

i obowiązujących w powiecie uchwał. Dokumentacja dzieci i rodzin nie zawierała wniosków o pomoc finansową, które nie zostałyby rozpatrzone pozytywnie.

Mając na uwadze postanowienia wynikające z art. 91 ustawy o pieczy zastępczej Rada Powiatu Wołomińskiego nie skorzystała z możliwości podniesienia wysokości świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy (świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania), art. 81 ustawy (dodatek na dziecko niepełnosprawne), art. 83 ustawy (dodatkowe dofinansowania i świadczenia) i art. 85 (wynagrodzenie rodziny zastępczej zawodowej i prowadzącego rodzinny dom dziecka).

Jak wyjaśnił dyrektor Centrum, Rada Powiatu Wołomińskiego nie podnosiła wysokości świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 80 ust. 1 oraz art. 81 ponieważ świadczenia te są waloryzowane przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, natomiast realizacja art. 83 regulowana jest uchwałą nr V-2013/2018 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 21 sierpnia 2018 r. oraz uchwałą nr IV-154/2012 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 13 lipca 2012 r. Wynagrodzenie było waloryzowane w zależności od posiadanego budżetu w wysokości od 7,14% do ponad 20% spośród 10 kontrolowanych rodzin.

Wyniki badań kontrolnych potwierdzają, że w latach 2019-2021 podwyżki były wyższe niż wskaźnik waloryzacji, o którym mowa w art. 86 ustawy, a kwoty wynagrodzeń rodzin zastępczych zawodowych i prowadzących rdd przekraczały minimalny poziom ustawowy.

Dla rodziny zastępczej zawodowej ustawodawca przewidział miesięczne wynagrodzenie nie niższe niż 2 tys. zł (art. 85 ust. 1 ustawy), gdy dla czterech skontrolowanych rodzin wynosiło ono średnio 3,2 tys. zł. Dla osób prowadzących rdd minimalny poziom wynagrodzenia wynikający z ustawy wynosił 2,6 tys. zł (art. 85 ust. 2 ustawy), natomiast osoby pełniące tę funkcję dla dwóch skontrolowanych rdd otrzymały miesięcznie średnio po 3,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 688-703, 966, 2411, 2571, 2572)

Jednej z 10 badanych rodzin bezzasadnie przyznano dofinansowanie. Szczegółowo odniesiono się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1969-1973, 2426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowość polegającą na tym, że w dniu 26 października 2020 r. zawodowa rodzina zastępcza złożyła wniosek o przyznanie środków na remont (bez określenia kwoty). Decyzją nr 54/RZZ/2020 z dnia 4 grudnia 2020 r. dyrektor PCPR przyznał świadczenie na kwotę 1 tys. zł, a jako podstawę prawną wskazano art. 83 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o pieczy zastępczej, który stanowi, że rodzinie zastępczej starosta może jednorazowo lub okresowo przyznać świadczenie na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń, mających wpływ na jakość sprawowanej opieki. Tak więc przyznane zostało ww. świadczenie, pomimo, że nie wystąpiły przesłanki określone w art. 83 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o pieczy zastępczej, gdyż złożony wniosek dotyczył przyznania środków finansowych na remont, a w jego treści nie przywołano wystąpienia zdarzeń losowych lub innych zdarzeń, mających wpływ na jakość sprawowanej opieki.

Dyrektor Centrum wskazał, że rodzina zastępcza złożyła wniosek o przyznanie wsparcia finansowego w celu poprawy jakości sprawowanej opieki, co wynika z treści wniosku. Nazwa wniosku została nieprecyzyjnie określona przez rodzinę zastępczą, gdyż w treści wniosku rodzina zastępcza napisała, iż zwraca się do Centrum z prośbą o wsparcie finansowe w celu poprawy jakości sprawowanej opieki

nad dziećmi. Wniosek rodziny zastępczej otrzymał pozytywną opinię pracownika współpracującego z rodziną zastępczą.

W dniu 4 grudnia 2020 r. wydana została decyzja administracyjna, przyznająca jednorazowe świadczenie pieniężne na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki na dzieckiem (art. 83 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy) w maksymalnej wysokości przewidzianej uchwałą nr V-213/2018 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 21 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad przyznawania pomocy na realizację pieczy zastępczej.

W ocenie NIK brak było podstaw uzasadniających pozytywne rozpatrzenie tego wniosku, gdyż nie wystąpiły przesłanki określone w art. 83 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o pieczy zastępczej, natomiast złożony wniosek dotyczył przyznania środków finansowych na remont, a w jego treści nie przywołano wystąpienia zdarzeń losowych lub innych zdarzeń, mających wpływ na jakość sprawowanej opieki, o czym jest mowa w ww. przepisie, stanowiącym podstawę do wydania decyzji administracyjnej.

