



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.022.02.2019

Anna Boduch
Dyrektor
Pogotowia Opiekuńczego
w Piotrkowie Trybunalskim
ul. Wojska Polskiego 75
97-300 Piotrków Trybunalski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/043 - Opieka nad dziećmi w pogotowjach opiekuńczych i rodzinnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pogotowie Opiekuńcze w Piotrkowie Trybunalskim (dalej: Pogotowie lub placówka), ul. Wojska Polskiego 75, 97-300 Piotrków Trybunalski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Boduch, Dyrektor Pogotowia, od 1 września 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość przyjęcia i realizacja opieki nad dzieckiem w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego. Prawidłowość i skuteczność działań na rzecz unormowania sytuacji dzieci.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I półrocze). Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dowody sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Krzysztof Wójcik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/183/2019 z 18.09.2019 r.

(akta kontroli str.: 1-3)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pogotowie Opiekuńcze w Piotrkowie Trybunalskim zapewniło warunki odpowiednie do przyjęcia dzieci w sytuacjach kryzysowych; przestrzegało limitów przyjęć podopiecznych, a obowiązujące w Pogotowiu procedury pozwalały na zapewnienie im właściwej opieki. W placówce sporządzano dokumenty wymagane ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ (dalej: „ustawa”) i rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej⁴ (dalej: „rozporządzenie”): diagnozy psychofizyczne dzieci, plany pomocy dzieciom oraz oceny okresowe, a założenia z nich wynikające były adekwatne do potrzeb wychowanków i rzetelnie realizowane. Zatrudnieni w Pogotowiu pracownicy posiadali wymagane przepisami prawa kwalifikacje. Stwierdzone nieprawidłowości - m.in. niezapewnienie opieki nocnej w trakcie pięciu dyżurów przez dwie osoby, nieuwzględnianie we wstępnych diagnozach psychofizycznych wszystkich wymaganych elementów, nieterminowe sporządzenie w dwóch przypadkach planów pomocy dzieciom - miały charakter formalny i nie wpływają na ocenę NIK.

Warunki bytowe dzieci w placówce były stosowne do potrzeb i wieku dzieci. Pogotowie skutecznie zapobiegało występowaniu przemocy wśród wychowanków, stosując m.in. niestandardowe formy zajęć grupowych (dogoterapia), czy motywacyjny system przyznawania „kieszonkowego”.

Placówka podejmowała działania w celu unormowania sytuacji dzieci i niedopuszczenia do przedłużania się ich pobytu w pogotowiu powyżej niezbędnego minimum, współpracując w tym celu z rodzinami biologicznymi i innymi instytucjami odpowiedzialnymi za udzielanie pomocy dziecku. Działania nie zawsze były jednak skuteczne, ponieważ tylko siedmiu podopiecznych (25% wszystkich) opuściło placówkę w ciągu trzech miesięcy, a 15 dzieci (ponad połowa) kontynuowało pobyt w Pogotowiu w trybie socjalizacyjnym. Wynikało to z uwarunkowań niezależnych od kontrolowanej jednostki – w szczególności przedłużających się postępowań sądowych, braku miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej oraz braku kandydatów do przysposobienia dzieci.

W jednym przypadku Dyrektor placówki złożyła wniosek do sądu o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia dziecka w rodzinie przysposabiającej, z niemal 2,5-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1111 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2011 r., Nr 292, poz. 1720.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość przyjęcia i realizacji opieki nad dzieckiem w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego

1.1 Warunki organizacyjne i procedury związane z przyjęciem dziecka do placówki w trybie interwencyjnym.

Opis stanu faktycznego

A. W kontrolowanym okresie na terenie województwa łódzkiego funkcjonowało 67 (rok 2017) i 68 (lata 2018 i 2019) placówek opiekuńczo-wychowawczych⁶, w tym:

- 42 placówki socjalizacyjne (odpowiednio 62,7% i 61,8%) dysponujące w kolejnych latach: 975, 948 i 917 miejscami,
- 10 placówek mieszanych (14,9% i 14,7%) - łączących zadania socjalizacyjne z miejscami dla dzieci z interwencji; w sześciu z nich łączna liczba miejsc interwencyjnych wynosiła 59, w czterech nie została ona określona,
- dwie placówki⁷ typu interwencyjnego (3% i 2,9%), dysponujące łącznie 75 miejscami.

Liczba rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego w województwie łódzkim wynosiła: 39, 33 i 29.

Liczba dzieci w województwie odebranych w wyniku interwencji wyniosła 80 (2017 r.) i 61 (2018 r.)⁸, w tym liczba dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego – 42 (52,5%) i 18 (29,5%), a w rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego – 22 (27,5%) i 17 (27,9%).

Na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego⁹ funkcjonowały dwie placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego z miejscami interwencyjnymi: Pogotowie Opiekuńcze przy ul. Wojska Polskiego 75 oraz Dom Dziecka przy ul. Wysokiej 24/26. Łączna liczba miejsc w tych placówkach wynosiła w kolejnych latach: 53, 56 i 56, przy czym nie była określona odrębnie liczba miejsc interwencyjnych.

Na terenie miasta nie było rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego.¹⁰

W kontrolowanym okresie z terenu miasta odebrano w wyniku interwencji 10, 18 i 15 (I poł. 2019 r.) dzieci, z czego w kolejnych latach 7 (70%), 5 (27,8%) i 1 (6,7%) umieszczono w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Żadne z odebranych dzieci nie zostało umieszczone w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego¹¹.

(akta kontroli str.: 64-70, 81-85, 326, 328)

B. Pogotowie w Piotrkowie Tryb. było koedukacyjną placówką opiekuńczo-wychowawczą typu socjalizacyjnego, realizującą również zadania typu

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dane Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, przekazane NIK przy piśmie z dnia 04.10.2019 r., znak ZRPS-I.002.38.2019 oraz z dnia 27.11.2019 r., znak ZRPS-I.002.38.2019.

⁷ Pogotowie Opiekuńcze Nr 1 w Łodzi i Pogotowie Opiekuńcze Nr 2 w Łodzi.

⁸ W trakcie kontroli nie były dostępne dane za I półrocze 2019 r.

⁹ Miasto na prawach powiatu, dalej: miasto.

¹⁰ W roku 2017 dwoje dzieci z terenu Piotrkowa Tryb. trafiło do rodziny z terenu Powiatu Belchatowskiego, w roku 2018 jedno dziecko trafiło do rodziny z terenu Powiatu Zielonogórskiego.

¹¹ Dane Urzędu Miasta w Piotrkowie Tryb. przekazane NIK przy piśmie z dnia 04.10.2019 r., znak: SPS.8120.58.2019.

interwencyjnego. Prowadziło ponadto grupę usamodzielnienia przeznaczoną dla starszych wychowanków w lokalu mieszkalnym przy Al. 3 Maja 9/5. W placówce mogło jednocześnie przebywać:

- 23 dzieci w budynku przy ul. Wojska Polskiego 75,
- siedmioro dzieci w lokalu mieszkalnym przy Al. 3 Maja 9/5.

Zarówno zezwolenie na prowadzenie placówki¹², jak również jej regulamin organizacyjny¹³ nie określały odrębnej liczby miejsc dla dzieci z interwencji.

W kontrolowanym okresie w placówce przebywało 28 dzieci odebranych w trybie interwencyjnym, w tym 21 przyjętych w latach 2017-2019 (odpowiednio: 12, 8, 1) oraz 7¹⁴ przyjętych w 2016 r.

W kolejnych latach objętych kontrolą Pogotowie wydatkowało środki finansowe w kwotach odpowiednio: 1.966,3 tys. zł (96,1% planowanych), 2.146,8 tys. zł (96,2%) i 1.097,5 tys. zł (49,5%). Przyczynami¹⁵ niższego niż zaplanowano wykorzystania środków w latach 2017 i 2018 były między innymi: oszczędności uzyskane z opłat za ogrzewanie, mniejsze zużycie energii elektrycznej (wymiana żarówek na energooszczędne ledowe), niższe wydatki na zakup podręczników i wyposażenia szkolnego (część wychowanków otrzymywała stypendia szkolne, pozyskano również darowizny od osób prywatnych, a także otrzymanie przez uczniów w 2018 r. środków w ramach programu rządowego „Dobry Start”), pozyskanie darów w postaci artykułów spożywczych, owoców i słodczy.

Średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w placówce wyniósł: 4.766,47 zł, 5.249,61 zł i 5.843,15 zł, natomiast średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego w województwie - 5.549,5 zł, 6.716 zł i 5.989,5 zł¹⁶.

(akta kontroli str.: 4-29, 84, 89-116, 155)

C. Placówka przestrzegała limitu przyjęć dzieci (łącznie 30) określonego regulaminem organizacyjnym¹⁷. Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że w latach 2017-2019 nie wystąpiły przypadki odmowy przyjęcia dziecka w związku z niemożnością zapewnienia mu właściwej opieki.

W dniu rozpoczęcia kontroli na stanie placówki znajdowało się również dwoje dzieci przebywających w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (dalej: MOW). Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że przyczyną umieszczenia w MOW jednej z wychowanek były m.in. notoryczne ucieczki z Pogotowia, dokonywanie samookaleczeń i aktów agresji, nierealizowanie obowiązku szkolnego, zażywanie środków psychoaktywnych. Drugi wychowanek został umieszczony w MOW z powodu agresywanego zachowania i zastraszania pozostałych podopiecznych oraz pracowników placówki, naruszenia nietykalności cielesnej wychowanków, kradzieży, wagarów. Czas jaki upłynął od złożenia do sądu wniosków o umieszczenie wychowanków w MOW do wydania postanowień w tej sprawie wyniósł odpowiednio miesiąc i cztery miesiące. Koszty pobytu dzieci w MOW (wyżywienia oraz zaopatrzenia w odzież, obuwie, środki higieny, leki, podręczniki i „kieszonkowe”) ponoszone były przez Pogotowie.

(akta kontroli str.: 50-61, 129-131)

¹² Wydane decyzją Wojewody Łódzkiego z dnia 19.11.2010 r., znak: PS.II.90190/23-75/10.

¹³ Wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nr 537 z dnia 05.12.2012 r. ze zm.

¹⁴ Dzieci te przebywały w placówce w I poł. 2017 r.

¹⁵ Zgodnie z informacjami zawartymi w *Analizach z wykonania budżetu* sporządzonych przez kontrolowaną jednostkę za 2017 r. z 29.01.2018 r. i za 2018 r. z 23.01.2019 r.

¹⁶ Dane Urzędu Miasta w Piotrkowie Trybunalskim przekazane NIK przy piśmie z dnia 04.10.2019 r., znak: SPS.8120.58.2019 oraz Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi – przy piśmie z dnia 04.10.2019 r., znak: ZRPS-I.002.38.2019.

¹⁷ Powyższe ustalono w oparciu o ewidencję dzieci przebywających w placówce w okresie: 01.01-31.12.2017 r., 01.01-31.12.2018 r. i 01.01-30.06.2019 r.

D. Stosownie do art. 95 ust. 5 ustawy oraz zgodnie z regulaminem organizacyjnym, przyjmowanie dzieci odbywało się całodobowo w budynku przy ul. Wojska Polskiego 75. Bez skierowania przyjmowano dzieci:

- doprowadzone przez policję lub straż graniczną,
- na wniosek rodziców, dziecka lub osoby trzeciej,
- w trybie art. 12a ustawy.

W Pogotowiu funkcjonowała również *Procedura przyjęcia wychowanka*, zgodnie z którą wychowawca przyjmujący dziecko przy pomocy karty przyjęcia powinien uzyskać następujące informacje (od osoby przyprowadzającej i samego nowoprzybyłego):

- dane personalne,
- przyczynę umieszczenia w placówce,
- wygląd zewnętrzny (poprzez dokonanie oględzin na okoliczność obrażeń/uszkodzeń, znaków szczególnych),
- stan zdrowia (wiadomości na temat podstawowych leków, czy specjalistycznej opieki zdrowotnej),
- sytuację szkolną,
- sytuację prawną (konflikty z prawem, nadzór kuratora, wychowywanie w rodzinie biologicznej/zastępczej),
- informacje o zachowaniu (zaburzenia, demoralizacja),
- inne dane (z jakiej rodziny wywodzi się dziecko, atmosfera panująca w rodzinie).

Ponadto przyjmujący powinien wskazać dziecku jego miejsce w sypialni oraz zaopatrzyć je w niezbędne rzeczy osobiste (artykuły higieniczne, ręczniki, pościel), a w przypadku przyjęcia nocnego umieścić w pokoju „nauki cichej” dla zachowania spokoju pozostałych wychowanków.

Analiza pełnionych dyżurów nocnych oraz w dni wolne i święta za miesiąc wrzesień 2018 r.¹⁸ wykazała, że zapewniona była całodobowa obecność co najmniej jednego pracownika w placówce. Dla wszystkich dzieci przyjętych w trybie interwencyjnym sporządzono karty przyjęcia do placówki zawierające dane określone w/w procedurą. Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że „Dzieciom przyjmowanym do placówki udzielane jest wsparcie psychologiczne w możliwie najkrótszym czasie, tj. w ciągu 24 godzin, psycholog najczęściej uczestniczy w sytuacjach przyjmowania wychowanków do placówki, a jeśli odbywa się to podczas jego nieobecności w pracy, wsparcie jest udzielane w kolejnym następującym po przyjęciu dziecka dniu jego pracy. Wszystkie dzieci przyjmowane do placówki mają zapewniony w chwili przyjęcia posiłek, bez względu na porę ich doprowadzenia, otrzymują także ubranie, jeśli ze wstępnych informacji wynika, że odzież, w której zostały doprowadzone jest brudna lub niekompletna. Opiekunowie dzieci przyjmowanych w trybie interwencyjnym są powiadamiani przez Pogotowie o umieszczeniu ich dziecka w placówce pisemnie w ciągu 24 godzin, albo w pierwszym dniu roboczym, jeśli przyjęcie nastąpiło w czasie świątecznym lub w weekend.”

(akta kontroli str.: 26, 30-34, 123-126, 131, 190)

E. Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji 15 dzieci przyjętych do placówki w trybie interwencyjnym ustalono, że Pogotowie powiadamiało w ciągu 24 godzin Sąd Rejonowy i Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie (dalej MOPR) o przyjęciu dziecka, zgodnie z art. 103 ust. 8 ustawy, za wyjątkiem dwóch przypadków (przyjęcie dzieci w piątek w godzinach popołudniowych oraz w sobotę), w których powiadomień dokonano w ciągu 72 i 48 godzin. Organizator pieczy zastępczej zasadniczo przekazywał do placówki wymagane dokumenty dotyczące przyjętych dzieci, określone w art. 38a ust. 1 ustawy, za wyjątkiem sześciu przypadków: w jednym nie dostarczono karty szczepień dziecka, w drugim aktu

¹⁸ W oparciu o *Rejestr stanu wychowanków* podczas obchodu nocnego w Pogotowiu.

zgonu jednego z rodziców, zaś w przypadku czworga dzieci przebywających w placówce od trzech do siedmiu dni placówka nie otrzymała kompletu wymaganych prawem dokumentów ze względu na krótki czas ich pobytu.

Dyrektor Pogotowia wyjaśniła: „W sytuacjach stwierdzenia nieotrzymania od organizatora pieczy zastępczej kompletu dokumentów (...), Pogotowie Opiekuńcze zwraca się do właściwego podmiotu z pisemną prośbą o uzupełnienie dokumentu. W przytoczonych sytuacjach (...) nastąpiło nieumyślne przeoczenie wystąpienia (...) o uzupełnienie braków. Jednocześnie w celu wykluczenia podobnej sytuacji zostało wydane polecenie pracownikowi (...) odpowiadającemu za przyjmowanie i gromadzenie dokumentów wychowanków, dokonywanie bardziej wnikliwej weryfikacji przekazywanej przez organizatora pieczy zastępczej dokumentacji oraz monitorowania uzupełniania dokumentacji (...).”

(akta kontroli str.: 195-312, 316-319)

F. Przyczynami umieszczenia dzieci w placówce były sytuacje kryzysowe. Główną było sprawowanie nad nimi opieki przez rodziców/opiekunów w stanie nietrzeźwości/nadużywanie przez nich alkoholu – osiem przypadków (53%)¹⁹. Pozostałe przyczyny (47%) obejmowały również: ucieczkę z domu z powodu konfliktu z rodzicami (jeden przypadek dziecka doprowadzonego przez Policję), niemożność sprawowania opieki z powodu choroby psychicznej jednego z rodziców i braku opieki ojca (trzy przypadki), niemożność sprawowania opieki z powodu trudności wychowawczych bądź niepełnosprawności opiekunów (dwa przypadki). Ponadto w jednym przypadku dziecko zostało doprowadzone do placówki przez pracownika socjalnego na własną prośbę – w związku z przebywaniem matki za granicą i brakiem z jej strony opieki.

(akta kontroli str.: 195-312)

G. W kontrolowanym okresie Pogotowie przyjęło w trybie interwencyjnym, zgodnie z art. 95 ust. 2 ustawy, łącznie pięcioro dzieci poniżej 10 roku życia. Przyczyną umieszczenia tych dzieci w Pogotowiu był fakt przebywania ich opiekunów pod wpływem alkoholu. Troje z tych dzieci spędziło w placówce trzy dni (rodzeństwo, które następnie przeniesiono do placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego), a pozostałych dwoje – trzy i pięć miesięcy (po tym okresie dzieci te trafiły do rodzinnych domów dziecka). Ponadto w I połowie 2017 r. w placówce w trybie interwencyjnym przebywało pięcioro dzieci poniżej 10 roku życia przyjętych w 2016 r.²⁰. W trakcie niniejszej kontroli dzieci te nadal pozostawały w placówce – w trybie socjalizacyjnym. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Pogotowia, w/w dzieci posiadały uregulowaną sytuację prawną umożliwiającą ich przysposobienie – czworo rodzeństwa zgłoszono do Regionalnego Ośrodka Adopcyjnego w Łodzi Filii w Piotrkowie Trybunalskim (dalej: ROA) – jedno w dniu 04.01.2017 r., pozostałych troje – w dniu 24.05.2017 r., jednak przez okres dwóch lat nie znaleziono kandydatów na terenie Polski dla czwórki rodzeństwa, a rozdzielenia ich nie brano pod uwagę ze względu na łączące je silne więzi. Rodzeństwo to nie zakwalifikowało się również do adopcji zagranicznej. W trakcie posiedzenia Zespołu ds. Okresowej Oceny Sytuacji Dziecka w dniu 08.07.2019 r. uzyskano informację od przedstawiciela ROA o zgłoszeniu się rodziny wyrażającej gotowość zostania rodziną zastępczą – podjęte zostało postępowanie sądowe oraz działania przygotowujące dzieci do umieszczenia ich w tej rodzinie. W przypadku piątego dziecka, zostało ono zgłoszone do ROA w dniu 20.08.2018 r. – do czasu zakończenia kontroli nie pozyskano kandydatów na rodziców adopcyjnych, a umieszczenie wychowanki w rodzinie zastępczej również nie było możliwe z powodu

¹⁹ J.w.

²⁰ Rodzeństwo (czworo dzieci) przyjęte w dniu 20.09.2016 r. oraz jedno z rodzeństwa przyjętego w dniu 10.11.2016 r.

braku kandydatów (dziecko przebywało w placówce ze starszym bratem, również oczekującym na przysposobienie lub umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej).

(akta kontroli str.: 155-156, 166-167, 183, 195-215, 224-238)

1.2 Opracowanie diagnozy psychofizycznej oraz planu pomocy dziecku.

A. Pogotowie sporządziło diagnozy psychofizyczne²¹ dzieci w 11 na 15 badanych przypadków, stosownie do postanowień § 14 rozporządzenia. W czterech przypadkach (pobyt dzieci zakończył się w ciągu tygodnia: troje dzieci umieszczono w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, jedno wróciło do rodziny biologicznej) diagnoza taka nie została sporządzona. Diagnozy sporządzono w terminie od jednego do piętnastu dni (dla dziewięciorga dzieci) i 27 dni (dla dwojga dzieci) od chwili przyjęcia do placówki. Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że sporządzenie diagnoz w ciągu 27 dni wynikało z faktu przybycia dzieci (rodzeństwo) do placówki 20 grudnia 2017 r. w okresie świątecznym – za zgodą sądu były urlopowane do domu rodzinnego, w związku z tym pedagog i psycholog mieli mało czasu by móc obserwować dzieci, ponadto z uwagi na przerwę świąteczną utrudniony był kontakt z instytucjami, z których można było pozyskać niezbędne do opracowania diagnozy informacje. Diagnozy zawierały elementy określone w § 14 ust. 3 rozporządzenia, natomiast żadna z nich nie zawierała wymaganych § 14 ust. 4 rozporządzenia wskazań dotyczących programu terapeutycznego, pracy z rodziną dziecka, pracy przygotowującej dziecko do umieszczenia w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka, a także wskazań dotyczących przygotowania dziecka do usamodzielnienia. Elementy te zostały uwzględnione w kolejnych diagnozach²² sporządzanych przez placówkę.

(akta kontroli str.: 131, 156, 195-312)

B. i C. Placówka sporządziła plany pomocy dzieciom, zgodnie z dyspozycją art. 100 ust. 1 ustawy²³. Termin ich sporządzenia był analogiczny z datami sporządzenia wstępnej diagnozy psychofizycznej, za wyjątkiem dwojga dzieci, dla których plan sporządzono w ciągu 45 i 62 dni od dnia opracowania diagnozy, co było sprzeczne z § 15 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym plan pomocy dziecku sporządza się niezwłocznie po sporządzeniu diagnozy. Zawarte w planach działania uwzględniały sytuacje, indywidualne potrzeby i możliwości przyjętych dzieci, zawierały również cele i działania krótko - i długoterminowe, stosownie do § 15 ust. 3 rozporządzenia. W opracowywaniu planów brali udział asystenci rodziny, natomiast w przypadkach, w których rodzina nie korzystała z ich pomocy - placówka nawiązywała współpracę z pracownikami socjalnymi odpowiadającymi za pracę z rodziną. Brali oni udział w posiedzeniach zespołu ds. ocen okresowych dzieci, w trakcie których dowiadywali się o aktualnej sytuacji dzieci przebywających w placówce i przebiegu współpracy rodziców z placówką, na tej podstawie często dostosowywali możliwe formy pomocy do konkretnych potrzeb. Plany były aktualizowane terminowo (co pół roku) i uwzględniały zmianę sytuacji dziecka.

(akta kontroli str.:156, 195-312, 316-318)

D. E. i F. W Pogotowiu sporządzano okresowe oceny sytuacji dzieci²⁴ nie rzadziej niż co pół roku, zgodnie z art. 138 ustawy. Pierwsze posiedzenia zespołu ds. w/w ocen odbywały się zazwyczaj w ciągu 15 do 35 dni od daty przyjęcia dziecka do placówki, za wyjątkiem dwojga dzieci przyjętych 7 i 17 lipca 2017 r., w przypadku których posiedzenia zespołu odbyły się w ciągu 46 i 72 dni. Dyrektor Pogotowia

²¹ Określone przez placówkę jako „wstępne”.

²² Sporządzanych przed aktualizacjami planów pomocy dzieciom.

²³ Za wyjątkiem czworga dzieci wskazanych w pkt. 1.2.A.

²⁴ J.w.

wyjaśniła, że spowodowane to było okresem wakacyjno-urlopowym oraz absencją chorobową wychowawcy jednego dziecka. W skład zespołu oceny sytuacji dziecka wchodziły osoby wymienione w art. 137 ustawy: Dyrektor Pogotowia, pedagog, psycholog, pracownik socjalny, wychowawca, przedstawiciel organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, rodzice, asystenci rodziny (w przypadkach ich przydzielenia), przedstawiciel ROA. Cele dokonywania ocen wskazane w art. 136 ustawy zostały osiągnięte i posłużyły do sformułowania i przekazania do właściwego sądu wniosków o zasadność dalszego przebywania dzieci w placówce, zgodnie z art. 138 ust. 2 ustawy.