Należy również zaznaczyć, że w § 3 pkt 3 ww. uchwały wskazano, że świadczenie jest przyznawane (...) w okresie sześciu miesięcy od dnia wystąpienia zdarzenia, natomiast we wniosku nie wskazano żadnych okoliczności potwierdzających wystąpienie konkretnego zdarzenia stanowiącego podstawę do otrzymania świadczenia na pokrycie wydatków związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych.

(akta kontroli str. 692, 1969-1973, 2426)

9. Działania kontrolne i sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 38b ust. 2 ustawy, Starosta Wołomiński udzielił dyrektorowi PCPR upoważnienia sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi na terenie powiatu wołomińskiego⁴³.

Realizując zadania wynikające z art. 38b ust. 1 Zarząd Powiatu Wołomińskiego sprawował kontrolę nad organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej, która obejmowała bieżącą realizację zadań, spotkania i konsultacje z dyrekcją PCPR w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także poprzez analizę składanych przez PCPR sprawozdań z działalności jednostki i corocznego raportu z realizacji *3-letniego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej* oraz sprawozdań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Zarząd Powiatu Wołomińskiego analizował również zapotrzebowania w zakresie zatrudnienia koordynatora do Zespołu ds. Pieczy Zastępczej na etapie opracowywania planu finansowego na kolejne lata.

Badając formy sprawowanego przez dyrektora PCPR nadzoru nad rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rdd ustalono, że w latach 2019-2021 w PCPR nie została zaplanowana i przeprowadzona kontrola tych środowisk.

Dyrektor Centrum monitorował rodziny zastępcze w czasie odbywających się Zespołów do spraw oceny sytuacji dziecka⁴⁴, a przede wszystkim poprzez nadzór i monitorowanie funkcjonowania rodzin zastępczych podczas Zespołów do spraw

⁴³ Uchwałą nr V-204/2015 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 11 sierpnia 2015 r.

⁴⁴ Powołane zarządzeniem nr 14/2015 dyrektora PCPR z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.

oceny rodziny zastępczej bądź rodzinnego domu dziecka⁴⁵, dokonywanych samoocen rodzica zastępczego, stanowiących część oceny rodziny zastępczej.

Ponadto w zależności od potrzeb dyrektor Centrum spotykał się z poszczególnymi rodzinami zastępczymi w celu omówienia ich bieżącego funkcjonowania i reagowania na potrzeby bądź problemy lub odwiedzał je w miejscu zamieszkania.

W związku z pandemią COVID-19 wystąpiły problemy mające bezpośredni wpływ nie tylko na funkcjonowanie rodzin zastępczych, ale też na sprawowany nadzór nad rodzinami zastępczymi, gdyż m.in. wprowadzono ograniczenia w pracy Centrum, w tym dla pracowników Zespołu ds. Pieczy Zastępczej.

(akta kontroli str. 633-693, 722-724, 906-933)

Realizując działania nadzorcze nad placówkami opiekuńczo-wychowawczymi dyrektor PCPR w 2020 r. przeprowadził kontrolę w Domu Dziecka w Równem. W działaniach tej placówki stwierdzono nieprawidłowości w dokumentacji wychowanków, polegające m.in. na sporządzaniu diagnozy psychofizycznej przez osobę nieposiadającą uprawnień oraz po sporządzeniu planu pomocy dziecku, braku podpisu wychowanka na sporządzonym planie pomocy, dokonywanie wpisów w karcie udziału w zajęciach przez osobę nieuprawnioną, co naruszało unormowania wynikające z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej⁴⁶.

Wszystkie nieprawidłowości zostały na bieżąco omówione z dyrektorem placówki i odstąpiono od formułowania zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 934-936)

W okresie objętym kontrolą dyrektor PCPR w imieniu Starosty Wołomińskiego jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej, w jednym przypadku, realizując zadanie wynikające z art. 71 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, zawiadomił Sąd Rodzinny o niewłaściwym wypełnianiu obowiązków przez prowadzących rodzinny dom dziecka i zwrócił się z prośbą o zmiany, w trybie zarządzeń natychmiastowych, postanowień w przedmiocie umieszczenia dzieci w innych podmiotach pieczy zastępczej.

Informacja o możliwości popełnienia przestępstwa wobec wychowanków przebywających w pieczy zastępczej ze względu na stosowanie wobec nich przemocy, skierowana została również do Prokuratury Rejonowej w Wołominie ⁴⁷.

(akta kontroli str. 735-738, 1002, 1068-1098)

Badając realizację obowiązku terminowego przedstawiania wojewodzie sprawozdań z realizacji ustawy o pieczy zastępczej ustalono, że w latach 2019-2021 były one przekazywane Wojewodzie Mazowieckiemu terminowo, za wyjątkiem sprawozdania za I półrocze 2020 r., które zostało przekazane w dniu 4 sierpnia 2020r.⁴⁸. Starosta Wołomiński wyjaśnił, że czterodniowe opóźnienie w przekazaniu sprawozdania wynikało z konieczności dokonania dodatkowych ustaleń i weryfikacji danych przekazanych przez poszczególne działy i jednostki.