(akta kontroli str.: 156, 168, 195-312)

G. H. Placówka realizowała założenia przyjęte w planach pomocy i prowadziła karty pobytu dzieci²⁵ zawierające wszystkie wymagane elementy²⁶, które były uzupełniane w układzie dwutygodniowym, zgodnie z § 17 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia. W jednym przypadku stwierdzono uzupełnienie kart (oraz planu pomocy dziecku) przez osobę niebędącą pracownikiem Pogotowia. Udzielana pomoc wynikająca z przyjętych planów była adekwatna do sytuacji dzieci i modyfikowana w razie konieczności w trakcie dokonywanych okresowych ocen ich sytuacji, zgodnie z art. 136 pkt 3 ustawy.

(akta kontroli str.: 160, 195-312)

1.3 Organizacja pracy placówki i warunki pobytu w niej dzieci.

A. Placówka zapewniła dzieciom właściwe warunki bytowe, stosownie do ich wieku²⁷. Zarówno pomieszczenia w budynku głównym Pogotowia przy ul. Wojska Polskiego 75, jak i lokal mieszkalny przy Al. 3 Maja 9/5 spełniały wymogi § 18 ust. 3 rozporządzenia: pokoje mieszkalne były nie większe niż pięcioosobowe, z dostępem światła dziennego, o powierzchni zapewniającej przechowywanie rzeczy osobistych i swobodne korzystanie z wyposażenia. Obiekty posiadały łazienki i toalety w ilości umożliwiającej korzystanie z nich w sposób zapewniający intymność i zgodność z zasadami higieny (w tym odpowiednio dostosowaną łazienkę i toalety dla najmłodszych dzieci), miejsca do prania z suszarniami, miejsca do nauki, miejsca do przygotowywania posiłków, zapewniające odpowiednie warunki do przechowywania i obróbki żywności oraz wspólną przestrzeń mieszkalną stanowiącą miejsce spożywania posiłków oraz spotkań i wypoczynku.

(akta kontroli str.: 35-49)

B. Pogotowie zapewniało dzieciom zaspokojenie potrzeb określonych w przepisach (§ 18 ust. 1 rozporządzenia), w szczególności: dostęp do opieki zdrowotnej i zaopatrzenie w produkty lecznicze, dostęp do zajęć wychowawczych i terapeutycznych, odzież, obuwie i bieliznę²⁸, zabawki adekwatne do wieku rozwojowego, zaopatrzenie w podręczniki szkolne, pomoce i przybory, dostęp przez całą dobę do produktów żywnościowych oraz napojów, dostęp do nauki, uczestnictwo w zajęciach pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych. W przypadku dzieci przebywających w placówce powyżej trzech miesięcy, nie doszło do zaniedbań w zakresie zapewnienia im odpowiedniego leczenia, terapii i pomocy ze strony specjalistów.

Placówka wprowadziła regulamin kieszonkowego dla wychowanków, zgodnie z którym mogli oni otrzymać kwoty większe od minimalnej²⁹ - system motywacyjny za frekwencję, aktywność i zachowanie na terenie szkoły, za zachowanie wobec

²⁵ Za wyjątkiem czworga dzieci wskazanych w pkt. 1.2.A, które opuściły placówkę w ciągu tygodnia.

²⁶ Zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

²⁷ Ustalenia na podstawie oględzin przeprowadzonych dnia 19.09.2019 r. w obecności Dyrektora Pogotowia.

²⁸ Powyższe dokumentowano Kartami odzieżowymi wychowanków.

²⁹ Określonej zgodnie z § 18 ust. 1 pkt. 8 rozporządzenia.

dorosłych i rówieśników, koleżeństwo, wykonywanie dyżurów porządkowych, uzyskanie tytułu Mistrz Kultury Słowa.

Z analizy dokumentacji³⁰ za czerwiec 2019 r. wynika, że w trakcie zajęć opiekuńczo-wychowawczych pod opieką wychowawców przebywało nie więcej niż 14 dzieci, natomiast pod opieką pedagoga i psychologa w trakcie zajęć grupowych przebywało maksymalnie sześćdziesięć dzieci, co było zgodne z wymogami § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

(akta kontroli str.: 35 – 49, 174, 179-180, 181-182, 195-312)

C. i D. W kontrolowanym okresie wystąpiło łącznie 11 przypadków³¹ przemocy wśród wychowanków (cztery w 2018 r. i siedem w 2019 r.). Sześć z nich dotyczyło przemocy fizycznej wobec innych wychowanków oraz wychowawcy, cztery – agresji słownej, jedna – zniszczenia mienia. Sprawcami wszystkich zdarzeń byli chłopcy, w tym trzech kilkakrotnie. Dyrektor Pogotowia zawiadamiała o w/w przypadkach Komendę Miejską Policji w Piotrkowie³². Jeden z wychowanków został umieszczony w MOW, w przypadku pozostałych dwóch – jak poinformowała Dyrektor Pogotowia - w związku z agresywnymi zachowaniami chłopców podejmowane były działania w celu zniwelowania zachowań przemocowych. Pedagog i psycholog placówki przeprowadzali rozmowy indywidualne mające na celu naukę rozwiązywania konfliktów między wychowankami drogą pokojową oraz aktywizowanie ich do działań społecznie pozytywnych, ponadto byli objęci opieką lekarzy psychiatrów. Chłopcy zostali objęci terapią psychologiczną w poradni psychologiczno-pedagogicznej, jednemu umożliwiono również uczęszczanie do klubu piłkarskiego, drugi w ramach treningu empatii podjął wolontariat w schronisku dla zwierząt.

Ponadto wystąpił jeden przypadek wtargnięcia do pokoju jednej z wychowanek mężczyzny znanego jej z imienia i nazwiska. Dyrektor Pogotowia poinformowała³³, że wtargnięcie mężczyzny do pokoju podopiecznej istotnie miało miejsce, a ona wraz z wychowawcą prowadzącym zostali o tym fakcie poinformowani telefonicznie. Wychowanka nie wymagała żadnej pomocy lekarskiej, a pomoc uzyskana od wychowawcy przebywającego w placówce była wystarczająca. Zapis z monitoringu został zabezpieczony i przekazany do Wydziału Dochodzeniowo – Śledczego KMP w Piotrkowie, a na sprawcę zdarzenia został nałożony zakaz bezwzględnego zbliżania się do podopiecznej placówki. Ponadto Dyrektor placówki wyjaśniła, że Pogotowie działało jak dom dziecka: w dni nauki szkolnej w godzinach pracy administracji drzwi wejściowe były otwarte, od godz. 16.00 zamknięte na klucz, a dzieci wracające ze szkoły i osoby odwiedzające były wpuszczane przez pracowników, natomiast w dni wolne od nauki drzwi wejściowe zamykano na klucz, natomiast stale otwarta była brama wjazdowa, ze względu na fakt dostarczania w godzinach przedpołudniowych artykułów spożywczych. W godzinach popołudniowych z możliwości zaparkowania na części placu Pogotowia często korzystały osoby starsze i niepełnosprawne przyjeżdżające na wizyty lekarskie do sąsiadującej przychodni.

W kontrolowanym okresie wystąpiły dwa przypadki kradzieży mienia na terenie placówki. Ponadto doszło do 66 (w kolejnych latach odpowiednio: 36, 25 i 5)

³⁰ Karty wycieczek, karty udziału w zajęciach specjalistycznych.

³¹ Ustalenia na podstawie prowadzonego przez placówkę *Rejestru czynów karalnych*.

³² Kierując jednocześnie zawiadomienia do Sądu Rejonowego – III Wydziału Rodzinnego i Nieletnich w Piotrkowie, a w dwóch przypadkach – również do opiekuna prawnego i wyznaczonego kuratora zawodowego.

³³ Wyjaśnienia udzielone przez Dyrektora Pogotowia na piśmie w dniu 31.10.2018 r., znak: PO.4261.52018 na prośbę Sądu Rejonowego w Piotrkowie Trybunalskim, który w dniu 24.10.2018 r. przekazał do Pogotowia skargę matki jednego z wychowanków na nienależyty nadzór w placówce nad podopiecznymi.

ucieczek podopiecznych z Pogotowia³⁴. Wszystkie zdarzenia zostały zgłoszone przez pracowników placówki.

Zarejestrowano również 23 (w kolejnych latach 11, 6 i 6) interwencje policyjne³⁵. Osiem dotyczyło faktu samowolnego oddalenia się z placówki lub braku powrotu do placówki, sześć - ujawnienia podopiecznego w stanie nietrzeźwości, dwie - agresywnego zachowania wychowanka na terenie placówki, po jednej: udzielenia środka odurzającego podopiecznemu, ujawnienia podopiecznego będącego pod wpływem środka odurzającego, próby samobójczej, znieważenia pracowników Pogotowia, kierowania gróźb karalnych do wychowanka placówki oraz naruszenia nietykalności cielesnej wychowanka, awantury na terenie placówki z udziałem jej wychowanka, przeprowadzenia rozmowy profilaktyczno-ostrzegawczej z wychowankiem.

W latach 2017-2019 nie odnotowano zgłoszeń dotyczących wymuszeń na terenie placówki ani przypadków stosowania przemocy przez osoby dorosłe w stosunku do wychowanków.

(akta kontroli str.: 74-75, 120-122)

Z ankiet przeprowadzonych wśród ośmiorga dzieci³⁶ wynika, że sześcioro z nich (75%) czuło się w placówce bezpiecznie, jednocześnie jednak czworo (50%) słyszało o agresji fizycznej w placówce, a troje (38%) było świadkami takiego zdarzenia. Z kolei w przypadku agresji słownej czworo dzieci doświadczyło jej osobiście, a troje było jej świadkami. Tylko jedno dziecko (13%) było świadkiem agresji psychicznej, natomiast troje dzieci doświadczyło kradzieży, wymuszania pieniędzy lub innych rzeczy. Jednocześnie na pytanie, kiedy miały miejsce sytuacje, w trakcie których dzieci nie czuły się bezpiecznie, sześcioro odpowiedziało, że nie wystąpiły takie sytuacje, a dwoje (25%) wskazało, że wystąpiły one w robocze dni tygodnia.

(akta kontroli str.: 138-153)

Z analizy *Rejestru stanu wychowanków* za miesiąc wrzesień 2018 r. wynika, że:

- w godzinach nocnych placówki opiekę nad dziećmi sprawowały dwie osoby, za wyjątkiem 1, 7, 14, 15 i 29 września 2018 r, kiedy opiekę sprawowała jedna osoba, co było sprzeczne z § 11 ust. 2 regulaminu organizacyjnego placówki,
- obchody odbywały się czterokrotnie w ciągu nocy o godz. 22³⁰, 24³⁰, 2⁰⁰ i 4⁰⁰, zgodnie z wymogami § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

Pięć ze zdarzeń odnotowanych w *Rejestrze czynów karalnych* zostało dokonanych w dni wolne od pracy, tj. sobotę lub niedzielę. Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że takie dni były dniami wolnymi od nauki szkolnej, wówczas dzieci miały większą swobodę wykorzystania czasu wolnego, a uczestnicy zdarzeń wykorzystali go w niewłaściwy sposób. By przeciwdziałać takim sytuacjom zadbano by wychowankowie konstruktywniej wykorzystywali czas wolny, np. umożliwiając im udział w zajęciach piłkarskich, wolontariacie w schronisku dla zwierząt, w spotkaniach Orłąt Piotrkowskich, ponadto częściej w te dni organizowane były wyjścia na boisko, do parku, zajęcia przy komputerze, wycieczki.

Dyrektor poinformowała również, że: „W celu zapewnienia bezpieczeństwa w dni wolne od pracy drzwi wejściowe do budynku są zamykane na klucz, osoby z zewnątrz są wpuszczane przez wychowawcę lub pracownika kuchni (unika się sytuacji udostępniania kluczy wychowankom (...)). Obiekt Pogotowia Opiekuńczego

³⁴ Informacja udzielona NIK przez Komendę Miejską Policji w Piotrkowie Trybunalskim pismem z dnia 01.10.2019 r., znak: L-N.0151.154/19.

³⁵ J.w.

³⁶ Anonimoweankiety przeprowadzone na próbie ośmiorga dzieci przebywających w placówce w trakcie kontroli, które trafiły do niej w trybie interwencyjnym. Średnia wieku 13,5 roku, czas przebywania w placówce od 12 do 18 miesięcy (63%) lub powyżej 18 miesięcy (38%).

jest monitorowany, na zewnątrz znajdują się dwie kamery, w obiekcie 6 kamer – sprzęt jest sprawny. Czynności dotyczące możliwości automatycznego zamykania bramy wjazdowej jako czynnika poprawiającego bezpieczeństwo były przeze mnie wstępnie rozeznane (...), działanie jest w trakcie realizacji.”

Działania prewencyjne prowadzone w placówce obejmowały również monitorowanie przejawów zachowań agresywnych za pomocą anonimowych ankiet, pogadanki na temat przemocy oraz szkolenia zewnętrzne dla pracowników na temat zapobiegania agresji i motywowania do zmiany zachowania³⁷ i były zgodne z *Zaleceniami dotyczącymi pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych*³⁸.

(akta kontroli str.: 123-126, 132-133, 134-137)

E. Pracownicy Pogotowia zajmujący stanowiska: dyrektora, psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych i wychowawców posiadali wymagane kwalifikacje i staż pracy, określone w art. 97 i 98 ustawy.

(akta kontroli str.: 119-122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach Pogotowie nieterminowo powiadomiło sąd i MOPR o fakcie przyjęcia dzieci do placówki. Zgodnie z art. 103 ust. 8 ustawy, o przyjęciu dziecka dyrektor placówki informuje niezwłocznie, nie później niż w ciągu 24 godzin, sąd, powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz ośrodek pomocy społecznej. W omawianych przypadkach przyjęcie dzieci odbyło się w piątek 05.05.2017 r. w godzinach popołudniowych oraz w sobotę 07.07.2017 r., a powiadomień dokonano w ciągu 72 i 48 godzin.

Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że powiadomienia te nastąpiły w pierwszym dniu roboczym po przyjęciu dzieci do placówki, tj. w pierwszym możliwym terminie urzędowania sądów i organów kierujących.

NIK zauważa, że przepis art. 103 ust. 8 ustawy nie przewiduje wyjątków w jego stosowaniu. Uwzględniając jednak powyższe wyjaśnienia NIK wskazuje, że opisana nieprawidłowość nie spowodowała negatywnych skutków dla przyjętych przez placówkę dzieci.

W trakcie kontroli Dyrektor Pogotowia wprowadziła³⁹ procedurę dotyczącą informowania o przyjęciu dziecka w trybie interwencyjnym przez upoważnionych pracowników w dni wolne od pracy.

(akta kontroli str.: 161-162, 168, 228, 268, 323)

2. W sporządzanych w placówce „wstępnych” diagnozach psychofizycznych nie uwzględniano wskazań dotyczących programu terapeutycznego, pracy z rodziną dziecka, pracy przygotowującej dziecko do umieszczenia w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka, a także wskazań dotyczących przygotowania dziecka do usamodzielnienia, tj. elementów wymaganych w § 14 ust. 4 rozporządzenia.

Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że zaplanowanie w/w wskazań optymalne było dopiero po zebraniu kompletu informacji dotyczących dzieckach i jego środowiska rodzinnego – wymagało to zarówno dostępu do informacji, jak również dłuższej, wnikliwej obserwacji psychologiczno-pedagogicznej, przeanalizowania mocnych i słabych stron, co stanowiło podstawę planu terapeutycznego.

³⁷ Zgodnie ze sprawozdaniem Przemoc w pieczy zastępczej w latach 2014 – 2018 sporządzonym przez placówkę w dniu 03.07.2019 r.

³⁸ Zalecenia Rzecznika Praw Dziecka i Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26.10.2015 r.