⁴⁵ Działające na podstawie zarządzenia nr 15/2015 Dyrektora PCPR z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie oceny rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy w powiecie wołomińskim pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy.

⁴⁶ Dz. U. Nr 292, poz. 1720.

⁴⁷ Oba zawiadomienia złożono w dniu 14 kwietnia 2021 r.

⁴⁸ Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1195, dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań) powiat przekazuje wojewodzie sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań innych niż realizacja dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty, o którym mowa w art. 115 ust. 2a ustawy, i dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 113a ustawy, za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca – w terminie do dnia 31 lipca danego roku oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia – w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego.

W odniesieniu do sprawozdań kwartalnych⁴⁹ ustalono, że w latach 2019-2021 sprawozdania z realizacji ustawy o pieczy zastępczej były przekazywane do Wojewody Mazowieckiego terminowo, za wyjątkiem sprawozdania za II kw. 2020 r., które zostało przekazane w dniu 16 lipca 2020 r. Jak wyjaśnił Starosta Wołomiński, jednodniowe opóźnienie w przekazaniu sprawozdania wynikało z powodów technicznych.

Powyższe opóźnienia nie wynikały z działalności kontrolowanej jednostki. Dane w sprawozdaniach były zgodne z danymi prezentowanymi w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 724, 739-870)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie projektu 3-letniego powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej na lata 2022-2024 i przedłożenie go Zarządowi Powiatu Wołomińskiego.
2. Podejmowanie skutecznych działań mających na celu realizację zadań wyznaczonych w 3-letnim powiatowym programie rozwoju pieczy zastępczej, w tym rozwijanie rodzinnych form pieczy zastępczej i uruchomienie kolejnych form wsparcia rodzin zastępczych, o których mowa w ustawie o pieczy zastępczej.
3. Przedstawianie zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej przy składaniu Zarządowi Powiatu Wołomińskiego corocznego sprawozdania PCPR.
4. Wystąpienie o zwiększenie etatów oraz zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej z zachowaniem ustawowego limitu rodzin dla każdego z nich i przestrzeganie tego standardu w kolejnych latach.
5. Rzetelne opracowywanie dokumentacji dziecka i rodziny polegające m.in. na zamieszczaniu dat sporządzenia planów pomocy dziecku oraz dochowaniu staranności i każdorazowym pobieraniu podpisów od rodzin na dokumentacji wizyt środowiskowych.
6. Zamieszczanie w umowach z rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rodzinne domy dziecka wszystkich elementów wymaganych w przepisach ustawowych.
7. Określanie w umowach na pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej gotowości do pełnienia funkcji pogotowia rodzinnego oraz do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej sprawującej opiekę nad dzieckiem z niepełnosprawnością, dzieckiem umieszczonym na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich lub małoletnią matką z dzieckiem.
8. Zawieranie aneksów do umów podpisanych z osobami prowadzącymi rodzinną pieczę zastępczą w przypadku wprowadzenia zmian, których wprowadzenie wymaga takiej formy.
9. Opracowywanie planów pomocy dziecku bez zbędnej zwłoki i zgodnie z trzymiesięcznym terminem wyznaczonym w wewnętrznych unormowaniach.

⁴⁹ Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdań powiat przekazuje wojewodzie kwartalne sprawozdania rzeczowo- finansowe z wykonania dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty, o którym mowa w art. 115 ust. 2a ustawy, i dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 113a ustawy, w terminie do 15. dnia miesiąca następującego po upływie każdego kwartału.

10. Przygotowywanie – z rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny, to we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną – planu pomocy dziecku i każdorazowe potwierdzanie tych działań podpisami wszystkich interesariuszy.
11. Dokonywanie aktualizacji planów pomocy dziecku w miarę realizacji kolejnych jego założeń i wprowadzanie niezbędnych modyfikacji tego dokumentu, odzwierciedlających podjęcie nowych celów i działań dla dobra dziecka.
12. Przekazywanie do właściwego sądu oceny sytuacji dziecka wraz z opinią dotyczącą zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej oraz terminowe składanie do sądu wniosków o wszczęcie z urzędu postępowań o wydanie zarządzeń wobec dzieci celem uregulowania ich sytuacji prawnej.
13. Terminowe uruchamianie procedury dochodzenia świadczeń alimentacyjnych.
14. Przyznawanie wsparcia finansowego rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka wyłącznie na świadczenia wynikające z przysługujących im uprawnień.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 7 czerwca 2022 r.

Kontroler
Paweł Adamowicz
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
Podpis

.....
Podpis