³⁹ Zarządzeniem nr 13/2019 z dnia 7 listopada 2019 r.

Izba podkreśla, że diagnoza zawierająca wszystkie wymagane elementy jest podstawą sporządzenia planu pomocy dziecku, biorąc jednak pod uwagę powyższe wyjaśnienia oraz fakt prawidłowego sporządzenia planów przez placówkę stwierdza, że powyższa nieprawidłowość nie miała negatywnych skutków dla przyjętych przez placówkę dzieci.

W trakcie kontroli Dyrektor Pogotowia wprowadziła procedurę⁴⁰ sporządzenia pierwszej diagnozy psychofizycznej oraz rozpoczęcia sporządzania pierwszego planu pomocy dziecku, zgodnie z którą sporządzenie kompletnej⁴¹ diagnozy przez pedagoga lub psychologa powinno nastąpić w nieprzekraczalnym 21-dniowym terminie.

(akta kontroli str.: 161-162, 167-168, 224-312, 323)

3. W dwóch przypadkach plany pomocy dzieciom sporządzono w terminie 45 i 62 dni od daty opracowania diagnozy, tj. z naruszeniem postanowień § 15 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym dokumenty te powinny być opracowane niezwłocznie po sporządzeniu diagnozy.

Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że przyczyną powyższego było przyjęcie dzieci do placówki w okresie wakacyjnym, gdy wychowawcy kierujący procesem wychowawczym dziecka korzystali z urlopów wypoczynkowych.

(akta kontroli str.: 16-17, 131, 156, 266-274, 323)

4. Plan pomocy oraz karty pobytu jednego z wychowanków były uzupełniane przez nieuprawnioną do tego osobę – córkę wychowawcy.

Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że wszelkie informacje dotyczące wychowanka i wszystkie działania w ramach procesu wychowawczego były podejmowane przez wychowawcę, a uzupełnianie dokumentów przez córkę wyjaśnił on trudnym do odczytania charakterem pisma i problemami z obsługą komputera.

NIK wskazuje, że powyższa nieprawidłowość skutkowała faktem nieuprawnionego przetwarzania danych osobowych (w tym danych wrażliwych) przez osobę do tego nieupoważnioną, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 pkt. f Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁴².

W trakcie kontroli Inspektor Ochrony Danych (dalej: Inspektor) zatrudniony w placówce wpisał w/w zdarzenie w *Rejestr naruszeń danych osobowych*, pracownicy placówki zostali przeszkoleni z w/w przepisów, ponadto żona wychowawcy złożyła oświadczenie, w imieniu swoim i córki, o zachowaniu poufności wszelkich informacji dotyczących wychowanków i opiekunów prawnych, jednocześnie wyjaśniając, że przetwarzanie danych odbyło się wyłącznie w miejscu zamieszkania wychowawcy w celu zapewnienia odpowiedniej czytelności dokumentów. W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających Inspektor stwierdził, że w ramach w/w naruszenia nie wystąpiła szkoda w stosunku do osób fizycznych (wychowanków placówki), podejmując jednocześnie decyzję o niezawiadomieniu Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

(akta kontroli str. 160, 313-315)

5. W dniach: 1, 7, 14, 15 i 29.09.2018 r. w godzinach nocnych opiekę nad dziećmi sprawował tylko jeden pracownik placówki. Stanowiło to naruszenie § 11 ust. 2 regulaminu organizacyjnego Pogotowia, zgodnie z którym w przypadku

⁴⁰ Zarządzeniem nr 13/2019 z dnia 7 listopada 2019 r.

⁴¹ Zawierającej wszystkie elementy zgodnie z § 14 ust. 3 i 4 rozporządzenia.

⁴² Dz. Urz. U.E.L z 04.05.2016 r., Nr 119, 1.

przebywania w placówce więcej niż 14 dzieci, opiekę w godzinach nocnych powinny sprawować co najmniej dwie osoby pracujące z dzieckiem, w tym jeden wychowawca.

Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że spowodowane to było absencją chorobową wychowawców, a sytuacje te, jakkolwiek niezgodne z zapisami regulaminu organizacyjnego, nie przeszkodziły w zapewnieniu bieżącego i stałego nadzoru nad dziećmi, zgodnie § 12 rozporządzenia.

(akta kontroli str. 123-126, 166)

OCENA CZĄSTKOWA

Placówka posiadała warunki odpowiednie do przyjęcia dzieci w sytuacji kryzysowej i przestrzegała limitów przyjęć, a obowiązujące w Pogotowiu procedury pozwalały na zapewnienie podopiecznym właściwej opieki. W placówce sporządzano wymagane prawem dokumenty, takie jak diagnozy psychofizyczne dzieci, plany pomocy oraz oceny okresowe, a założenia z nich wynikające były adekwatne do potrzeb wychowanków i rzetelnie realizowane. Dyrektor Pogotowia, jak również pozostałe osoby pracujące z dziećmi, posiadali wymagane przepisami kwalifikacje. Stwierdzone nieprawidłowości natury formalnej (niezapewnienie opieki nocnej w trakcie pięciu dyżurów przez dwie osoby, powiadomienie w dwóch przypadkach sądu i organizatora pieczy zastępczej o przyjęciu dzieci z przekroczeniem ustawowego terminu, nieuwzględnianie we wstępnych diagnozach psychofizycznych wszystkich wymaganych elementów, nieterminowe sporządzenie w dwóch przypadkach planów pomocy dzieciom, wypełnianie dokumentacji jednego z wychowanków przez osobę nieuprawnioną) nie spowodowały, w ocenie Izby, negatywnych skutków dla wychowanków Pogotowia. NIK pozytywnie ocenia warunki bytowe w placówce, stosowne do potrzeb i wieku dzieci, a także podejmowanie środków zaradczych w celu zapobiegania występowaniu przemocy wśród wychowanków, takich jak organizacja zajęć mających na celu naukę rozwiązywania konfliktów, objęcie agresywnych wychowanków terapią psychologiczną, niestandardowe formy zajęć grupowych (dogoterapia), motywacyjny system przyznawania „kieszonkowego”.

OBSZAR

2. Prawidłowość i skuteczność działań na rzecz unormowania sytuacji dzieci

2.1. Czas pobytu dzieci w placówce oraz działania na rzecz unormowania sytuacji dziecka i skrócenia jego pobytu.

Opis stanu faktycznego

Spośród 28 dzieci przebywających w Pogotowiu w kontrolowanym okresie w trybie interwencyjnym, siedmioro (25%) opuściło placówkę w ciągu trzech miesięcy, sześcioro (21,4%) - po upływie tego terminu (jedno po pięciu miesiącach, troje po sześciu miesiącach, jedno – po dwunastu miesiącach, jedno – po siedemnastu miesiącach⁴³). Pozostałych 15 dzieci (53,6%) nadal przebywało w placówce – w trybie socjalizacyjnym.

Przyczynami przedłużających się pobytów dzieci były w szczególności toczące się postępowania sądowe związane z uregulowaniem sytuacji dziecka, brak możliwości powrotu do domu rodzinnego (zgodnie ze sformułowanymi w trakcie przeprowadzonych ocen okresowych wnioskami dotyczącymi zasadności dalszego

⁴³ W dwóch ostatnich przypadkach opuszczenie placówki związane było z osiągnięciem pełnoletności i usamodzielnieniem się dzieci.

pobytu dziecka w placówce), brak miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej⁴⁴ oraz brak/rezygnacja kandydatów do przysposobienia dzieci.

(akta kontroli str. 67-69, 81-84, 155, 157-159, 166-171, 195-312)

Placówka podejmowała n.w. działania w celu unormowania sytuacji dzieci i niedopuszczania do przedłużania ich pobytu powyżej niezbędnego minimum, określone przepisami ustawy:

- umożliwianie kontaktów dzieci z rodziną i motywowanie rodziców do kontaktów z dziećmi (art. 4 pkt 3),
- niezwłoczne informowanie w ciągu 24 godzin MOPR i właściwego sądu o przyjęciu dzieci do placówki⁴⁵ (art. 103 ust. 8),
- kierowanie wniosków do sądu dotyczących zasadności dalszego przebywania dzieci w placówce (art. 138 ust. 2),
- zgłaszanie do ośrodków adopcyjnych informacji o przebywających w placówce dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających (art. 100 ust. 4).

Pogotowie monitorowało również postępowania sądowe prowadzone wobec dzieci.

Ponadto, w przypadku czworga dzieci przebywających w Pogotowiu powyżej 18 miesięcy:

- w jednej sprawie skierowano do sądu wnioski o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia dziecka w rodzinie przysposabiającej po upływie niemal 20,5 miesiąca od chwili przybycia dziecka,
- w jednym przypadku dziecka z uregulowaną sytuacją prawną przed przyjściem do placówki (śmierć rodziców), ROA nie zakwalifikował dziecka do adopcji, pracę z dzieckiem ukierunkowano na przygotowanie dziecka do usamodzielnienia się na miarę jego możliwości, podtrzymywanie kontaktu z rodziną m.in. poprzez możliwość urlopowania dziecka w dni wolne od nauki,
- w przypadku dwojga rodzeństwa, postanowienie sądu kończące trwające postępowanie o umieszczeniu dzieci w placówce zostało wydane na miesiąc przed upływem 18 miesięcy ich pobytu, sąd stwierdził brak podstaw do pozbawienia władzy matce, ale ją ograniczył - w związku z tym nie skierowano do sądu wniosków w trybie art. 100 ust. 4a ustawy.

(akta kontroli str. 157-159, 172, 195-312)

2.2. Współpraca placówki z innymi instytucjami odpowiedzialnymi za udzielenie pomocy dziecku.

Stosownie do art. 96 ustawy, Pogotowie współpracowało w zakresie wykonywanych zadań z organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej⁴⁶, sądem i kuratorami sądowymi, asystentami rodziny, pracownikami socjalnymi, ROA i innymi osobami odpowiedzialnymi za udzielenie pomocy dziecku. Ponadto w kontrolowanym okresie w ramach wolontariatu pracowało w placówce pięć osób, a dziewięcioro studentów odbyło praktyki studenckie pod nadzorem wychowawców.

Placówka współpracowała również systematycznie z rodzinami biologicznymi dzieci i kandydatami na rodziny zastępcze – umożliwiano wizyty rodziców, rodzeństwa,

⁴⁴ Zgodnie z danymi Urzędu Miasta w Piotrkowie Trybunalskim (pismo z dnia 04.10.2019 r., znak: SPS.8120.58.2019) oraz Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (pismo z dnia 04.10.2019 r., znak: ZRPS-1.002.38.2019) w kontrolowanym okresie liczba rodzin zastępczych na terenie województwa łódzkiego spadła z 2.935 w 2017 r. do 2.860 w 2019 r., natomiast na terenie Piotrkowa Trybunalskiego – z 138 do 124, na stałym poziomie utrzymywała się natomiast liczba dzieci w województwie i mieście przebywających w pieczy zastępczej: 5.312 – 5.303 (województwo) oraz 216 – 215 (miasto Piotrków Trybunalski).

⁴⁵ Za wyjątkiem dwóch przypadków opisanych w pkt. 1 sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” obszaru I wystąpienia.

⁴⁶ MOPR lub właściwe powiatowe centrum pomocy rodzinie.

rodzin zaprzyjaźnionych, urlopowanie dzieci. Współpracę tę realizowano m.in. poprzez zawieranie kontraktów/umów z rodzicami, zgodnie z którymi zobowiązywali się oni w szczególności do: stałej współpracy z wychowawcą, psychologiem, pedagogiem i dyrektorem placówki, zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej opieki dzieciom podczas urlopowań, każdorazowego ustalania z placówką ewentualnej zmiany miejsca pobytu dzieci podczas urlopowań, podjęcia współpracy z pracownikami MOPR, systematycznego odwiedzania dzieci w placówce.

W powyższym zakresie na placówkę nie wpłynęły żadne skargi.

Z ankiet przeprowadzonych wśród ośmiorga wychowanków placówki wynika, że siedmioro dzieci miało swobodny kontakt z rodziną, a jedno dziecko, jako powód zaznaczenia odpowiedzi negatywnej, wskazało na fakt nakazania skończenia rozmowy z rodziną przez wychowawcę.

(akta kontroli str. 71, 175-178, 195-312, 318)

2.3. Skuteczność działań placówki.

A. B. W kontrolowanym okresie troje dzieci⁴⁷ (10,7%) powróciło z Pogotowia do rodziny biologicznej, dwoje (7,1%) opuściło placówkę w związku z usamodzielnieniem, sześcioro (21,4%) trafiło do rodzinnych domów dziecka bądź placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, po jednym (3,6%) do domu pomocy społecznej i rodziny zastępczej spokrewnionej, pozostałych 15 dzieci (53,6%) nadal przebywało w Pogotowiu w trybie socjalizacyjnym. Działania zmierzające do powrotu do rodziny stanowiły główny cel zapisany w planach pomocy dzieciom⁴⁸ (osiem przypadków – 53,3%), jednak podjęta współpraca z rodzinami biologicznymi dzieci/kandydatami na rodzinę zastępczą (opisana w pkt. 2.2 wystąpienia) nie doprowadziła do powrotu dzieci do tych rodzin:

- jedno dziecko (w wieku czterech lat) zostało przeniesione do rodzinnego domu dziecka w ciągu pięciu miesięcy od chwili przybycia do placówki; w trakcie jego pobytu był utrudniony kontakt z rodziną (m.in. z powodu problemów rodziców z alkoholem), nawiązano kontakt z kandydatami na rodzinę zastępczą (babcia, starszy brat), jednak nie byli w stanie oni spełnić warunków umożliwiających im podjęcie tej roli;
- jedno dziecko przebywało w placówce w związku z rozwiązaniem rodziny zastępczej spokrewnionej, nie zostało zakwalifikowane do adopcji, wskazana przez organizatora pieczy zastępczej kandydatka wycofała swoją gotowość do przejęcia opieki nad dzieckiem, oczekiwane było wskazanie nowego kandydata przez organizatora pieczy zastępczej;
- jedno dziecko (przyjęte do placówki z powodu nadużywania alkoholu przez matkę) przebywało w czasie przeprowadzania kontroli w placówce w związku z niepodjęciem przez nią leczenia; na wniosek placówki została ona pozbawiona władzy rodzicielskiej, ojciec zadeklarował chęć przejęcia opieki nad dzieckiem, odkładając jednocześnie ostateczną decyzję do czasu poprawy warunków mieszkaniowych, utrzymywał systematyczny kontakt z dzieckiem, zadeklarował złożenie do sądu wniosku o przywrócenie prawa opieki;
- jedno dziecko trafiło po raz drugi do placówki w związku z dwukrotnym rozwiązaniem rodzin zastępczych, utrzymany został systematyczny kontakt z rodziną matki i siostry, oczekiwano na wskazanie kandydata na rodzinę zastępczą przez organizatora pieczy;
- dwoje z rodzeństwa posiadało nieuregulowaną sytuację prawną kwalifikującą do adopcji, matka odbywała karę pozbawienia wolności, sąd uznał pozbawienie jej

⁴⁷ Na 28 przebywających w Pogotowiu, przybyłych w trybie interwencyjnym.

⁴⁸ Ustalenia na podstawie przebadanej szczegółowo próby 15 dzieci.

władzy rodzicielskiej za niezasadne, dzieci nie wyrażały gotowości do rozmowy o umieszczeniu ich w rodzinie zastępczej;

- dwoje rodzeństwa przebywało w Pogotowiu z powodu zaniedbań opieki ze strony matki, nie wyrażała one chęci do oferowanej jej pomocy, w tym przez specjalistyczną placówkę; ojciec dzieci wspierał je finansowo i angażował się ich sprawy opiekuńcze i wychowawcze, złożył pozew rozwodowy, zadeklarował chęć złożenia wniosku do sądu o możliwość odebrania dwóch córek z placówki – placówka realizowała plan pomocy w kierunku ich powrotu do domu.

W w/w przypadkach zespół ds. oceny okresowej sytuacji dziecka formułował wnioski wskazujące na zasadność dalszego przebywania dzieci w placówce.

W trzech przypadkach⁴⁹ (20%) działania były ukierunkowane na usamodzielnienie dzieci, a w pozostałych czterech (26,7%), ze względu na krótki okres pobytu dzieci w placówce (od trzech dni do tygodnia), nie zostały sporządzone plany pomocy dzieciom: troje dzieci przeniesiono do placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, jedno dziecko powróciło do rodziny biologicznej po zażegnaniu (przy udziale pracowników placówki) konfliktu z rodzicami.

(akta kontroli str. 155, 169-173, 195-312)

C. W latach 2017-2019 żadne z dzieci przyjętych do placówki w trybie interwencyjnym nie zostało przysposobione. Zgodnie z art. 100 ust. 4 ustawy, Dyrektor Pogotowia zgłaszała do ROA informacje o przebywających w placówce dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną (pięć przypadków dzieci przyjętych w trybie interwencyjnym w wieku poniżej 10 lat, opisanych w pkt. 1.1 G wystąpienia), ponadto w jednym przypadku (dziecko w wieku powyżej 10 lat) placówka otrzymała z ROA informację o braku kwalifikacji adopcyjnej. Placówka zgłosiła również do ROA pozostałe przebywające w niej dzieci z uregulowaną sytuacją prawną – łącznie osiem przypadków.

Dyrektor Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi poinformowała placówkę⁵⁰, że decyzją władz ograniczono liczbę adopcji skutkujących przemieszczeniem dziecka poza granice Polski, a do współpracy w dziedzinie adopcji międzynarodowej wskazano Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny z siedzibą w Sosnowcu oraz Katolicki Ośrodek Adopcyjny z siedzibą w Warszawie. Dyrektor Pogotowia wyjaśniła, że na dzień 30 czerwca 2019 r. w Pogotowiu przebywało siedmioro wychowanków z uregulowaną sytuacją prawną zakwalifikowanych do przysposobienia: czworo rodzeństwa (poniżej 10 r. życia w chwili przyjęcia) oczekujących na przysposobienie od 2017 r., dwoje rodzeństwa (13 i 9 lat) oraz chłopiec w wieku 14 lat, oczekujących na przysposobienie od 2018 r. Od chwili uzyskania kwalifikacji w/w dzieci, ROA nie wskazał żadnych kandydatów, a brak kandydatów z Polski spowodowany był faktem, że dzieci te w jednym przypadku były „licznym rodzeństwem”, a w pozostałych - „starszymi dziećmi”, dla których brak był gotowości wśród polskich rodzin do adopcji. W ocenie Dyrektora Pogotowia, szansą dla dzieci mogłyby być adopcje zagraniczne – w przypadku czteroosobowego rodzeństwa dzieci nie zostały zakwalifikowane do przysposobienia za granicę, pomimo zgody opiekuna prawnego oraz akceptacji przez nie takiej sytuacji.

Z wyjaśnień Kierownik ROA w Łodzi – Filii w Piotrkowie Trybunalskim⁵¹ wynika, że w przypadku w/w pięciorga dzieci poniżej 10-go roku życia procedury pozyskania kandydatów do przysposobienia na terenie kraju nie przyniosły efektów, w związku z powyższym Wojewódzki Bank Danych przekazał dokumentację kwalifikacyjną

⁴⁹ Dzieci w wieku 14-16 lat.

⁵⁰ Pismo z dnia 9 lutego 2017 r., znak: RPS-I.9421.14.2017.

⁵¹ Udzielonych NIK pismem z dnia 07.11.2019 r., znak: ROA-FPT.AM.071.1.2019.

dzieci do Wojewódzkiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie prowadzącego Centralny Bank Danych. Ośrodek ten nie zakwalifikował wskazanych dzieci do adopcji zagranicznej.

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi poinformowała⁵², że na przestrzeni lat 2017-2019 odnotowano znaczny spadek przysposobień międzynarodowych na terenie województwa łódzkiego: z 22 w 2017 r. do 0 (na dzień 30.06.2019 r.), a powyższa sytuacja była efektem działań podjętych od 2017 r. dotyczących ograniczenia przysposobień międzynarodowych.

(akta kontroli str. 155, 166-167, 172, 183-186, 321-322, 324-325)

D. W kontrolowanym okresie troje dzieci zostało po raz drugi umieszczonych w placówce. Przyczynami tego faktu było ponowne sprawowanie opieki nad nimi przez opiekuna pod wpływem alkoholu (nad dwójką dzieci), a w jednym przypadku – niemożność sprawowania opieki przez rodziców zastępczych z powodu trudności wychowawczych (w konsekwencji rozwiązanie rodziny zastępczej).

(akta kontroli str. 138-152, 169-170, 264, 287, 304)

2.4. Realizacja przez placówkę wniosków pokontrolnych i reakcja na skargi.

A. W kontrolowanym okresie Wojewoda Łódzki oraz Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie przeprowadzali kontroli placówki. Kontrole sanitarne (po jednej w 2017 r. i w 2019 r.) przeprowadziła natomiast Państwowa Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Piotrkowie Trybunalskim (PSSE), w trakcie których nie stwierdzono nieprawidłowości. Ponadto PSSE dwukrotnie (w 2017 r. i 2019 r.) badała próbki ciepłej wody na obecność bakterii *Legionella*. Przekroczenie dopuszczalnej normy stwierdzono w 2017 r., w związku z czym nakazano placówce usunięcie uchybienia. Pogotowie przeprowadziło dezynfekcję termiczną wewnętrznej sieci wodociągowej, a ponowne badania próbek wody nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 64-65, 154)

B. W latach 2017-2019 do Wojewody Łódzkiego i Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie wpłynęły skargi na działalność placówki. Do Pogotowia wpłynęła (poprzez Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim) jedna skarga matki wychowanka omówiona w pkt. 1.3 wystąpienia.

(akta kontroli str.: 64-65, 71, 81)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Dyrektor Pogotowia skierowała do sądu wnioski o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia dziecka w rodzinie przysposabiającej, z niemal 2,5-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 100 ust. 4a ustawy.

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną tego faktu było przeoczenie. W trakcie kontroli Dyrektor wydała odpowiedzialnemu pracownikowi pisemne polecenie sporządzenia na dany rok kalendarzowy, nie później niż do 20 stycznia, listy wychowanków, wobec których Dyrektor był obowiązany złożyć wnioski w trybie art. 100 ust. 4a ustawy.

(akta kontroli str. 157, 240-247, 316-318, 320)

OCENA CZĄSTKOWA

Placówka podejmowała działania w celu unormowania sytuacji dzieci i niedopuszczenia do przedłużania się pobytu dziecka poniżej niezbędnego

⁵² Pismem z dnia 12.11.2019 r., znak: ZRPS-I.002.42.2019.

minimum. Były one jednak nieskuteczne, bowiem pobyt zaledwie siedmiu podopiecznych (25% wszystkich) trwał krócej niż 3 miesiące, a 15 dzieci (ponad połowa) kontynuowało pobyt w Pogotowiu w trybie socjalizacyjnym. Wynikało to głównie z przedłużających się postępowań sądowych, braku miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej oraz braku kandydatów do przysposobienia dzieci, na które placówka nie miała wpływu. Pogotowie współpracowało w ramach wykonywanych zadań z rodziną biologiczną i innymi instytucjami odpowiedzialnymi za udzielanie pomocy dziecku (m.in. sądem, asystentem rodziny, organizatorem pieczy zastępczej). W jednym przypadku Dyrektor placówki złożyła wniosek do sądu o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia dziecka w rodzinie przysposabiającej, z niemal 2,5-miesięcznym opóźnieniem w stosunku do ustawowego terminu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Sporządzanie planów pomocy dzieciom niezwłocznie po opracowaniu diagnozy psychofizycznej.
2. Zapewnienie opieki w godzinach nocnych przez dwie osoby pracujące z dziećmi.

V. 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 Delegatury NIK w Łodzi. 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.

Łódź, 28 listopada 2019 r.

Kontroler
Krzysztof Wójcik
gł. specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis