



KPS.430.9.2022
Nr ewid. 134/2022/P/22/031/KPS

Informacja o wynikach kontroli

WSPARCIE SYSTEMU PIECZY ZASTĘPCZEJ W PROCESIE DEINSTYTUCJONALIZACJI

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW
SPOŁECZNYCH I RODZINY


MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wsparcie pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

19. 12. 2022

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	5
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	27
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	29
5.1. Działania Ministra na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej	29
5.1.1. Zmiany w ustawie o pieczy zastępczej oraz strategię działań.....	29
5.1.2. Współpraca z innymi podmiotami oraz jej efekty.....	36
5.1.3. Wspieranie rodziny i pieczy zastępczej w ramach programów resortowych	37
5.1.4. Zatwierdzanie programów szkoleń dla asystentów i kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej	39
5.1.5. Gromadzenie danych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej	39
5.2. Działania powiatów na rzecz rozwoju i wspierania pieczy zastępczej	40
5.2.1. Rozpoznanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promocja rodzinnych form pieczy zastępczej	40
5.2.2. Występujące tendencje w pieczy zastępczej w kontekście jej deinstytucjonalizacji	47
5.2.3. Przekształcanie placówek opiekuńczo-wychowawczych	53
5.2.4. Dobór rodzin zastępczych, szkolenia kandydatów oraz zawieranie umów	57
5.2.5. Działania na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej.....	62
5.2.6. Dostępność wsparcia merytorycznego oraz organizacja działań związanych z funkcjonowaniem pieczy zastępczej.....	76
5.2.7. Finansowanie pieczy zastępczej.....	79
5.2.8. Działania kontrolne i sprawozdawczość	84
5.3. Praca w gminach z rodzinami przeżywającymi kryzys opiekuńczo-wychowawczy	91
5.3.1. Programowanie i realizacja zadań na rzecz wspierania rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym.....	91
5.3.2. Organizacja pracy z rodzinami dzieci przebywających w pieczy zastępczej	97
5.3.3. Monitoring sytuacji dziecka z rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze	99
5.3.4. Formy wsparcia dla rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze	102
5.3.5. Finansowanie działań na rzecz wspierania rodziny w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym oraz kontrole realizacji zadań z zakresu wsparcia rodziny	122

6. ZAŁĄCZNIKI	126
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	126
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	133
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	145
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	146
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	147
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	150

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Asystent rodziny	Osoba zatrudniona przez gminę lub podmiot, któremu gmina zleciła organizowanie pracy z rodziną. Zadaniem asystenta jest wspieranie rodziny (biologicznej) w samodzielnych pokonywaniu trudności życiowych, zwłaszcza związanych z opieką i wychowaniem dzieci;
Centrum usług społecznych	Jednostka organizacyjna gminy i instytucja lokalnej polityki społecznej, która ma służyć rozwojowi i integracji usług społecznych organizowanych i świadczonych na poziomie lokalnym;
Deinstytucjonalizacja pieczy	Brak jest wypracowanej (obowiązującej) definicji tego pojęcia. W kontroli przyjęto, że jest to proces przejścia od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form świadczonych w ramach systemu pieczy zastępczej. Obejmuje on pracę, która pozwoli dzieciom pozostać we właściwie funkcjonujących rodzinach lub do nich wrócić, jak również stworzenie warunków do rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej wraz z ograniczaniem opieki instytucjonalnej;
Instytucjonalna piecza zastępcza	Forma opieki sprawowana w podmiotach powołanych na podstawie art. 93 ustawy o pieczy zastępczej. Są to: placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjne ośrodki preadopcyjne;
Jst	Jednostki samorządu terytorialnego;
Koordinator rodzinnej pieczy zastępczej, koordinator	Osoba zatrudniona przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, której zadaniem jest wspieranie na poziomie powiatowym rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka;
MGOPS	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej;
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej;
MOPR	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie;
Minister	Minister Rodziny i Polityki Społecznej;
MRiPS/ Ministerstwo	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej;
OPS	Ośrodek pomocy społecznej – instytucja samorządowa świadcząca pomoc społeczną, działająca w każdej gminie (w gminie miejskiej jest to miejski ośrodek pomocy społecznej, zaś w gminie wiejskiej to gminny ośrodek pomocy społecznej);
Organizator rodzinnej pieczy zastępczej lub organizator	Jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił organizację rodzinnej pieczy zastępczej. W większości przypadków jest to PCPR lub MOPR, ewentualnie MOPS (w miastach na prawach powiatu). Najważniejsze obowiązki organizatora wskazano w art. 76 ust. 4 ustawy;
PCPR lub Centrum Piecza zastępcza	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie; Rodzinne i instytucjonalne formy sprawowania opieki nad dzieckiem, o których mowa w art. 39 i 93 ustawy o pieczy zastępczej;
POW lub placówka	Placówka opiekuńczo-wychowawcza;
Plan pomocy dziecku, PPD	Plan działań mających na celu pomoc dziecku przebywającemu w pieczy zastępczej, opracowywany przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej we współpracy z asystentem rodziny i rodziną zastępczą (rodzinnym domem dziecka);
Plan pracy z rodziną	Plan działań mających na celu wsparcie rodziny w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, opracowywany przez asystenta rodziny we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej (jeżeli dziecko/dzieci przebywają w pieczy zastępczej), a także skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej;
Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej	3-letni powiatowy program dotyczący rozwoju pieczy zastępczej, o którym mowa w art. 180 pkt 1 ustawy;
Rdd	Rodzinnny dom dziecka – jedna z rodzinnych form pieczy zastępczej;

Rodzinna piecza zastępcza Nieinstytucjonalna forma sprawowania opieki nad dzieckiem i wychowania w przypadku braku takiej możliwości ze strony rodziców. Może być sprawowana w formach rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych, zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka (art. 39 ustawy o pieczy zastępczej);

System pieczy zastępczej Zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców (art. 2 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej);

Wskaźnik deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej Procentowy udział dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej w stosunku do dzieci w pieczy zastępczej ogółem (zarówno rodzinnej, jak i instytucjonalnej). Definicja przejęta w corocznej Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy o pieczy zastępczej;

Gminny program wspierania rodziny 3-letni gminny program wspierania rodziny, o którym mowa w art. 176 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej.

Akty prawne

Kodeks rodzinny i opiekuńczy Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359);

Ustawa o działalności pożytku publicznego Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.);

Ustawa o działach administracji rządowej Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.);

Ustawa o finansach publicznych Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.);

Ustawa o NIK Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

Ustawa o pomocy społecznej Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.);

Ustawa o polityce rozwoju Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.);

Ustawa o pieczy zastępczej, ustawa Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, ze zm.);

Ustawa o zmianie ustawy o pieczy zastępczej Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2140);

Ustawa „Za życiem” Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329);

Rozporządzenie w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292, poz. 1720);

Rozporządzenie w sprawie szkoleń asystenta rodziny Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz. U. Nr 272, poz. 1608);

Rozporządzenie w sprawie szkoleń kandydatów do pieczy zastępczej Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 274, poz. 1620);

Strategia usług społecznych Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna na lata 2021–2035, przyjęta uchwałą Nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. poz. 767).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system pieczy zastępczej jest prawidłowo wspierany w procesie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister prawidłowo realizował zadania ustawowe, w tym programował długofalowe strategie, koordynował działania i skutecznie wspierał rozwiązania na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej?
2. Czy działania powiatów były podejmowane i prawidłowo wykonywane oraz skutecznie wspierały proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej?
3. Czy wsparcie gmin na rzecz rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, jako element procesu deinstytucjonalizacji, było prawidłowo realizowane i zapobiegało umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej oraz działało na rzecz ich powrotu do rodzin biologicznych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 14 podmiotów pełniących w powiatach funkcję organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (PCPR, MOPR, MOPS) oraz siedem ośrodków pomocy społecznej na terenie gmin.

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Rodziny zastępcze oraz rodziny objęte wsparciem w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2021 z wykorzystaniem danych z lat wcześniejszych oraz z późniejszego okresu.

Konstytucja RP stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, natomiast dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych¹.

W Polsce funkcjonuje system polityki na rzecz dzieci i rodziny, dzięki któremu wykonywane są takie zadania jak realizacja usług na rzecz rodzin z dziećmi oraz udzielanie pomocy finansowej w ramach m.in. świadczeń rodzinnych, opiekuńczych i alimentacyjnych, a jednocześnie system wspiera godzenie pracy ze sprawowaniem obowiązków rodzicielskich. W sytuacji braku możliwości sprawowania opieki przez rodziców zabezpieczone są warunki dla funkcjonowania opieki zastępczej, a ważnym aspektem pieczy zastępczej jest priorytet udziału rodzinnych form opieki zastępczej nad dziećmi. Od 1 stycznia 2012 r. system ten reguluje ustawa o pieczy zastępczej.

Na pełny i harmonijny rozwój osobowości dziecka wpływa wychowanie w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia. Formą najbardziej zbliżoną do naturalnego środowiska, w jakim powinno się wychowywać dziecko, są rodziny zastępcze. Nie zawsze jednak rodziny potrafią lub są w stanie zapewnić potrzebną dzieciom opiekę i wówczas system polityki społecznej powinien zapewniać dzieciom prawo do zastępczej opieki rodzinnej (zasada pomocniczości państwa). Stąd też wynika potrzeba działań wspierających rozwój pieczy rodzinnej, a tym samym odchodzenie od form instytucjonalnych. Należy również zaznaczyć, że wychodzą temu naprzeciw rozwiązania prawne, gdyż Kodeks rodzinny i opiekuńczy w art. 1127 § 1 stanowi, że sąd umieszcza dziecko w instytucjonalnej pieczy zastępczej, jeżeli brak jest możliwości umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej lub z innych ważnych względów nie jest to zasadne.

W świetle obecnych regulacji prawnych gminy odpowiadają za pracę z rodziną, natomiast powiat za utrzymanie i rozwój systemu pieczy zastępczej. W ustawie o pieczy zastępczej nie wskazano jednak definicji, jak i katalogu enumeratywnie wymienionych działań mających na celu wsparcie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. W kontroli przyjęto, że jest to proces przejścia od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form świadczonych w ramach systemu pieczy zastępczej, obejmujący pracę z rodziną, która pozwoli dzieciom pozostać we właściwie funkcjonujących środowiskach lub do nich wrócić, jak również stworzenie warunków do rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej wraz z ograniczaniem opieki instytucjonalnej. Główne kierunki deinstytucjonalizacji obejmują intensywny rozwój usług dla rodzin wychowujących dzieci, jako zadanie profilaktyczne gminy zmierzające do zmniejszania liczby dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej, ale przede wszystkim odnoszą się do aktywności jednostek powiatowych, wykonujących działania na rzecz rozwoju

¹ Art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

rodziny form pieczy zastępczej oraz obniżania liczebności placówek opiekuńczo-wychowawczych i egzekwowania zakazu umieszczania w pieczy instytucjonalnej dzieci młodszych. Zadaniem wspólnym jednostek gminnych i powiatowych jest intensyfikacja działań zmierzających do powrotu dziecka do rodziny biologicznej.

Należy jednak zaznaczyć, że pomimo braku tejże definicji przyjęte w ustawie o pieczy zastępczej obowiązujące od 2012 r. przepisy wprowadziły ograniczenie roli pieczy instytucjonalnej, a od 2021 r. w ramach dochodzenia do standardów w tego typu placówkach może przybywać do czternaściorga dzieci w wieku powyżej 10 lat.

Deinstytucjonalizacja jest również kierunkiem wyznaczonym przez Unię Europejską. W 2012 r. zostały opracowane Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do świadczonej na poziomie lokalnych społeczności. Odnoszą się one do wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie². W preambule do Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1989 r. wskazano, że dziecko dla pełnego i harmonijnego rozwoju swojej osobowości powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia³.

Ustawa o pieczy zastępczej wprowadziła szereg narzędzi zarówno finansowych jak i merytorycznych dających możliwość wsparcia rodzin biologicznych i rodzinnej pieczy zastępczej przez samorządy powiatowe, m.in. poprzez zwiększenie wysokości świadczeń obligacyjnych, wypłatę świadczeń fakultatywnych oraz wsparcie ze strony koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, rodzin pomocowych, czy też osób do pomocy w sprawowaniu opieki i pracach gospodarczych. Pomoc w gminach obejmuje wsparcie merytoryczne udzielane będącym w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym rodzinom biologicznym dziecka poprzez uruchomienie takich instrumentów wsparcia jak m.in. asystenci rodziny, placówki wsparcia dziennego i rodziny wspierające. Pomimo zastosowania nowych instrumentów pomocowych nie nastąpiły oczekiwane zmiany strukturalne w systemie pieczy zastępczej, czego wyrazem jest to, że wskaźnik deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, tj. procentowy udział dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej w ciągu dziewięciu lat od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej, wzrósł zaledwie o niecałe cztery punkty procentowe. Należy jednak mieć na uwadze, że całkowite zastąpienie instytucjonalnych form pieczy zastępczej podmiotami rodzinnej pieczy zastępczej na chwilę obecną wydaje się niemożliwe, głównie z uwagi na występujące bariery w rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej niesprzyjające deinstytucjonalizacji, do których należy zaliczyć

² Link: https://www.power.gov.pl/media/70778/ogolnoeuropejskie_wytyczne_deinstytucjonalizacja.pdf.

³ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.).

WPROWADZENIE

m.in. niewystarczające środki na rozwój rodzicielstwa zastępczego, czy też brak stabilności zatrudnienia rodziców zastępczych i osób prowadzących rodzinne domy dziecka (zawieranie terminowych umów cywilnoprawnych, poziom wynagrodzenia nieadekwatny do zadań).

Podjęta przez NIK kontrola miała na celu dokonanie oceny prawidłowości wykonywanych zadań przez instytucje odpowiedzialne za wsparcie i funkcjonowanie pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji oraz wskazanie rozwiązań niezbędnych dla jego usprawnienia.

2. OCENA OGÓLNA

Na ogół prawidłowe, ale niewystarczające wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji

Zarówno Minister Rodziny i Polityki Społecznej jak i powiaty oraz gminy na ogół prawidłowo, jednak w sposób niewystarczający, wspierali system pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji. Zauważalny jest zwłaszcza brak spójnej koncepcji działań, pozwalających na poprawę funkcjonowania rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym. Należy również wskazać na niezapewnienie optymalnych warunków do rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej.

Kluczowym, a wciąż nierozwiązanym problemem pozostaje niewystarczająca liczba rodzin zastępczych. Rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej następuje zbyt wolno w stosunku do potrzeb. W żadnym ze skontrolowanych powiatów nie pozyskano, wynikającej z rozpoznanych potrzeb, liczby rodzin zastępczych zawodowych, planowanej w trzyletnich programach rozwoju pieczy zastępczej. Plan w tym zakresie zrealizowano zaledwie w ok. 20%. Skuteczność działań propagujących rodzinną pieczę zastępczą – sprowadzających się głównie do umieszczania informacji na stronach internetowych oraz organizacji kilku imprez w ciągu roku – była niewielka. W jednostkach objętych kontrolą kwalifikowanie i dobór kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka dokonywane było na ogół zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o pieczy zastępczej.

Zdaniem NIK, **trudności w pozyskiwaniu rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych wynikają z niedostatecznego wsparcia już funkcjonujących rodzin zastępczych.** W objętych kontrolą powiatach wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych wypłacano na poziomie nieco wyższym niż płaca minimalna i znacznie niższym niż średnia krajowa, mimo iż ustawa dała radom powiatów możliwość ich podwyższenia biorąc pod uwagę kwalifikacje, ukończone szkolenia i oceny rodziny. Świadczenia fakultatywne, o ile były wypłacane, to dotyczyły niewielkiej liczby rodzin i pozostawały na niskim poziomie. Mimo braku kandydatów, tempo zmian przepisów mających zachęcić osoby do pełnienia pieczy zastępczej było niezadawalające, gdyż dopiero po prawie 10 latach od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej, wdrożone zostały rozwiązania wychodzące w niewielkim stopniu naprzeciw oczekiwaniom środowisk rodzin zastępczych w postaci podniesienia minimalnego wynagrodzenia za ich pracę. W dalszym ciągu nie wdrożono jednak rozwiązań wpływających na wzrost poczucia bezpieczeństwa zawodowego poprzez zatrudnianie rodzin zastępczych na umowę o pracę oraz nie wprowadzono rozwiązań ułatwiających dostępność do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej, o co od lat postulują rodzice zastępczy, a bez wprowadzenia kolejnych narzędzi wspierających proces deinstytucjonalizacji nie ulegnie przyspieszeniu.

Tymczasem **Minister Rodziny i Polityki Społecznej**, zobowiązany do inicjowania i opracowywania rozwiązań systemowych, **nie podejmował aktywnych działań zapobiegających powstawaniu barier, które stymulują kryzys rodzicielstwa zastępczego.** Minister w ograniczonym zakresie realizował zadania związane z rozwojem systemu pieczy zastępczej, w tym na rzecz rozwoju jej deinstytucjonalizacji, mimo iż dysponował szeregiem finansowych i merytorycznych instrumentów, jakie wprowadzono ustawą o pieczy zastępczej. Nie uruchamiał narzędzi wsparcia jednostek samorządowych, odpowiedzialnych za funkcjonowanie pieczy zastępczej w postaci wsparcia gminnych programów wsparcia rodziny oraz powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, a także nie opracowywał rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Pomimo dostrzeżenia już w 2016 r. potrzeby zmian w ustawie o pieczy zastępczej, po dyskontynuacji prac parlamentu nad projektem ustawy złożonym w 2018 r., Ministerstwo przedłożyło Radzie Ministrów kolejny projekt dopiero w maju 2022 r.,

tj. po 30 miesiącach od rozpoczęcia kolejnej kadencji Sejmu. W konsekwencji nie funkcjonuje wiele rozwiązań, które miała wprowadzić projektowana w 2018 r. nowelizacja ustawy, w tym w odniesieniu do utworzenia centralnego rejestru mającego na celu ułatwienie poszukiwania wolnych miejsc w pieczy zastępczej. Tym samym długotrwałe prace nad nowelizacją ustawy, oczekiwane zarówno przez instytucje działające na rzecz rodzicielstwa zastępczego, jak i same środowiska rodzinne, spowolniły proces odchodzenia od instytucjonalnych form pieczy zastępczej.

W ocenie NIK we wszystkich 14 skontrolowanych powiatach działania na rzecz rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej i wsparcia już funkcjonujących były na ogół prawidłowo realizowane. Ich oddziaływanie na poszczególne elementy procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej nie było jednak w pełni skuteczne, czego wyrazem są zarówno pozytywne, jak i negatywne tendencje związane z realizacją procesu deinstytucjonalizacji. Również wsparcie siedmiu skontrolowanych gmin na rzecz rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych było generalnie realizowane prawidłowo, ale nie na tyle skuteczne, aby nie zaistniała konieczność kierowania dzieci w pieczy zastępczej i aby każdorazowo umożliwiać ich powrót do rodzin biologicznych. Należy mieć jednak na uwadze, że efektywność działań wspierających determinowana jest zaangażowaniem i współpracą rodziny w osiągnięciu założonych celów.

Tendencje związane z niedostatecznym rozwojem pieczy zastępczej były prawidłowo identyfikowane w gminnych programach wsparcia rodziny i powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej. **Posiadana wiedza nie była jednak właściwie wykorzystywana.** Programy te, określały cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki działań i sposób ich realizacji. Jednak były one sformułowane w sposób uogólniony i deklaracyjny. Żaden z programów funkcjonujących w 21 samorządowych jednostkach objętych kontrolą nie zawierał mierzalnych wskaźników umożliwiających ocenę osiągniętych efektów, co w praktyce wykluczało możliwość oceny stopnia realizacji przyjętych celów.

Niewystarczające było także współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy i powiatu, zajmujących się wspieraniem rodziny i pieczy zastępczą. Oddzielnie były przygotowywane i realizowane programy pomocy rodzinie oraz plany pomocy dziecku. W 13 z 14 objętych kontrolą powiatów występowały sytuacje, w których plany pomocy dziecku były opracowywane bez udziału gminy (asystenta rodziny), a w pięciu z siedmiu objętych kontrolą gmin plany pracy z rodziną były opracowywane bez udziału przedstawiciela powiatu (koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej). Tym samym skuteczność oddziaływania na poszczególne elementy procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej była ograniczona, gdyż nie zapewniono optymalnych działań profilaktycznych, mających na celu zapobieganie umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, jak również pozwalających na odpowiednie ukierunkowanie wsparcia umożliwiającego powrót dziecka do rodziny biologicznej.

Powolne przechodzenie od systemu pieczy instytucjonalnej do systemu pieczy rodzinnej obciąża finansowo samorządy powiatowe. W powiatach objętych kontrolą średni koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wynoszący 5,1 tys. zł był ponad pięciokrotnie wyższy niż w rodzinie spokrewnionej, ponad czterokrotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej niezawodowej, prawie trzykrotnie wyższy niż w rodzinie zastępczej zawodowej oraz ponad trzykrotnie wyższy niż w rodzinnym domu dziecka.

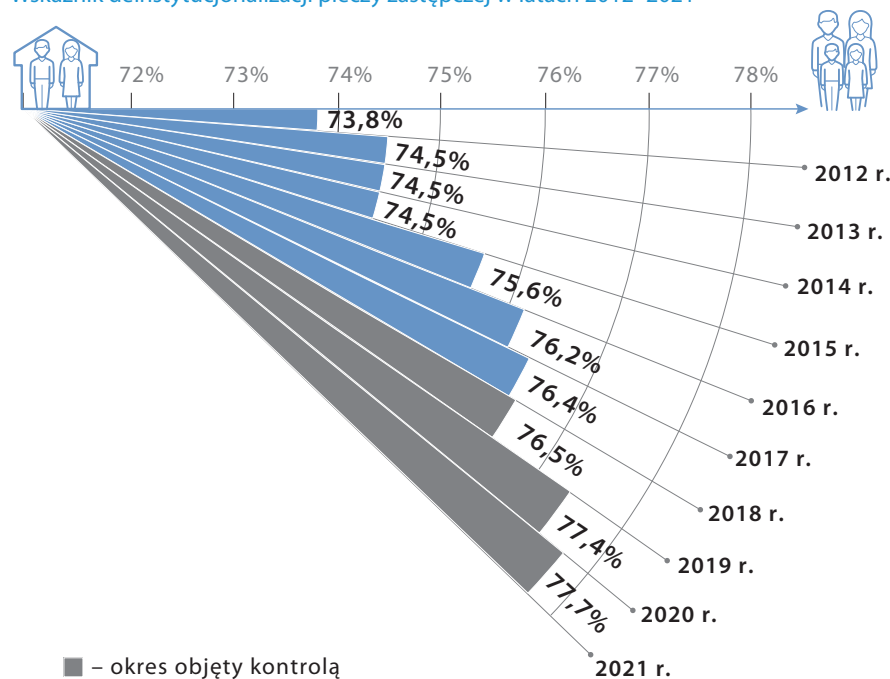
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Tendencje dotyczące pieczy zastępczej w latach 2012–2021

Przez dziewięć lat od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej, tj. od 1 stycznia 2012 r., wskaźnik deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej – rozumiany jako procentowy udział dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej w odniesieniu do wszystkich dzieci umieszczonych w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy zastępczej – wzrósł o niecałe cztery punkty procentowe z 73,8% w 2012 r. do 77,7% w 2021 r., natomiast w trzyletnim okresie objętym kontrolą o 1,2 pp., co zilustrowano poniżej⁴.

Infografika nr 1

Wskaźnik deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w latach 2012–2021



Źródło: dane z MRiPS obejmujące realizację ustawy o pieczy zastępczej.

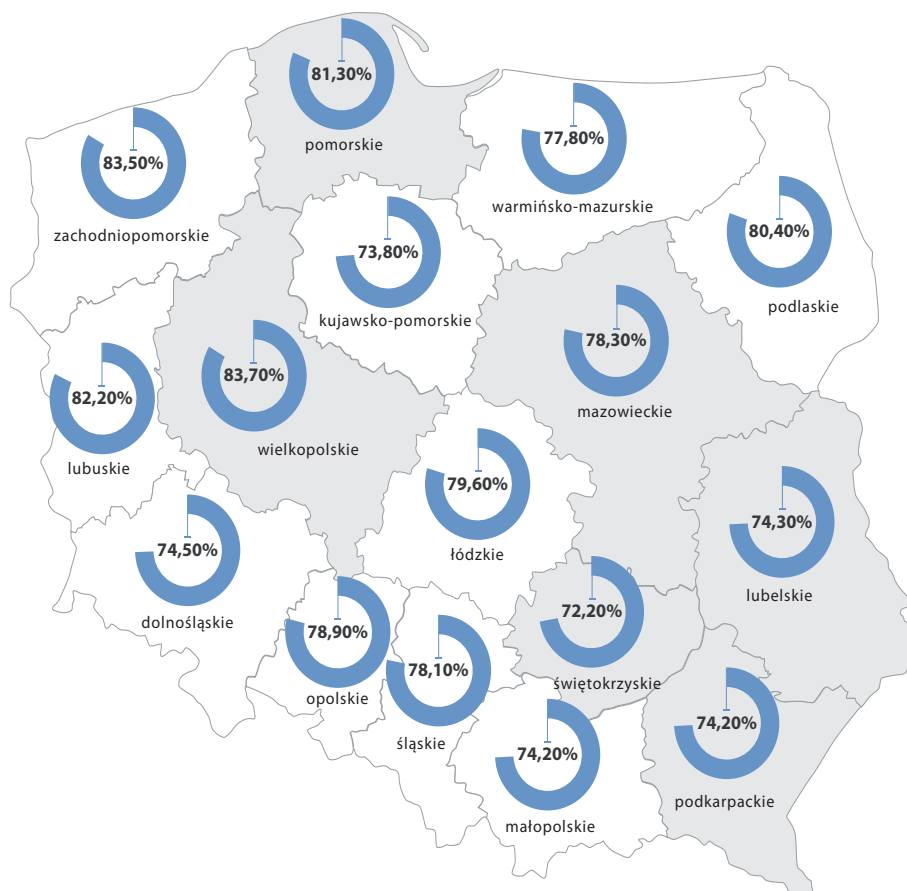
W poszczególnych województwach, na koniec 2021 r., poziom wskaźnika deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej był dosyć zróżnicowany i wahał się od ok. 72% do prawie 84%. Najwyższą wartość osiągnął w województwie wielkopolskim, a najniższą – w świętokrzyskim.

⁴ Na podstawie danych zamieszczonych w Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-ustawy>

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Wskaźnik deinstytucjonalizacji w województwach na koniec 2021 r. z zaznaczeniem województw, w których została przeprowadzona kontrola NIK

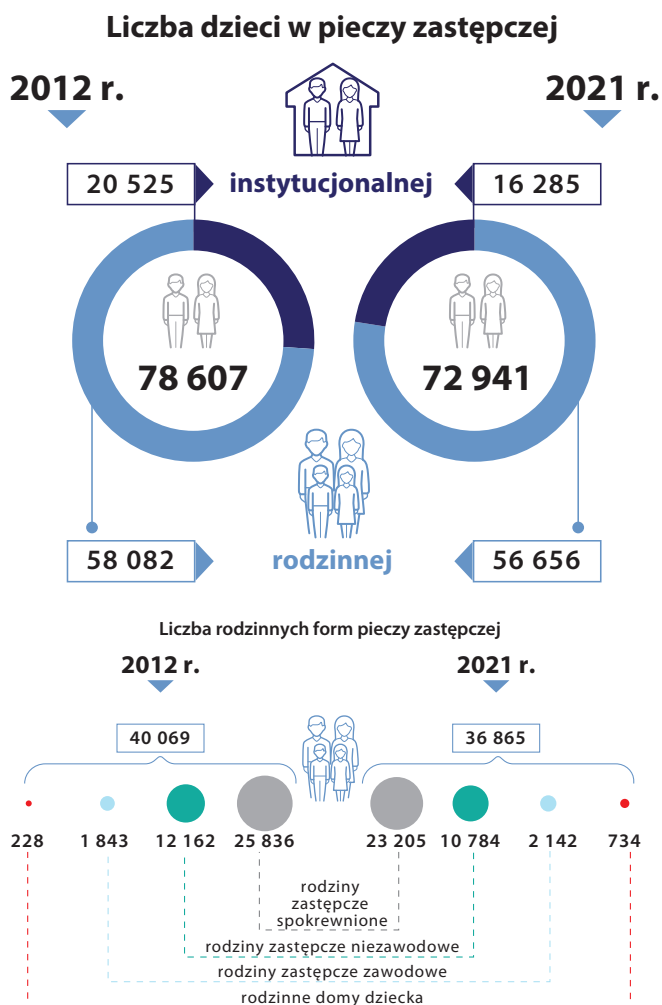


Źródło: dane z kontroli NIK.

Na koniec 2021 r. w pieczy zastępczej przebywało łącznie 72,9 tys. dzieci, tj. o 7,2% mniej od wejścia w życie ustawy. W tym okresie o 20,7% zmalała liczba dzieci przebywających w pieczy instytucjonalnej, a w rodzinnej – o 2,5%, natomiast liczba rodzinnych form pieczy zastępczej uległa zmniejszeniu o 8%. Największy spadek liczby rodzinnych form pieczy zastępczej dotyczył rodzin zastępczych niezawodowych (o 11,3%). Zmalała również (o 10,1%) liczba rodzin zastępczych spokrewnionych. Jednocześnie w tym samym okresie wzrosła liczba rodzin zastępczych zawodowych (o 16,2%) oraz rodzinnych domów dziecka aż o 221,9%, co wynika jednak przede wszystkim z relatywnie niewielkiej liczby tej jakże pożądanej formy pieczy zastępczej.

Infografika nr 3

Liczba dzieci i rodzinnych form pieczy zastępczej w latach 2012–2021



Źródło: dane z MRiPS obejmujące realizację ustawy o pieczy zastępczej.

Należy dodać, że od wejścia w życie ustawy zmalała liczba przeszkolonych kandydatów do pełnienia pieczy zastępczej we wszystkich jej rodzinnych formach. W latach 2012–2021 o 36,2% zmalała liczba przeszkolonych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej (z 663 do 423), liczba przeszkolonych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny spokrewnionej zmalała o 13,9% (z 866 do 746), a w przypadku rodzin zastępczych niezawodowych o 5,9% (z 2413 do 2256). Zmalała również o 32,4% liczba przeszkolonych kandydatów do prowadzenia rdd (ze 102 do 69).

Wyniki kontroli w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej

Minister jest zobowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w tym zakresie były opieszale. W 2018 r.

Opieszale działania na rzecz zmian w ustawie i innych związanych z rozwojem procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

został opracowany projekt nowelizacji ustawy o pieczy zastępczej. W uzasadnieniu wskazano, że wprowadzane zmiany wzmocnią narzędzia wspierania rodziny, tak by dalszemu zmniejszeniu ulegała liczba dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej, a także wprowadzą mechanizmy zapewniające efektywniejsze pozyskiwanie nowych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz prowadzących rodzinne domy dziecka. Nowelizacja nie została jednak przyjęta, w związku z zakończeniem prac Sejmu VIII kadencji w listopadzie 2019 r. Po tym okresie, Ministerstwo dwukrotnie kierowało do konsultacji społecznych kolejne projekty w 2020 i 2021 roku. Pomimo zidentyfikowanej już kilka lat wcześniej potrzeby dokonania zmian w ustawie w celu przyspieszenia procesu deinstytucjonalizacji, Minister przedłożył projekt zmian przepisów do Rady Ministrów dopiero w maju 2022 r., tj. po upływie ponad 30 miesięcy od rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu. W wersji projektu nowelizacji ustawy, który w takcie koordynowanej przez NIK kontroli został skierowany 1 lipca 2022 r. do Sejmu, dokonano zmian m.in. w regulacji wynagrodzeń oraz zniesienia zakazu tworzenia nowych placówek opiekuńczo-wychowawczych (pierwotnie zaproponowano całkowity zakaz tworzenia nowych POW). Projekt zakładał także wprowadzenie rejestru centralnego zawierającego dane dotyczące liczby dzieci znajdujących się w pieczy zastępczej. Potrzeba zmian przepisów w systemie pieczy zastępczej została również wyrażona przez środowiska organizacji pozarządowych związane z pieczą zastępczą w drodze apelu skierowanego w 2022 r. do Ministra, pod którym podpisało się ponad 170 organizacji pozarządowych⁵. W apelu zwrócono m.in. uwagę na fakt, że stale zmniejsza się liczba kandydatów na zawodowe rodziny zastępcze, przy jednoczesnym rozwoju infrastruktury instytucjonalnej pieczy zastępczej, co stoi w sprzeczności z ideą deinstytucjonalizacji.

W dniu 13 października 2022 r. Prezydent PR podpisał ustawę o zmianie ustawy o pieczy zastępczej. Jedną z zasadniczych zmian mających na celu rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej jest wyższe wynagrodzenie przysługujące rodzinie zastępczej zawodowej i osobom prowadzącym rodzinny dom dziecka. Ma być ono waloryzowane według wskaźnika inflacji. Kolejne zmiany dotyczą m.in. wprowadzenia rejestru ułatwiającego poszukiwanie wolnych miejsc w pieczy, a utworzenie nowych POW będzie możliwe jedynie w sytuacjach wyjątkowych, za zgodą wojewody i po zasięgnięciu opinii Rzecznika Praw Dziecka.

Najwyższa Izba Kontroli, z uwagi na rozwiązania przyjęte w znowelizowanej – wkrótce po zakończeniu kontroli NIK – wersji ustawy, nie sformułowała do Ministra wniosków dotyczących podwyższenia wynagrodzeń przysługujących rodzinie zastępczej zawodowej i osobom prowadzącym rdd, a także wprowadzenia centralnego rejestru, umożliwiającego szybsze i łatwiejsze znalezienie wolnych miejsc w pieczy zastępczej dla dzieci na obszarze całego kraju.

⁵ [Publicystyka.ngo.pl/podpisz-apel-lepsza-ustawa-o-wspieraniu-rodziny-i-systemu-pieczy-zastepczej](https://publicystyka.ngo.pl/podpisz-apel-lepsza-ustawa-o-wspieraniu-rodziny-i-systemu-pieczy-zastepczej).

Oprócz zmian w ustawie, w Ministerstwie opracowywano dokumenty strategiczne obejmujące kwestie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Projekt dokumentu pn. *Usługi społeczne i zdrowotne na rzecz niezależnego i bezpiecznego życia. Strategia deinstytucjonalizacji usług w Polsce 2021–2035*, stanowił strategię rozwoju zgodną z art. 9 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju. Jego przyjęcie miało spełniać jeden z warunków podstawowych niezbędnych do otrzymania przez Polskę środków finansowych z UE w ramach perspektywy 2021–2027, tj. 4.4. *Krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa*. Określono w nim harmonogram działań w perspektywie do 2035 r., który zakładał m.in.: zmiany prawne reformujące pieczę zastępczą do 2023 r. oraz wejście w życie nowych przepisów od 2027 r., wdrożenie nowych zasad zatrudniania i dofinansowania rodzin zastępczych do 2025 r., stworzenie i wdrożenie do 2027 r. nowych standardów przygotowywania rodziców zastępczych, wdrożenie krajowego monitoringu losów dzieci do 2023 r. Projekt ten nie został przekazany do dalszego procedowania w związku z rozbieżnością koncepcji w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych pomiędzy Sekretarzem Stanu odpowiedzialnym za przygotowanie projektu dokumentu a Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej. W czasie dalszych prac zmieniono jej zakres i kierunki proponowanych zmian oraz charakter ze strategii rozwoju na politykę publiczną, a także nie określono dokładnego harmonogramu poszczególnych działań na rzecz pieczy zastępczej. *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*⁶ została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 2022 r.

W związku z procedowaniem projektu ww. dokumentu stwierdzona została nieprawidłowość polegająca na nieopublikowaniu na stronach MRiPS sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji publicznych w terminie 30 dni od dnia ich zakończenia, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 6 ustawy o polityce rozwoju. Po zakończeniu kontroli NIK dokument ten został opublikowany na stronie Ministerstwa.

W okresie objętym kontrolą Minister monitorował realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 ustawy. Monitorowanie realizacji ustawy odbywało się poprzez gromadzenie i analizę sprawozdań rzeczowo-finansowych przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w okresach półrocznych oraz sprawozdaniach jednorazowych przekazywanych przez powiaty poprzez Centralną Aplikację Statystyczną⁷. W latach 2019–2021 Minister nie zlecał, ani nie finansował badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 4 ustawy.

[str. 29–32]

Niegospodarne
wydatkowanie
środków na stworzenie
i wdrożenie
narzędzia służącego
do weryfikacji procesu
deinstytucjonalizacji
pieczy zastępczej

W latach 2016–2018 Ministerstwo realizowało projekt pn. *Stworzenie i wdrożenie narzędzia badawczego służącego weryfikacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach*. Głównym celem projektu realizowanego przez trzy organizacje pozarządowe było stworzenie oraz wdrożenie narzędzia analitycznego, przy wykorzystaniu danych

⁶ Dalej: Strategia rozwoju usług społecznych.

⁷ Dalej: CAS.

ilościowych i jakościowych, do weryfikacji rozwiązań dotyczących procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach. Pomimo poniesienia wydatku w łącznej wysokości 4154,6 tys. zł, Ministerstwo nie wdrożyło takiego narzędzia, co tłumaczono nieprzeniesieniem praw autorskich, a stosowna umowa została zawarta między MRiPS a realizatorami projektu dopiero 15 marca 2022 r. Ponadto, na potrzeby utrzymania narzędzia Ministerstwo zakupiło subskrypcję (licencję czasową) umożliwiającą produkcyjne korzystanie z tego narzędzia, pomimo, że nie dysponowało jeszcze autorskimi prawami majątkowymi do korzystania z niego. Przez 49 miesięcy, które upłynęły od zakończenia realizacji projektu w maju 2018 r. do czerwca 2022 r. (tj. do czasu zakończenia przez NIK czynności kontrolnych w Ministerstwie), MRiPS w ogóle nie wykorzystywało ww. narzędzia i w związku z tym NIK ocenia poniesione z tego tytułu wydatki na realizację projektu i zakup 12-miesięcznej licencji, jako działanie niegospodarne. [str. 34–36]

W latach 2019–2021 Minister dofinansował kwotą 35,6 mln zł realizację ośmiu projektów obejmujących tematykę deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, w tym szkolenie kadr w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. W Ministerstwie ogłoszono również projekt pn. *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19*, w ramach którego możliwy był zakup sprzętu komputerowego przeznaczonego do zdalnej nauki dzieci i młodzieży umieszczonych w pieczy zastępczej. Jego wartość wynosiła 130 mln zł. [str. 36]

Prawidłowe dofinansowanie realizacji projektów obejmujących tematykę deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

Realizując zadania wynikające z art. 187 ust. 1 pkt 7 ustawy o pieczy zastępczej, Minister w latach 2019–2021 przyjął dwa (na lata 2018–2020 i 2021–2023) wieloletnie resortowe programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, w zakresie planowania i realizacji polityk publicznych znajdujących się w kompetencjach Ministra. Wsparcie rodziny i piecza zastępcza zostały wskazane w obu programach jako jedno z priorytetowych zadań. Ich celem szczegółowym było wzmocnienie współpracy z sektorem pozarządowym oraz samego sektora w zakresie wypracowywania rozwiązań mających na celu wsparcie osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rodzin w poprawie ich sytuacji życiowej. W latach 2019–2021 żaden zespół o charakterze doradczym i inicjatywnym w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej nie został powołany, pomimo ujęcia tej formy współpracy w obu ww. programach.

Współpraca z innymi podmiotami oraz jej efekty

W działaniach planowanych do realizacji przez Ministerstwo, wskazano *Programy asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, mające stanowić wsparcie finansowe w realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, z których pośrednio mogłyby korzystać organizacje pozarządowe wykonujące na zlecenie zadania gminy lub powiatu. Program obejmujący koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej nie był realizowany od 2020 r., mimo ujęcia go w programach współpracy.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister współpracował z organizacjami pozarządowymi m.in. podczas przygotowywania *Strategii rozwoju usług społecznych*. Wstępna koncepcja tego dokumentu została wypracowana przez ponad 100 interesariuszy, w tym organizacji obywatelskich. [str. 36–37]

Wspieranie rodziny i pieczy zastępczej w ramach programów resortowych

W latach 2019–2021 Minister realizował trzy coroczne programy wspierające samorządy powiatowe i gminne, wynikające z dyspozycji zawartej w art. 247 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej: *Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2019* (wydatkowano 74,8 mln zł), *Program asystent rodziny na rok 2020* i (wydatkowano 4,4 mln zł) i *Program asystent rodziny na rok 2021* (wydatkowano 5,6 mln zł). Znacząco niższe wydatki w latach 2020–2021 wynikały z mniejszego zapotrzebowania zgłoszonego przez gminy.

Jednocześnie Minister w okresie objętym kontrolą w ramach środków z Funduszu Pracy ogłaszał programy dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny w ramach kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem”. [str. 37–38]

Brak dofinansowania lokalnych programów wspierania rodziny i pieczy zastępczej

Minister w latach 2019–2021 nie realizował dyspozycji zawartej w art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. nie dofinansowywał gminnych programów wsparcia rodziny, ani powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej. Należy dodać, że w tym okresie Minister nie realizował również zadania wynikającego z art. 187 ust. 1 pkt 5 ustawy, tj. nie opracowywał, ani nie wdrażał rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej [str. 38–39]

Zatwierdzenie programów szkoleń dla asystentów i kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej

W 2019 r. Minister, realizując zadanie wskazane w art. 187 ust. 1 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej, zatwierdził dwa programy szkoleń dla asystentów rodziny, o których mowa w art. 12 ustawy, zaś w latach 2020–2021 – po trzy takie programy. W odniesieniu do programów szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, o których mowa w art. 44 ustawy o pieczy zastępczej, Minister w latach 2019–2021 zatwierdził odpowiednio: 27, 18, 16 takich programów. Każdy z 15 skontrolowanych programów zatwierdzono zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach w sprawie szkoleń asystenta rodziny i w sprawie szkoleń kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej. [str. 39]

Gromadzenie danych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

Minister gromadził, z wykorzystaniem CAS, dane ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przekazywanych przez wojewodę, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 8 ustawy o pieczy zastępczej.

W okresie objętym kontrolą Minister, w oparciu o zgromadzone dane, przygotowywał coroczne informacje z realizacji ustawy, które terminowo przekazywał Radzie Ministrów, tj. odpowiednio: 16 lipca 2019 r., 29 lipca 2020 r. i 23 lipca 2021 r. W przygotowanych informacjach nie formułowano rekomendacji dotyczących deinstytucjonalizacji, a jako wskaźnik deinstytucjonalizacji zamieszczano procentowy udział liczby dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej w stosunku do dzieci w pieczy zastępczej ogółem (zarówno rodzinnej, jak i instytucjonalnej).

Minister nie utworzył rejestru centralnego obejmującego dane dotyczące jednostek realizujących zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, ani osób lub rodzin, którym udzielono wsparcia oraz form udzielonego wsparcia, którego możliwość utworzenia przewiduje art. 187 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. W związku z powyższym Minister nie określił również zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych rodziny i systemu pieczy zastępczej, co stanowi jedno z zadań ministra właściwego do spraw rodziny zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 6 ustawy. [str. 39–40]

Wyniki kontroli w powiatach

We wszystkich 14 skontrolowanych powiatach podejmowano wielowymiarowe działania obejmujące rozpoznanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promocję rodzinnych form pieczy zastępczej. Każdorazowo wynikały one z założeń przyjętych w obowiązujących w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej. Skuteczność działań propagujących rodzinną pieczę zastępczą była jednak niewielka, gdyż w żadnym ze skontrolowanych powiatów nie zrealizowano, ustalonego w tych dokumentach, corocznego limitu rodzin zastępczych zawodowych, o którym mowa w art. 180 pkt 1 ustawy, a wskaźnik jego wykonania wyniósł zaledwie ok. 20%, na co decydujący wpływ miał brak kandydatów do profesjonalnej aktywności w tym zakresie. Dokumenty te – pozbawione (oprócz ww. miernika) wymiernych wskaźników realizacji celów i obszarów, umożliwiającą rzetelną ich weryfikację – miały więc praktycznie charakter formalny. W dwóch jednostkach po zakończeniu obowiązywania, nie opracowano i nie wdrożono kolejnych programów. [str. 40–46]

Prawidłowe rozpoznanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promocja rodzinnej pieczy zastępczej

W większości skontrolowanych jednostek kwalifikowanie i szkolenie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz zawieranie z nimi umów było prowadzone prawidłowo⁸. Stwierdzone w trzech podmiotach nieprawidłowości obejmowały m.in. brak dokumentacji potwierdzającej spełnienie wszystkich wymogów na pełnienie tej funkcji, określonych w art. 42 ustawy o pieczy zastępczej oraz w regulacjach wewnętrznych. Warto zauważyć, że w okresie objętym kontrolą o 12,1% wzrosła liczba osób przeszkolonych oraz o 48,7% liczba osób zakwalifikowanych do pełnienia opieki zastępczej. Szkolenia przeprowadzano na podstawie aktualnie zatwierdzonych przez Ministra programów, jednak w sześciu z 14 skontrolowanych podmiotów wystąpiły nieprawidłowości związane z brakiem w umowach z rodzinami zastępczymi niektórych elementów wymaganych przepisami określonymi w art. 54 ustawy. [str. 57–62]

Na ogół prawidłowy dobór rodzin zastępczych, szkolenia kandydatów i zawieranie umów

Działania skontrolowanych powiatów, mające na celu rozwój instrumentów pomocowych dla rodzin zastępczych, nie przyniosły pożądanych rezultatów. Badając dostępność i korzystanie z poszczególnych uprawnień przysługujących rodzinom zastępczym i prowadzącym rdd NIK ustaliła,

Zróznicowana dostępność wsparcia merytorycznego

⁸ Badania kontrolne w zakresie kwalifikowania i doboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rdd przeprowadzono na podstawie dokumentacji 136 rodzin.

że jej zakres był bardzo zróżnicowany, a jedynie na terenie trzech powiatów w okresie objętym kontrolą osoby prowadzące rodzinną pieczę zastępczą mogły skorzystać z wszystkich form wsparcia, przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej. W każdym ze skontrolowanych powiatów osoby prowadzące pieczę zastępczą były wspierane przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz w formie porad i terapii psychologiczno-pedagogicznej, natomiast aż w 10 jednostkach rodziny nie miały zapewnionego wsparcia ze strony wolontariuszy. W ośmiu powiatach nie funkcjonowała pomoc w formie zapewnienia możliwości skorzystania z tzw. urlopu na okres czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem, a także ze wsparcia ze strony rodziny pomocowej. W pięciu powiatach nie zapewniono rodzinom prowadzącym pieczę zastępczą możliwości skorzystania z poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego. Największy odsetek rodzin korzystał z pomocy koordynatora (prawie 40%) oraz porad i terapii psychologiczno-pedagogicznych (ok. 24%).

[str. 76–79]

Prawidłowa organizacja działań związanych z funkcjonowaniem pieczy zastępczej

We wszystkich skontrolowanych PCPR, stosownie do art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, utworzone zostały zespoły ds. rodzinnej pieczy zastępczej. We wszystkich skontrolowanych jednostkach powiatowych, stosownie do art. 79 ust. 1 ustawy, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej byli zatrudnieni przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej na wniosek tych środowisk. Nie stwierdzono przypadków niezapewnienia opieki koordynatora rodzinom zastępczym lub rdd, które się o to zwróciły.

[str. 77–78]

Na ogół prawidłowe działania na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej

Dokumentem wyznaczającym cel i zakres pracy z dzieckiem i rodziną zastępczą lub prowadzącym rdd jest plan pomocy dziecku. NIK pozytywnie ocenia ich zawartość, gdyż niemal we wszystkich skontrolowanych podmiotach dokumenty te były zindywidualizowane, a zadania/działania były sformułowane w sposób adekwatny do wieku, sytuacji i potrzeb dziecka, a także odnosiły się do problemów i celów pracy z dzieckiem⁹. W zależności sytuacji dziecka wskazywano problemy i sposoby ich rozwiązywania, a wyznaczone działania były dostosowane do wskazanych celów. Należy jednak zaznaczyć, że w dwóch podmiotach zidentyfikowano przypadki nieopracowania planu pomocy dziecku, czym naruszono obowiązek wynikający z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy. Jednocześnie w dwóch podmiotach dokument ten opracowano w sposób nierzetelny, co przejawiało się w tym, że był on niezindywidualizowany, cel główny nie był zgodny z zaplanowanymi działaniami lub plan pomocy dziecku był pozbawiony celu głównego, natomiast w trzech jednostkach nie wskazano oczekiwanych efektów i osób odpowiedzialnych za realizację zadań.

[str. 65–66, 68–69]

⁹ Badania obejmujące planowanie pomocy dziecku przeprowadzono na podstawie dokumentacji 140 rodzin zastępczych i prowadzących rdd.

Współdziałanie powiatowych i gminnych jednostek jest kluczowym elementem skutecznego działania na rzecz powrotu dziecka do rodziny biologicznej, jednak kontrola wykazała niewłaściwą współpracę podmiotów samorządowych na etapie przygotowania i modyfikacji planów pomocy dziecku, tj. bez współdziałania podmiotów funkcjonujących w gminie (asystent rodziny lub pracownik socjalny) i w powiecie (koordynator rodzinnej pieczy zastępczej ewentualnie pracownik socjalny), czyli wbrew dyspozycji zawartej w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy. Nieprawidłowości wskazujące na przygotowanie planów pomocy dziecku bez udziału ww. interesariuszy wystąpiły prawie we wszystkich (w 13 z 14) zbadanych jednostkach. [str. 67–68]

Brak współdziałania podmiotów powiatowych i gminnych

Brak wszystkich form wsparcia rodzin zastępczych przewidzianych w ustawie oraz niedostateczna współpraca instytucji ze szczebla powiatu i gminy mogły mieć wpływ na zróżnicowaną na skuteczność działań podejmowanych na rzecz dziecka i rodziny, której wyrazem były zarówno pozytywne, jak i negatywne tendencje związane z realizacją procesu deinstytucjonalizacji.

Wśród pozytywnych trendów należy wskazać przede wszystkim wzrost o 3,3 pp. wskaźnika deinstytucjonalizacji. Zwiększyła się również o 17,1% liczba rodzinnych domów dziecka oraz o 3,7% liczba dzieci przebywających w pieczy rodzinnej przy jednoczesnym spadku o 15,1% liczby podopiecznych przebywających w pieczy instytucjonalnej, jak również o 8,6% liczby przeniesień dzieci z pieczy instytucjonalnej do rodzinnej pieczy zastępczej. Więcej (o 10) utworzono niż rozwiązano rodzinnych domów dziecka oraz (o jeden podmiot) rodzin zastępczych zawodowych. Nastąpił również spadek o 12,3% liczby dzieci przebywających w POW bez zachowania limitu ich liczby i wieku.

Zróżnicowane tendencje liczbowe odnoszące się do realizacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, w tym do przekształcenia POW

W okresie objętym kontrolą wystąpiło jednak szereg zjawisk świadczących o trwającym kryzysie rodzicielstwa zastępczego, a szczególnie niekorzystnym zjawiskiem w kontekście procesu deinstytucjonalizacji była większa o 22 podmioty liczba rozwiązanych niż utworzonych form rodzinnej pieczy zastępczej. Do pozostałych należy zaliczyć przede wszystkim spadek o 33,3% liczby przekształceń rodzin zastępczych niezawodowych na profesjonalną formę rodzinnej pieczy zastępczej, tj. na rodziny zastępcze zawodowe, których liczba również zmalała (o 4,7%). Warto dodać, że uzawodowienie pieczy zastępczej jest szczególnie pożądanym procesem, gdyż prowadzi do zapewnienia dzieciom opieki w rodzinach profesjonalnie przygotowanych do sprawowania zindywidualizowanej formy opieki.

Do kolejnych negatywnych trendów należy zaliczyć spadek o 36% liczby wolnych miejsc w pieczy rodzinnej oraz malejącą liczbę nowych rodzin zastępczych zawodowych (o 33,3%), a także wzrost o 11,9% liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, przy spadku o 1,4% liczby dzieci, które opuściły pieczę zastępczą. Nastąpił również wzrost o 4,7% liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz o 9,5% liczby takich placówek niespełniających limitu wieku i liczby podopiecznych, a jednocześnie wzrosła aż o 111,8% liczba dzieci skierowanych z powodu braku miejsc

w pieczy rodzinnej do placówki opiekuńczo-wychowawczej z naruszeniem standardu liczby i/lub wieku wychowanków, co może świadczyć o pogłębiającym się kryzysie zasobów rodzinnej pieczy zastępczej w skontrolowanych powiatach. Warto zaznaczyć, że sytuacja w tych placówkach jest dynamiczna, ze względu na częstą konieczność umieszczania w nich rodzeństw, jak również podejmowanie działań interwencyjnych w celu natychmiastowego zapewnienia bezpieczeństwa życia i zdrowia dzieci.

Ponadto w okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost o 62,5% liczby dzieci przeniesionych z pieczy rodzinnej do pieczy instytucjonalnej, a jest to kierunek zupełnie odwrotny w odniesieniu do założeń deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Sytuacje takie najczęściej spowodowane były rozwiązaniem dotychczasowej formy opieki oraz brakiem wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej, co jednak dowodzi nieadekwatnej do potrzeb dostępności do rodzinnych form pieczy zastępczej. [47–57]

Wypowiadając się na temat rozwiązań, jakie należałoby wprowadzić, w celu wsparcia procesu deinstytucjonalizacji, zarówno rodzice zastępczy, jak i organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, a także wojewodowie wskazywali najczęściej na potrzebę zwiększenia wsparcia finansowego rodzin, jak również wprowadzenia możliwości zawierania umów o pracę przez te podmioty (zamiast obecnych umów zlecenia, które nie gwarantują pełnych praw pracowniczych i poczucia stabilności zatrudnienia). Jako szczególnie istotną podnosili również kwestię celowości zapewnienia wsparcia w dostępie do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych, rehabilitacyjnych. [str. 51–52]

Finansowanie pieczy zastępczej

Średnia wysokość miesięcznego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych oraz dla osób prowadzących rdd była powyżej minimalnych kwot wynikających z art. 85 ust. 1 i 2 ustawy i **w poszczególnych latach 2019–2021 wynosiła: 2,8 tys. zł, 3 tys. zł i 3,1 tys. zł, natomiast dla osób prowadzących rdd – 2,8 tys. zł, 3,3 tys. zł i 3,5 tys. zł. Kształtowała się więc na poziomie wyższym od płacy minimalnej¹⁰ jednak znacznie poniżej przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej¹¹.** W 12 podmiotach udzielano finansowego wsparcia fakultatywnego, a rodziny zastępcze i prowadzący rdd otrzymywali pomoc finansową we wnioskowanych wysokościach i na zasadach wynikających z ustawy o pieczy zastępczej oraz wewnętrznych uregulowań. Świadczenia te były jednak na niskim poziomie. W latach objętych kontrolą łączne wydatki fakultatywne (2735,3 tys. zł) stanowiły zaledwie 2,4% wydatków obligatoryjnych (112 422,3 tys. zł).

W latach 2019–2021 średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wyniosły 5,1 tys. zł, natomiast **średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnych formach pieczy zastępczej wynosiły 0,9 tys. zł w rodzinach zastępczych**

¹⁰ Minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 2800 zł brutto w 2021 r., 2600 zł w 2020 r. i 2250 zł w 2019 r.

¹¹ Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2021 roku zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wyniosło 5662,53 zł brutto w 2021 r., 5167,47 zł w 2020 r. i 4918,17 zł w 2019 r.

czych spokrewnionych, 1,2 tys. zł w rodzinach zastępczych niezawodowych, 1,8 tys. zł w rodzinach zastępczych zawodowych oraz 1,5 tys. zł w rdd. Tak więc średnie koszty utrzymania dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej były znacznie wyższe niż w formach rodzinnych.

W czterech jednostkach ustalono nieprawidłowości w zakresie finansowania pieczy zastępczej na łączną kwotę 157,2 tys. zł. W trzech jednostkach nieprawidłowości dotyczyły przeprowadzenia waloryzacji z opóźnieniem, a tym samym dokonywania wydatków w kwotach niezgodnych ze wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, o którym mowa w art. 86 ust. 1 ustawy. W jednym podmiocie wydatkowano kwoty wyższe od przewidzianych w ustawie, mimo niewprowadzenia w drodze uchwały podwyższenia tych świadczeń. [str. 79–84]

W pięciu podmiotach nie dochowano limitu (wynikającego z art. 77 ust. 4 ustawy) 15 rodzin przypadających na jednego koordynatora, a w trzech ustalono nieprawidłowość polegającą na braku, wskazanych w art. 130 ustawy ust. 1, osób, które powinny brać udział w ocenie sytuacji dziecka. Ponadto w sześciu jednostkach ustalono nieprawidłowości w realizacji obowiązków wynikających z art. 47 ust. 6 i 7 ustawy w zakresie wszczęcia postępowania o wydanie zarządzeń wobec dzieci celem uregulowania ich sytuacji prawnej. W dziewięciu podmiotach kontrola wykazała brak działań lub opieszałość w dochodzeniu świadczeń alimentacyjnych, co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 2 ustawy i świadczyło o nierzetelnym reprezentowaniu interesów dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. [str. 70–76, 78]

Pozostałe
nieprawidłowości

Wyniki kontroli w gminach

We wszystkich siedmiu skontrolowanych jednostkach wykonywano działania mające na celu rozpoznawanie potrzeb i przeprowadzono diagnozy sytuacji rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Obowiązujące gminne programy wspierania rodziny każdorazowo uwzględniały zagadnienia dotyczące deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, w tym działania profilaktyczne zmierzające do zapobiegania rozdzielaniu dziecka z rodziną biologiczną i umieszczaniu w pieczy zastępczej. Jako cel główny przyjmowano przede wszystkim tworzenie oraz rozwijanie systemu wsparcia dla rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez zintegrowane i spójne działania na rzecz dziecka i rodziny. Dokumenty te pozbawione były wymiernych wskaźników realizacji celów i obszarów, pozwalających na rzetelną ich weryfikację. [str. 91–97]

Prawidłowe
programowanie
i realizacja zadań
na rzecz wsparcia rodzin
w kryzysie

Podejmowane działania obejmujące realizację zadań wynikających z ww. programów nie były jednak skuteczne, gdyż w trzyletnim okresie objętym kontrolą nie rozwijał się zakres systemu pomocowego, a w żadnym ze skontrolowanych podmiotów nie funkcjonowały wszystkie instrumenty wsparcia, których możliwość uruchomienia przewiduje ustawa o pieczy zastępczej. W trzech gminach nie działały grupy wsparcia i grupy samo-

Stagnacja systemu
pomocowego
w skontrolowanych
gminach

pomocowe, o których jest mowa w art. 10 ust. 3 pkt 5 ustawy. W dwóch samorządach brak było placówek wsparcia dziennego, a w jednej rodzin wspierających (uruchomienie tych form wsparcia przewiduje odpowiednio art. 18 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy). Do najpopularniejszych form pomocy należały konsultacje i poradnictwo oraz pomoc prawna. W pracy z rodziną wykorzystywano wszystkie dostępne instrumenty pomocowe, a zastosowane formy wspierania rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym były adekwatne do zdiagnozowanych problemów i wynikały z zaplanowanych działań wskazanych w dokumentacji rodziny. Opierały się one na przeprowadzonych wywiadach środowiskowych i wynikach analizy sytuacji rodziny oraz były spójne z problemami, które ujmowano w planach pracy z rodziną. W każdej z jednostek prowadzony był monitoring sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, do czego zobowiązuje art. 176 pkt 7 ustawy. [str. 102–104]

Prawidłowe zapewnienie wsparcia ze strony asystentów rodziny i zastosowanie innych funkcjonujących form pomocy

We wszystkich skontrolowanych podmiotach zatrudniono asystentów rodziny, których liczba nie przekroczyła ustawowego limitu 15 rodzin, określonego w art. 15 ust. 4 ustawy. Wszystkie rodziny z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, które po dokonaniu analizy sytuacji rodziny powinny mieć przydzielonego asystenta rodziny, zostały objęte takim wsparciem. W przypadku rodzin, którym sąd nakazał pracę z asystentem rodziny, w skontrolowanych jednostkach każdorazowo uruchamiano pomoc z jego strony. [str. 104–108]

Nieprawidłowości dotyczące m.in. współdziałania jednostek gminnych i powiatowych

Podobnie jak w odniesieniu do kontroli w powiatach, ustalone zostały nieprawidłowości dotyczące współpracy jednostek samorządowych w realizacji zadań na rzecz dziecka i rodziny. Należy zaznaczyć, że współdziałanie gminnych i powiatowych jednostek stanowi jeden z najistotniejszych elementów zapewnienia skutecznej pomocy w procesie powrotu dziecka do rodziny biologicznej. Powinno być prowadzone na bieżąco, w tym również w związku z opracowywaniem planu pracy z rodziną, co wynika z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy. Badając obszar związany z planowaniem pomocy dziecku i rodzinie NIK ustaliła aż w pięciu jednostkach nieprawidłowości polegające na braku potwierdzenia współpracy zatrudnionych w gminach asystentów rodziny i reprezentujących powiaty koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej na etapie opracowywania planów pracy z rodziną¹². [str. 109–110]

Pozostałe zadania dotyczące planowania i realizacji działań na rzecz rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym wykonywane były prawidłowo, jednak należy dodać, że w dwóch jednostkach zidentyfikowano nieprawidłowości polegające m.in. na: braku potwierdzenia współpracy asystentów z członkami rodziny i pracownikami socjalnymi przy opracowywaniu planów pracy z rodziną, do czego zobowiązuje art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz na nieobecności asystenta rodziny na posiedzeniach zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, o czym stanowi art. 130 ust. 1 pkt 4 ustawy. Jednocześnie w trzech

¹² Badania obejmujące proces planowania i pracy z rodziną przeprowadzono na podstawie próby badawczej 62 rodzin.

podmiotach w planach pracy z rodziną nie zamieszczano terminów realizacji działań, czym naruszono art. 15 ust. 3 ustawy. W jednym podmiocie nie dokonywano okresowej oceny sytuacji rodziny i nie przekazywano jej kierownikowi jednostki, czego wymaga przepis z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy. Również w jednym podmiocie nie kontynuowano pracy z rodziną po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, do czego zobowiązuje art. 10 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. [str. 107, 111, 113, 116]

Jednym z instrumentów wsparcia rodzin przeżywających kryzys opiekuńczo-wychowawczy, przewidzianym w art. 18 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej jest możliwość uruchomienia placówek wsparcia dziennego. W okresie objętym kontrolą podmioty takie funkcjonowały w pięciu gminach, każdorazowo zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zakres działań realizowanych na rzecz dziecka w tych jednostkach wynikał z dokumentów organizacyjnych (statut/regulamin organizacyjny). Dla 78,6% ankietowanych przez NIK rodzin, działania placówki były pomocne w realizacji opieki nad dzieckiem. Taki sam odsetek respondentów uznał, że zajęcia w placówce były ciekawe i odpowiadały potrzebom dziecka.

Placówki wsparcia
dziennego oraz rodziny
wspierające

W sześciu gminach funkcjonowała pomoc ze strony rodzin wspierających. Możliwość ich powołania wynika z art. 29 ust. 1 ustawy. W jednej ze skontrolowanych jednostek zidentyfikowano nieprawidłowość polegającą na tym, że rodzinę wspierającą ustanowiono bez wymaganej opinii kierownika OPS. Rodziny wspierające każdorazowo współpracowały z asystentem rodziny na rzecz pomocy rodzinie przeżywającej kryzys, a także w przezwyciężeniu trudności i na rzecz jej powrotu do prawidłowego funkcjonowania. [str. 117–122]

Podejmowane działania na rzecz rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym nie zawsze okazały się skuteczne, o czym mogą świadczyć zarówno pozytywne jak i negatywne trendy. Do negatywnych zjawisk w trzyletnim okresie objętym kontrolą należy zaliczyć wzrost o 18% liczby dzieci objętych pieczą zastępczą w ciągu roku oraz o 15,8% liczby dzieci pozostających w pieczy zastępczej na koniec roku, jak również przyrost o 21,8% liczby rodzin, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej na koniec roku, a także o 24,4% liczby dzieci przekazanych do pieczy zastępczej w ciągu roku. W kontekście procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej oraz skuteczności działań jednostek gminnych wyznaczonych do realizacji zadań na rzecz rodziny, szczególnie niepokojąca jest ponad trzykrotnie wyższa liczba dzieci, które trafiły do pieczy zastępczej (266 dzieci) od tych, które powróciły do rodziców biologicznych (84 dzieci). Należy jednocześnie odnotować dwie pozytywne tendencje, tj. spadek o 17,7% liczby rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym oraz wzrost o 16,7% liczby dzieci, które powróciły z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych. [str. 98–99]

Zróżnicowana
skuteczność działań
pomocowych

W okresie objętym kontrolą wydatki w skontrolowanych gminach na zadania związane ze wsparciem rodziny i pieczą zastępczą systematycznie wzrastały i wynosiły łącznie 18 603,6 tys. zł. W trzyletnim okresie objętym kontrolą nastąpił ich wzrost o 28,4%. Wskaźnik ich udziału w wydatkach gminy ogółem pozostawał na stałym poziomie 0,6%.

Finansowanie działań
na rzecz rodzin
w kryzysie opiekuńczym

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Największe wydatki związane ze wsparciem rodziny i pieczę zastępczą (ok. 50%) dotyczyły kosztów związanych ze współfinansowaniem pobytu dzieci w pieczy zastępczej, na zatrudnienie asystentów rodziny stanowiły one ok. 21%, a nakłady finansowe poniesione na funkcjonowania placówek wsparcia dziennego – ok. 14%. [str. 122-123]

4. WNIOSKI

1. Podjęcie działań na rzecz dofinansowania gminnych programów wspierania rodziny i powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej.
2. Podjęcie działań na rzecz opracowania i finansowania rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.
3. Wypracowanie skutecznych rozwiązań umożliwiających zatrudnianie rodzin zastępczych na umowę o pracę.
4. Podjęcie, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, działań na rzecz poprawy dostępności do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej.
5. Podjęcie odpowiednich działań umożliwiających wdrożenie i utrzymanie narzędzia służącego do wsparcia deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej.

Minister Rodziny
i Polityki Społecznej

1. Zintensyfikowanie działań mających na celu rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, szczególnie w kontekście jej uzawodowienia, a tym samym zapewnienia dzieciom opieki w rodzinach profesjonalnie przygotowanych do sprawowania zindywidualizowanej opieki.
2. Podejmowanie współpracy instytucjonalnej z podmiotami gminnymi szczególnie na etapie planowania oraz realizacji zadań na rzecz dziecka i rodziny.
3. Zapewnienie rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka możliwości korzystania ze wszystkich uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej.
4. Rzetelne opracowywanie planów pomocy dziecku.
5. Rzetelne wykonywanie obowiązków w zakresie kwalifikowania osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz zawierania z nimi umów.
6. Reprezentowanie interesów dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w zakresie dochodzenia świadczeń alimentacyjnych należnym wychowankom przebywającym w pieczy zastępczej oraz dotyczących uregulowania ich sytuacji prawnej.
7. Podejmowanie skutecznych działań mających na celu przestrzeganie limitów rodzin zastępczych przypadających na jednego koordynatora.
8. Zamieszczanie wymiernych wskaźników realizacji celów i obszarów w opracowywanych powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej.

Jednostki samorządu
powiatowego
(organizatorzy rodzinnej
pieczy zastępczej, PCPR,
MOPS, MOPR)

1. Podejmowanie działań mających na celu skuteczną pomoc rodzinom w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, a tym samym zapobieganie umieszczeniu ich dzieci w pieczy zastępczej lub umożliwienie powrotu do nich dzieci.
2. Zintensyfikowanie działań mających na celu rozwój systemu wsparcia poprzez uruchomienie wszystkich przewidzianych w ustawie instrumentów pomocowych dla rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi.
3. Zapewnienie współpracy instytucjonalnej z powiatami szczególnie na etapie planowania oraz realizacji zadań na rzecz rodzin przeżywających kryzys opiekuńczo-wychowawczy ich dzieci.
4. Kontynuowanie pracy z rodziną po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.
5. Rzetelne opracowywanie planów pracy z rodziną oraz dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny.

Jednostki samorządu
gminnego (OPS, MOPS,
GOPS, MGOPS)

WNIOSKI

6. Zapewnienie obecności asystenta rodziny na posiedzeniach zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.
7. Wprowadzanie wymiernych wskaźników realizacji celów i obszarów w przygotowywanych gminnych programach wspierania rodziny.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania Ministra na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

Minister w ograniczonym zakresie realizował zadania związane z rozwojem systemu pieczy zastępczej, w tym na rzecz jej deinstytucjonalizacji, wynikające z art. 28a pkt 4 i art. 34 o działach administracji rządowej, mimo iż dysponował szeregiem finansowych i merytorycznych narzędzi, jakie wprowadzono w art. 187 ustawy o pieczy zastępczej:

- nie zapewnił finansowego wsparcia dla gminnych programów wsparcia rodziny oraz powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej (ust. 1 pkt 2);
- nie zlecał i nie finansował badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (ust. 1 pkt 4);
- nie opracowywał rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (ust. 1 pkt 5);
- nie skorzystał z możliwości utworzenia rejestru centralnego obejmującego dane z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (ust. 4).

Minister wydatkował środki publiczne na stworzenie narzędzia analitycznego służącego do weryfikacji postępów procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach (3601,1 tys. zł) oraz na zakup licencji oprogramowania (553,5 tys. zł) do ww. narzędzia. Pomimo że projekt zakończono w maju 2018 r., to narzędzie do zakończenia MRiPS kontroli NIK w czerwcu 2022 r., nie było wykorzystywane.

Realizując zadania ustawowe Minister podejmował działania na rzecz zmian przepisów dotyczących m.in. usprawnienia procesu deinstytucjonalizacji, prowadził monitoring realizacji zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, jak również gromadził dane ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Zatwierdzał również programy szkoleń dla asystentów rodziny i kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej.

5.1.1. Zmiany w ustawie o pieczy zastępczej oraz strategii działań

Działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej dotyczące zmian przepisów ustawowych były opieszałe. Dostrzegając w 2017 r. konieczność zmian w ustawie o pieczy zastępczej, pierwszy projekt nowelizacji został opracowany w Ministerstwie w 2018 r.¹³ Obejmował on m.in. przyspieszenie tempa deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej oraz zmiany dotyczące sytuacji zawodowej asystentów rodziny, na co zwrócono uwagę w informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy o pieczy zastępczej.

Długotrwały proces działań na rzecz zmian w ustawie

¹³ Projekt przewidywał m.in. (1) zwiększenie usług na rzecz rodziny i dziecka tak, by dzieci rzadziej trafiały do pieczy zastępczej; (2) rozwiązania mające na celu zmniejszenie liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz zwiększenie liczby podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej; (3) zaostrzenie zakazu umieszczania w pieczy instytucjonalnej dzieci młodszych; (4) wprowadzenie zasady, że w przypadku skierowania przez powiat dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej, powiat sam musiałby pokryć koszty umieszczenia dziecka w pieczy; (5) wprowadzenie rejestru kandydatów do prowadzenia rodzinnych form pieczy zastępczej oraz samych rodzin wraz z rejestrem instytucjonalnych form pieczy zastępczej, połączenie planu pracy z rodziną i planu pomocy dziecku.

czej w 2016 r.¹⁴ W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej ustawę o pieczy zastępczej¹⁵ wskazano, że wprowadzane zmiany miałyby wzmocnić narzędzia wspierania rodziny, tak by dalszemu zmniejszaniu ulegała liczba dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej, a także wprowadzić mechanizmy zapewniające efektywniejsze pozyskiwanie nowych kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz prowadzących rodzinne domy dziecka. Nowelizacja ustawy nie weszła jednak w życie w związku z zakończeniem prac Sejmu VIII kadencji w listopadzie 2019 r. Po dyskontynuacji procedowania ww. projektu w związku z nową kadencją Sejmu RP, Ministerstwo dwukrotnie kierowało do konsultacji społecznych kolejne projekty zmian: projekt z 27 października 2020 r.¹⁶, projekt z 7 września 2021 r.¹⁷ Najistotniejsze założenia, z perspektywy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, dotyczyły: zakazu tworzenia nowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, zwiększenia minimalnego poziomu wynagrodzeń rodzin zastępczych oraz utworzenia specjalnego rejestru teleinformatycznego zawierającego m.in. dane o liczbie rodzin zastępczych na terenie poszczególnych powiatów, który miał ułatwiać poszukiwanie wolnych miejsc w pieczy zastępczej na terenie całej Polski. Pomimo zidentyfikowanej już kilka lat wcześniej potrzeby dokonania zmian w ustawie w celu przyspieszenia procesu deinstytucjonalizacji, Minister przedłożył projekt zmian przepisów do Rady Ministrów dopiero w maju 2022 r., tj. po upływie ponad 30 miesięcy od rozpoczęcia kadencji Sejmu¹⁸. W wersji projektu nowelizacji ustawy, która w trakcie ogólnopolskiej kontroli NIK, została skierowana 1 lipca 2022 r. do Sejmu, dokonano zmian m.in. w zakresie:

- regulacji wynagrodzeń. Pierwotnie zaproponowano rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka miesięczne wynagrodzenie nie niższe niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, natomiast w ww. wersji projektu nowelizacji ustawy wskazano stałą kwotę 3100 zł brutto¹⁹;
- zniesienie zakazu tworzenia nowych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Pierwotnie zaproponowano absolutny zakaz tworzenia nowych placówek. Wyjątek, czyli ewentualna możliwość otwarcia nowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, miała dotyczyć sytuacji, w której wniosek złożono w okresie wchodzenia w życie ustawy, zaś opinię na temat zasadności utworzenia placówki miał wydać Rzecznik Praw Dziecka.

¹⁴ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy o pieczy zastępczej, str. 51–52.

¹⁵ Projekt wpłynął do Sejmu 9 listopada 2018 r., druk nr 3023.

¹⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12339651>

¹⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351101>

¹⁸ IX kadencja Sejmu RP rozpoczęła się 12 listopada 2019 r.

¹⁹ Tym samym w Ministerstwie odstąpiono od zaproponowanego w projekcie nowelizacji ustawy o pieczy zastępczej z 2018 r. powiązania wysokości minimalnego wynagrodzenia rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka z kwotą minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207).

Poza ww. regulacją wynagrodzeń oraz rejestrem centralnym, projekt wprowadził również możliwość organizowania rodzinnych domów dziecka na terenie powiatu innego niż powiat organizujący rodzinny dom dziecka. W projekcie odstąpiono od większości rozwiązań, które zostały zaproponowane w projekcie nowelizacji z 2018 r. w celu zwiększenia tempa odchodzenia od instytucjonalnych form pieczy zastępczej. Zrezygnowano m.in. z przepisów umożliwiających tworzenie rodzinnych form pieczy zastępczej przez podmioty niepubliczne, które realizowałyby to zadanie na zlecenie oraz zaostrzających zakaz umieszczania w pieczy instytucjonalnej dzieci poniżej 10. roku życia.

Należy podkreślić, że w Ministerstwie dysponowano wiedzą o potrzebie podjęcia prac nad zmianą ustawy o na etapie przygotowywania informacji o wykonaniu ustawy o pieczy zastępczej w 2016 r. Na etapie prac nad projektem nowelizacji ustawy z 2018 r. MRiPS również otrzymywało liczne uwagi w zakresie koniecznych zmian prawnych zarówno od jednostek samorządu terytorialnego, jak również od organizacji pozarządowych funkcjonujących w obszarze pieczy zastępczej. Tak długa zwłoka w powrocie do prac nad nowelizacją ustawy, w szczególności w kontekście tylko nieznaczących postępów procesu deinstytucjonalizacji i stopniowego spadku liczby podmiotów stanowiących rodzinne formy pieczy zastępczej, świadczy o nierzetelnym działaniu Ministra w tym zakresie.

W wyniku zakończenia kadencji Sejmu nie utworzono (do zmian wprowadzonych w 2022 r.) m.in. rejestru zawierającego dane dotyczące liczby dzieci znajdujących się w pieczy zastępczej. W uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o pieczy zastępczej, procedowanej w 2018 r.²⁰, jednoznacznie wskazano, że utworzenie takiego rejestru będzie kluczową szansą na efektywne poszukiwanie wolnych miejsc w pieczy zastępczej na terenie Polski. Działania w zakresie jego utworzenia zostały przewidziane również w projekcie uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego Planu Działania na rzecz realizacji zalecenia Rady (UE) 2021/1004 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci. Zasadność podjęcia przez Ministra działań w tym zakresie potwierdzają ustalenia kontroli NIK prowadzonych w Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie. Stwierdzono w ich trakcie przypadki poszukiwania przez PCPR wolnych miejsc w pieczy zastępczej dla dzieci poprzez każdorazowe wysyłanie drogą e-mail zapytań do nawet 90 innych PCPR z całego kraju.

Minister, jako zgłaszający zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego doprecyzował, że rejestr, o którym mowa w nowelizacji ustawy o pieczy zastępczej, w zakresie poszukiwania wolnych miejsc w pieczy zastępczej ma służyć przede wszystkim sądom, gdyż to na nich spoczywa obowiązek umieszczenia małoletniego w konkretnie wskazanej w orzeczeniu formie rodzinnej pieczy zastępczej²¹.

²⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310806>

²¹ Zastrzeżenia z dnia 26 września 2022 r. wniesione z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej do wystąpienia pokontrolnego (znak: KPS.410.002.01.2022) z dnia 30 sierpnia 2022 r. sporządzonego po przeprowadzonej w MRiPS kontroli nr P/22/031 Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dniu 13 października 2022 r. Prezydent PR podpisał ustawę o zmianie ustawy o pieczy zastępczej. Jedną z zasadniczych zmian mających na celu rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej jest wyższe wynagrodzenie przysługujące rodzinie zastępczej zawodowej i osobom prowadzącym rodzinny dom dziecka, które wzrosnie do kwoty nie niższej niż 4100 zł miesięcznie, natomiast w przypadku rodzin pełniących funkcję pogotowia rodzinnego do kwoty nie niższej niż 5084 zł, z waloryzacją według wskaźnika inflacji. Tworzenie nowych POW będzie możliwe jedynie w sytuacjach wyjątkowych, za zgodą wojewody i po zasięgnięciu opinii Rzecznika Praw Dziecka. Prowadzony będzie centralny rejestr, umożliwiający m.in. szybciej i łatwiej znaleźć wolne miejsca dla dziecka na obszarze całego kraju, co ułatwi pracę sądom rodzinnym, a także organizatorom rodzinnej pieczy zastępczej. Wprowadzono zmiany w zasadach przekształceń rodzin zastępczych niezawodowych w zawodowe i podpisywania umów z nowymi rodzinami zastępczymi zawodowymi i prowadzącymi rodzinne domy dziecka. Mają one ułatwić podpisywanie umów ze starostami innymi niż starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej czy kandydata. Obowiązywać będzie zasada, że powiat – na którego terenie funkcjonują rodziny zastępcze lub rodzinne domy dziecka – może odmówić umieszczenia dziecka w danej rodzinie zastępczej lub w rodzinnym domu dziecka tylko w sytuacji, gdy liczba dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej spoza powiatu przekroczyła 25%.

Nieudostępnianie dokumentów dotyczących prac legislacyjnych na stronach Rządowego Centrum Legislacji

W toku kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieudostępnieniu dokumentów związanych z pracami nad projektem zmian legislacyjnych na stronach Rządowego Centrum Legislacyjnego. Departament Polityki Rodzinnej MRiPS (DPR), odpowiedzialny za przygotowanie projektu ustawy zmieniającego ustawę o pieczy zastępczej i inne ustawy, nie przekazywał dokumentów związanych z przygotowywanym projektem do Departamentu Komunikacji i Promocji (DKP), co było niezgodne z § 28 ust. 2 zarządzenia nr 5 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Dokumenty strategiczne obejmujące zagadnienia deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

W Ministerstwie opracowywano dokumenty strategiczne obejmujące kwestie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Projekt dokumentu pn. *Usługi społeczne i zdrowotne na rzecz niezależnego i bezpiecznego życia. Strategia deinstytucjonalizacji usług w Polsce 2021–2035*, przygotowany przez zespół pod kierownictwem Sekretarza Stanu Pawła Wdówwika, stanowił strategię rozwoju zgodną z art. 9 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju. Przyjęcie tego dokumentu miało spełniać jeden z warunków podstawowych niezbędnych do otrzymania przez Polskę środków finansowych z UE w ramach perspektywy 2021–2027, tj. 4.4. *Krajowe ramy strategiczne polityki na rzecz włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa*, w zakresie istnienia krajowych lub regionalnych ram strategicznych polityki lub ram ustawodawczych na rzecz włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa dotyczących środków na rzecz przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowi-

skowej²². W projekcie dokumentu określono harmonogram działań w perspektywie do 2035 r., który zakładał m.in.: zmiany prawne reformujące pieczę zastępczą do 2023 r. oraz wejście w życie nowych przepisów od 2027 r.; wdrożenie nowych zasad zatrudniania i dofinansowania rodzin zastępczych do 2025 r.; stworzenie i wdrożenie do 2027 r. nowych standardów przygotowywania rodziców zastępczych; funkcjonujący krajowy monitoring losów dzieci do 2023 r.

Projekt dokumentu nie został przekazany do dalszego procedowania w związku z rozbieżnością koncepcji w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych pomiędzy Sekretarzem Stanu odpowiedzialnym za przygotowanie projektu dokumentu²³ a Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej. Rozbieżności zdań w odniesieniu do projektu Strategii dotyczyły zakresu i tempa wprowadzanych zmian. W czasie dalszych prac nad projektem Strategii zmieniono jej zakres i kierunki proponowanych zmian oraz charakter ze strategii rozwoju, o której mowa w art. 9 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju, na politykę publiczną, o której stanowi w art. 5 pkt 7b tejże ustawy. Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu Stanisława Szweda, zmiana charakteru i podstawy prawnej przygotowywanego dokumentu wynikała z uzgodnień przeprowadzonych z Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej. W nowym projekcie Strategii nie określono dokładnego harmonogramu poszczególnych działań na rzecz pieczy zastępczej. Wskazano jedynie, że osiągnięcie założeń Strategii będzie wymagać przeprowadzenia szeregu reform systemowych państwa, których realizacja musi zostać rozłożona w czasie. W dniu 15 czerwca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii²⁴.

W związku z procedowaniem projektu Strategii stwierdzona została nieprawidłowość polegająca na nieopublikowaniu na stronach MRiPS sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji publicznych w terminie 30 dni od dnia ich zakończenia, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 6 ustawy o polityce rozwoju. Do 24 sierpnia 2022 r. sprawozdanie nie zostało opublikowane na stronach MRiPS, pomimo tego, że uchwała Rady Ministrów przyjmująca Strategię została ogłoszona 10 sierpnia 2022 r. Po kontroli NIK stosowna publikacja została zamieszczona.

W okresie objętym kontrolą Minister monitorował realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 1 ustawy. Monitorowanie realizacji ustawy odbywało się poprzez gromadzenie i analizę sprawozdań rzeczowo-finansowych przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w okresach półrocznych oraz sprawozdaniach jednorazowych przekazywanych przez powiaty poprzez Centralną Aplikację Statystyczną.

Monitoring realizacji zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej

²² Warunki podstawowe zostały określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (...).

²³ Zarządzenie nr 1 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce.

²⁴ Uchwała Nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. poz. 767).

W latach 2019–2021 Minister nie zlecał, ani nie finansował badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Składając zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego Sekretarz Stanu w MRiPS zwrócił uwagę na fakt, że Ministerstwo na bieżąco w szerokim zakresie bada i analizuje stan systemu wspierania rodziny, pieczy zastępczej i adopcji w Polsce. Podsumowaniem tych analiz jest m.in. coroczne sprawozdanie z wykonania ustawy o pieczy zastępczej. Zgłaszający zastrzeżenia argumentował, że w związku z powyższym, jak również z uwagi na dyscyplinę finansów publicznych, działania te nie były we wskazanym okresie zlecane na zewnątrz, jednakże Ministerstwo korzysta z takiej możliwości w sytuacji, gdy złożoność tematu nie pozwala na wykonanie zadania własnymi środkami.

Niegospodarne
wydatkowanie
środków na stworzenie
i wdrożenie
narzędzia służącego
do weryfikacji procesu
deinstytucjonalizacji
pieczy zastępczej

Od 1 października 2016 r. do 31 maja 2018 r. w ramach umowy zawartej z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, partnerstwo trzech organizacji pozarządowych²⁵ realizowało projekt pn. *Stworzenie i wdrożenie narzędzia badawczego służącego weryfikacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach*. Głównym celem projektu było stworzenie oraz wdrożenie narzędzia analitycznego, przy wykorzystaniu danych ilościowych i jakościowych, do weryfikacji rozwiązań dotyczących procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach. W *Połączonym piątym i szóstym sprawozdaniu z wykonywania przez Polskę Konwencji o Prawach Dziecka oraz protokołów fakultatywnych*, w pkt 21 dotyczącym m.in. postępów w procesie deinstytucjonalizacji opieki wskazano wprost, że w 2018 r. wypracowany został zestaw wskaźników, wykresów i algorytmów ułatwiający weryfikację stanu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach. Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej ustawę o pieczy zastępczej z 2018 r. wskazano, że jednym z nowych zadań ministra właściwego do spraw rodziny byłoby opracowywanie i wydawanie standardów dotyczących wspierania rodziny, tworzenia, funkcjonowania i likwidowania rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz organizacji i prowadzenia ośrodków adopcyjnych. Standardy te byłyby opracowywane m.in. na podstawie analizy statystyczno-jakościowej wynikającej z nowopowstałego wówczas narzędzia badawczego do oceny przebiegu przemian jakościowych w pieczy zastępczej.

Pomimo wydatkowania 4154,6 tys. zł, do zakończenia kontroli NIK, Ministerstwo nie wdrożyło narzędzia stworzonego w ramach ww. projektu, wydatkując:

- 3601,1 tys. zł na realizację projektu pn. *Stworzenie i wdrożenie narzędzia badawczego służącego weryfikacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach*, w ramach którego stworzono narzędzie nieupowszechniane przez MRiPS w powiatach, co było niezgodne z celem zrealizowanego konkursu. Jego opracowanie zostało dofinansowane ze środków EFS i budżetu państwa;

²⁵ WiseEuropa, Fundacja Polki Mogą Wszystko i Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 553,5 tys. zł na zakup 12-miesięcznej licencji oprogramowania niezbędnego do korzystania z narzędzia²⁶.

Minister wyjaśnił, że narzędzie w okresie od czerwca 2018 r. do marca 2022 r. nie było wykorzystywane, ponieważ autorskie prawa majątkowe do utworów stworzonych w ramach projektu, w tym narzędzia, nie zostały w tym okresie przeniesione na MRiPS.

NIK podkreśla, że zgodnie z § 23 ust. 1 umowy o dofinansowanie projektu, która została zawarta przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 26 sierpnia 2016 r. z trzema organizacjami pozarządowymi, beneficjent był zobowiązany do zawarcia z Ministerstwem odrębnej umowy przeniesienia autorskich praw majątkowych, łącznie z wyłącznym prawem do udzielania zezwoleń na wykonywanie zależnego prawa autorskiego, do utworów wytworzonych w ramach projektu. Umowa powinna zostać zawarta na pisemny wniosek Ministerstwa w terminie określonym w tym wniosku. W maju 2018 r., przed zakończeniem projektu, organizacje pozarządowe realizujące projekt zostały zaproszone przez Departament Wdrażania EFS na spotkanie, podczas którego zostały poinformowane o przejmowaniu praw autorskich i otrzymały projekt umowy przeniesienia autorskich praw majątkowych. Po otrzymaniu uwag beneficjenta do projektu umowy, Departament Wdrażania EFS przekazał projekt umowy do konsultacji departamentom merytorycznym w resorcie. Ostateczna wersja umowy, uwzględniająca wszystkie uwagi, została wysłana jako sprawa pilna, do akceptacji przez departamenty merytoryczne i przez beneficjentów, z terminem do 31 grudnia 2018 r. W dniu 14 lutego 2019 r. umowa przeniesienia autorskich praw majątkowych została przekazana do Dyrektora DPR z prośbą o parafowanie jej i odesłanie do Departamentu Wdrażania EFS. Dnia 21 marca 2019 r. Dyrektor DPR w odpowiedzi wskazał, że nie posiada kompetencji do parafowania ww. umowy i odesłał pocztą wewnętrzną oryginały dokumentów do Departamentu Wdrażania EFS. Ostatecznie stosowna umowa o przeniesienie praw majątkowych została zawarta między MRiPS a realizatorami projektu dopiero 15 marca 2022 r.

Ponadto na potrzeby utrzymania narzędzia w Ministerstwie zakupiono od innego podmiotu subskrypcję (licencję czasową) umożliwiającą produkcyjne korzystanie z narzędzia na okres 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy (tj. 13 grudnia 2018 r.), pomimo tego, że w tym okresie nie dysponowało autorskimi prawami majątkowymi do korzystania z narzędzia.

²⁶ Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu narzędzie miało ułatwić wprowadzenie zmian w pieczy zastępczej w Polsce do 2020 r. Narzędzie miało wspomagać powiaty poprzez: przeglądanie i analizowanie danych z obszaru pieczy zastępczej z innych powiatów, porównywanie uzyskanych efektów z wynikami innych powiatów, symulację efektów planowanych działań czy przeprowadzenie indywidualnej analizy sytuacji badanego powiatu wskazującej na koszty, a także korzyści deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. W ramach projektu realizator został zobowiązany również do przebadania za pomocą opracowanego narzędzia 50 powiatów i stworzenia zbiorczego raportu zawierającego między innymi rekomendacje, które miały być wykorzystywane przez MRiPS w procesie szkoleniowym władz samorządowych na temat deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Realizacja projektu zakończyła się 31 maja 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku z tym, że przez 49 miesięcy, które upłynęły od zakończenia realizacji projektu w maju 2018 r. do czerwca 2022 r. (tj. do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w Ministerstwie), MRiPS w ogóle nie wykorzystywało tego narzędzia, NIK ocenia poniesione z tego tytułu wydatki na realizację projektu i zakup 12-miesięcznej licencji jako niegospodarne.

Prawidłowe dofinansowanie realizacji projektów obejmujących tematykę deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

W latach 2019–2021 Minister dofinansował realizację ośmiu projektów obejmujących tematykę deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, w tym szkolenie kadr w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój²⁷, Działanie 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym. W ramach dwóch konkursów zakwalifikowano do dofinansowania łącznie osiem projektów:

- cztery projekty z konkursu z 2016 r. na łączną kwotę 17,8 mln zł, których okres realizacji przewiduje się maksymalnie do 30 czerwca 2022 r.;
- cztery projekty z konkursu 2018 r. na łączną kwotę 17,8 mln zł, których okres realizacji przewiduje się maksymalnie do 31 października 2023 r.

W przypadku wszystkich ww. projektów źródła finansowania przedstawiały się następująco: płatność budżetu środków europejskich w części odpowiadającej finansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (86,9% kwoty dofinansowania) i dotacja celowa w części odpowiadającej współfinansowaniu krajowemu (13,1% kwoty dofinansowania).

W ramach tego samego działania 2.8 Minister ogłosił projekt pn. *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19*, w ramach którego możliwy był zakup sprzętu komputerowego przeznaczonego do zdalnej nauki dzieci i młodzieży umieszczonych w pieczy zastępczej. Wartość całego projektu wynosiła 130 mln zł²⁸.

5.1.2. Współpraca z innymi podmiotami oraz jej efekty

Przyjęcie dwóch wieloletnich resortowych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami

W Ministerstwie w latach 2019–2021 przyjęło dwa wieloletnie resortowe programy współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie planowania i realizacji polityk publicznych znajdujących się w kompetencjach Ministra: na lata 2018–2020 i 2021–2023. Wsparcie rodziny i piecza zastępcza zostały wskazane w obu programach jako jedno z priorytetowych zadań. Celem szczególnym określonym w ramach tego zadania było wzmocnienie współpracy z sektorem pozarządowym oraz samego sektora w zakresie wypracowywania rozwiązań mających na celu wsparcie osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rodzin w poprawie ich sytuacji życiowej. W programach wyszczególniono współpracę o charakterze niefinansowym oraz finansowym, która miała polegać m.in. na zlecaniu organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionymi w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie oraz wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności.

²⁷ Dalej: PO WER.

²⁸ <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/1179797/>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ww. programach w działaniach planowanych do realizacji przez Ministerstwo, wskazano Programy asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, mające stanowić wsparcie finansowe w realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, z których pośrednio mogłyby korzystać organizacje pozarządowe wykonujące na zlecenie zadania gminy lub powiatu. Zwrócić jednak należy uwagę, że program obejmujący koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej nie był realizowany od 2020 r., mimo ujęcia go w programach współpracy.

Minister współpracował z organizacjami pozarządowymi podczas przygotowywania Strategii rozwoju usług społecznych. Wstępna koncepcja tego dokumentu została wypracowana przez ponad 100 interesariuszy, w tym organizacji obywatelskich. Rezultaty tych prac zostały następnie wykorzystane podczas opracowania wersji Strategii rozwoju usług społecznych. W ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi przedstawiciele MRiPS uczestniczyli również w organizowanych przez te podmioty przedsięwzięciach, mających na celu promowanie rodzicielstwa zastępczego, tj. w Kongresie Rodzicielstwa Zastępczego i corocznym Zlocie Asystentów Rodziny.

Ministerstwo prowadziło korespondencję z organizacjami pozarządowymi w zakresie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Korespondencja dotyczyła m.in. uwag i propozycji zmian prawnych i organizacyjnych mających na celu wsparcie procesu deinstytucjonalizacji i każdorazowo była przypisywana do jednej z pięciu teczek tematycznych, tj.: wspieranie rodziny, rodzinne formy pieczy zastępczej, instytucjonalne formy pieczy zastępczej, usamodzielnianie pełnoletnich wychowanków i adopcja krajowa. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 maja 2022 r. zakończono odpowiednio: 425, 664, 693, 84 i 220 spraw.

Minister nie współpracował z organizacjami pozarządowymi w zakresie wsparcia procesu deinstytucjonalizacji w sposób cykliczny i skoordynowany. Podsekretarz Stanu Barbara Socha wskazała, że obecnie dokumentem określającym sposób koordynacji działań na rzecz rozwoju procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej jest Strategia, która została przyjęta uchwałą Rady Ministrów 15 czerwca 2022 r.

5.1.3. Wspieranie rodziny i pieczy zastępczej w ramach programów resortowych

W latach 2019–2021 Minister ogłosił i realizował następujące programy wspierające samorządy powiatowe i gminne, wynikające z dyspozycji zawartej w art. 247 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej:

- *Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2019* (zaplanowano do 75 mln zł, a wydatkowano 74,8 mln zł – 99,7%);
- *Program asystent rodziny na rok 2020* (zaplanowano do 5,3 mln zł, a wydatkowano 4,4 mln zł – 83%);
- *Program asystent rodziny na rok 2021* (zaplanowano do 8 mln zł, a wydatkowano 5,6 mln zł – 70%).

Współpraca na etapie przygotowywania Strategii rozwoju usług społecznych

Prawidłowe dofinansowanie zadań gminy i powiatu na podstawie art. 247 ust. 1 ustawy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2020 i 2021 wydatkowano kwoty wyraźnie niższe od zaplanowanych w programach, co wynikało z rzeczywistego zapotrzebowania zgłoszonego przez gminy wnioskujące o przyznanie dofinansowania.

Programy dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2019 oraz programy dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny na lata 2020 i 2021 były ogłaszane w drugiej połowie roku (odpowiednio: w lipcu 2019 r., w lipcu 2020 r. oraz w październiku 2021 r.) z uwagi na konieczność oszacowania zapotrzebowania oraz wyliczenia dostępnej kwoty dotacji, a także z uwagi na sytuację wywołaną epidemią wirusa SARS-CoV-2 (w latach 2020–2021).

Jednocześnie Minister w latach 2019–2021 ogłaszał programy dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny w ramach programu kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem”²⁹, na które zaplanowano odpowiednio: 10 mln zł w 2019 r., 5 mln zł w 2020 r. i 8 mln zł w 2021 r.

Odstąpienie od dofinansowania gminnych programów wspierania rodziny i powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej

Minister w latach 2019-2021 nie realizował dyspozycji zawartej w art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, tj. nie dofinansowywał gminnych programów wsparcia rodziny, ani powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej.

Minister wyjaśnił, że choć ustawa o pieczy zastępczej w art. 187 ust. 1 pkt 2 nakłada na ministra właściwego do spraw rodziny zadanie dofinansowywania ww. gminnych i powiatowych programów, to przewiduje ona również możliwość dofinansowania zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej w oparciu o art. 247 ust. 1 tej ustawy. Minister wskazał, że korzystając z tej podstawy prawnej, w 2019 r. i w 2020 r. ogłaszał stosowne konkursy w celu wsparcia jst.

NIK zauważyła, że dyspozycja zawarta w art. 187 ust. 1 pkt 2 dotyczy dofinansowywania gminnych programów wsparcia rodziny, których opracowanie i realizacji należy do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 176 pkt 1 ustawy, jak również finansowego wsparcia powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 180 pkt 1. W związku z powyższym, nie można uznać argumentacji Ministra, który w kontekście realizacji zadań określonych w art. 187 ust. 1 pkt 2 przywołał programy dofinansowania zadań własnych gminy i powiatu, wynikające z innych przepisów, tj. zatrudnienie asystentów rodziny wynika z art. 17 ustawy o pieczy zastępczej, a koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, z art. 79 ustawy. Nie stanowiło to więc dofinansowania gminnych i powiatowych programów, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2.

Nieopracowanie rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

W latach 2019–2021 Minister nie realizował również zadania wynikającego z art. 187 ust. 1 pkt 5 ustawy, tj. nie opracowywał, ani nie wdrażał rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Minister wyjaśnił, że choć ustawa o pieczy zastępczej w art. 187 ust. 1 pkt 2 nakłada na ministra właściwego do spraw rodziny zadanie dofinansowywania ww. gminnych i powiatowych programów, to przewiduje

²⁹ Program został przyjęty uchwałą Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250, ze zm.).

ona również możliwość dofinansowania zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej w oparciu o art. 247 ust. 1 tej ustawy. Minister wskazał, że korzystając z tej podstawy prawnej, w 2019 i w 2020 r. ogłaszał stosowne konkursy w celu wsparcia jst.

Należy zaznaczyć, że art. 187 ust. 1 pkt 5 ustawy obliguje Ministra do opracowywania i finansowania rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Programy wskazane przez Ministra i ogłaszane w 2019 i w 2020 r. na podstawie art. 247 ust. 1 ustawy nie były programami rządowymi uchwalanymi przez Radę Ministrów. Ponadto art. 247 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej ma charakter przepisu przejściowego, który przy obecnym stanie prawnym przestanie obowiązywać po 2023 r.

W związku z ww. ustaleniami NIK wnioskowała o podjęcie działań na rzecz dofinansowania gminnych programów wspierania rodziny i powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, a także o podjęcie działań na rzecz opracowania i finansowania rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 5 ustawy o pieczy zastępczej.

5.1.4. Zatwierdzanie programów szkoleń dla asystentów i kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej

W 2019 r. Minister, zgodnie z dyspozycją art. 187 ust. 1 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej, zatwierdził dwa programy szkoleń dla asystentów rodziny, o których mowa w art. 12 ustawy, zaś w latach 2020–2021 po trzy takie programy. Natomiast w odniesieniu do programów szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, o których mowa w art. 44 ustawy o pieczy zastępczej, Minister w latach 2019–2021 zatwierdził odpowiednio: 27, 18, 16 takich programów. Listy zatwierdzonych programów były każdorazowo udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa, zgodnie z dyspozycją art. 187 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej. W kontrolowanym okresie Minister wydał jedną decyzję odmowną dotyczącą zatwierdzenia programu szkolenia dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, co wynikało z braków formalnych.

Badaniem objęto dokumentację 15 programów szkoleń zatwierdzonych w latach 2019–2021 (sześciu dotyczących asystentów rodziny oraz dziewięciu w sprawie kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej). Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ich zatwierdzania.

5.1.5. Gromadzenie danych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

Minister nie utworzył rejestru centralnego obejmującego dane dotyczące jednostek realizujących zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, ani osób lub rodzin, którym udzielono wsparcia oraz form udzielonego wsparcia, którego możliwość utworzenia przewiduje art. 187 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. Minister wyjaśnił, że nie zidentyfikował

Prawidłowe zatwierdzanie programów szkoleń dla asystentów i kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej

Brak rejestru centralnego danych z zakresu systemu pieczy zastępczej

potrzeby uruchomienia ww. rejestru, ponieważ jednostki realizujące zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej korzystają z innych systemów dziedzinowych. W związku z powyższym Minister nie określił również zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych rodziny i systemu pieczy zastępczej, co stanowi jedno z zadań ministra właściwego do spraw rodziny zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Minister gromadził, z wykorzystaniem CAS, dane ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przekazywanych przez wojewodę, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 8 ustawy o pieczy zastępczej. W latach 2019–2021, w oparciu o zgromadzone dane przygotowywał coroczne informacje z realizacji ustawy, które terminowo przekazywał Radzie Ministrów, tj. odpowiednio: 16 lipca 2019 r., 29 lipca 2020 r. i 23 lipca 2021 r. W przygotowanych informacjach nie formułowano rekomendacji dotyczących deinstytucjonalizacji.

5.2. Działania powiatów na rzecz rozwoju i wspierania pieczy zastępczej

Działania wszystkich skontrolowanych PCPR na rzecz rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej i wsparcia funkcjonujących były na ogół prawidłowo realizowane. Ich oddziaływanie na poszczególne elementy procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej nie było jednak w pełni skuteczne, czego wyrazem są zarówno pozytywne, jak i negatywne tendencje związane z realizacją procesu deinstytucjonalizacji.

Na skuteczność działań podejmowanych na rzecz dziecka i rodziny mogły mieć wpływ zarówno brak wszystkich form wsparcia rodzin zastępczych przewidzianych w ustawie oraz niedostateczna współpraca instytucji ze szczebla powiatu i gminy, szczególnie na etapie przygotowania i modyfikacji planów pomocy dziecku, tj. kluczowego dokumentu, wyznaczającego cel i zakres pracy z dzieckiem i rodziną zastępczą lub prowadzącym rdd.

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

We wszystkich skontrolowanych powiatach prowadzono działania mające na celu rozeznanie potrzeb w kontekście liczby rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i liczby dzieci wymagających pomocy w formie rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Czynności w tym zakresie obejmowały przede wszystkim:

- analizę danych dotyczących umieszczeń dzieci w pieczy zastępczej w poprzednich latach;
- monitorowanie sytuacji podopiecznych pieczy zastępczej w POW;
- analizę odpowiedzi na kierowane do ośrodków pomocy społecznej zapytania w celu uzyskania informacji o rodzinach dysfunkcyjnych (w kontekście zagrożenia postępowaniami sądowymi skutkującymi zmianą zarządzeń opiekuńczych);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- omawianie działań wspierających oraz sytuacji w pieczy podczas spotkań z koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej i innymi pracownikami zaangażowanymi we wsparcie rodzin zastępczych i prowadzących rdd;
- prowadzenie działań uprzedzających, w tym monitorowanie sytuacji rodzin, w których zidentyfikowano problemy poprzez wizyty pracowników socjalnych i asystentów rodziny celem ustalenia sytuacji rodzin. W przypadku zaistnienia poważnych problemów oraz potrzeby podjęcia działań wspierających w dłuższej perspektywie, ustalano optymalną formę objęcia pomocą, np. pracę socjalną, asystę rodzinną, ewentualne skierowanie na konsultacje do specjalistów (np. psycholog, pedagog) lub skierowanie dzieci do objęcia wsparciem placówki wsparcia dziennego;
- współpracę z sądem rodzinnym – utrzymywano stały kontakt z sędziami sądu rodzinnego i kuratorami kuratorskiej służby sądowej, dzięki czemu m.in. uzyskiwano informacje dotyczące rodzin zagrożonych ewentualnym odebraniem dzieci.

Na podstawie przeglądu lokalnych problemów i potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej, w kontrolowanych jednostkach dokonywano diagnozy systemu pieczy zastępczej na terenie powiatu. Zidentyfikowane problemy odnoszące się do rozwoju pieczy zastępczej dotyczyły m.in. wzrostu liczby dzieci wymagających wsparcia specjalistycznego wśród dzieci umieszczanych zarówno w pieczy rodzinnej, jak i instytucjonalnej oraz liczby dzieci z niepełnosprawnością przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej, spadku liczby dzieci przysposabianych i powracających do rodziców biologicznych, niestabilności procesu usamodzielniania wychowanków, a także wzrastającej liczby rodzin biologicznych zagrożonych odebraniem dzieci. Dominującym problemem w rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej był jednak brak kandydatów do pełnienia tej funkcji. Na ten problem wskazywali również kierownicy kontrolowanych jednostek.

Prowadzenie działań mających na celu rozeznanie sytuacji potrzeb pieczy zastępczej we wszystkich kontrolowanych powiatach

Przykład

MOPR w Siedlcach: dyrektor wskazał, że brak kandydatów zainteresowanych pełnieniem funkcji rodziny zastępczej wynika z:

- nieadekwatnego wsparcia finansowego rodzin w stosunku do obowiązków i włożonej pracy w opiekę i wychowanie umieszczonych dzieci;
- niestabilnych warunków zatrudnienia w formie umów cywilnoprawnych zawieranych na czas określony;
- obawy potencjalnych kandydatów przed wystąpieniem poważnych problemów opiekuńczo-wychowawczych u przyjętych do rodziny dzieci, które trafiają do rodzin z ogromnym bagażem negatywnych doświadczeń i zaniedbań ze strony rodziców biologicznych oraz różnego rodzaju deficytami rozwojowymi;
- samej formuły pieczy zastępczej, czyli gotowości czasowego sprawowania opieki nad dzieckiem z zamiarem powrotu do rodziny biologicznej bądź przysposobienia przez rodzinę adopcyjną i podejmowania działań w tym kierunku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W oparciu o gromadzone dane nie powstawały jednak opracowania w formie odrębnych diagnoz, natomiast informacje dotyczące sytuacji i potrzeb, w tym barier w rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej wykorzystywano na etapie przygotowywania programów rozwoju pieczy zastępczej, o których mowa w art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej. W dokumentach tych – np. w formie analiz SWOT³⁰ zamieszczano zalety i szanse oraz wady i zagrożenia odnoszące się do pieczy zastępczej. Jako bariery rozwoju pieczy zastępczej wskazywano: niedostatek kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych niezawodowych i zawodowych, brak kandydatów na wolontariuszy, niską świadomość społeczną w zakresie potrzeb pieczy zastępczej i niezadowolającą efektywność pracy rodzin zastępczych z rodzicami biologicznymi. Jako zagrożenie rozwoju pieczy podawano głównie niską skuteczność akcji promocyjnych oraz niewystarczające środki na rozwój rodzicielstwa zastępczego.

Diagnozy systemu pieczy zastępczej nie zawierały wskaźnika deinstytucjonalizacji. Dokumenty te były aktualizowane na etapie opracowywania kolejnych edycji powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej. Zdiagnozowane problemy obejmowały działania związane z rozwojem pieczy zastępczej, jednak w żadnym przypadku nie operowano pojęciem deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej.

Skontrolowane powiaty aktywnie promowały rodzicielstwo zastępcze, w tym pozyskiwanie osób do pełnienia funkcji rodzin zastępczych lub prowadzenia rdd.

Przykłady

PCPR w Opatowie: na korytarzach w budynku Starostwa Powiatowego udostępniano ulotki i plakaty promujące pieczę zastępczą. Na stronie internetowej jednostki została utworzona zakładka, gdzie zamieszczano komunikaty i aktualności dotyczące promocji rodzicielstwa zastępczego. Informacje te udostępniano także na portalu Facebook. Upubliczniano informacje o akcjach Wojewody Świętokrzyskiego promujących pieczę zastępczą. Na stronie internetowej Starostwa Opatowskiego oraz PCPR publikowane były wyczerpujące informacje na temat pieczy zastępczej. Promując rodzinną pieczę zastępczą kierownik PCPR oraz koordynatorzy brali udział w audycjach radia lokalnego. Podejmowane działania nie przyniosły jednak zamierzonego rezultatu.

MOPS w Rzeszowie: w celu promocji rodzicielstwa zastępczego w latach objętych kontrolą:

- prowadzono fanpage rodzinnej pieczy zastępczej na Facebooku;
- w 2019 r. (i w latach wcześniejszych) zorganizowano pikniki z okazji Dnia Rodzicielstwa Zastępczego, które były objęte patronatem medialnym TVP3 Rzeszów, Katolickiego Radia VIA, Gazety Codziennej Nowiny, portali internetowych Nowiny24.pl oraz Rzeszów News;
- podjęto współpracę z Kurią Diecezjalną w Rzeszowie celem dotarcia do wiernych z informacją o poszukiwaniu kandydatów na rodziny zastępcze (odczytanie listu intencyjnego w trakcie mszy);
- promowano rodzicielstwo zastępcze poprzez emisję filmu w autobusach MPK, na spotkaniach z rodzicami w szkołach podstawowych i średnich (odczytanie listu – informacji o rodzicielstwie zastępczym),

Organizowano również imprezy integracyjne dla rodzin zastępczych.

³⁰ Akronim utworzony z pierwszych liter wyrazów: S – *strengths* (silne strony, atuty), W – *weaknesses* (słabe strony), O – *opportunities* (szanse), T – *threats* (zagrożenia).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PCPR w Zamościu: W ramach promocji rodzicielstwa zastępczego podejmowano działania polegające m.in. na zorganizowaniu punktu informacyjnego podczas dożynek, zamieszczaniu informacji o poszukiwaniu rodzin zastępczych na tablicy ogłoszeń w siedzibie PCPR oraz na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Zamościu, nagraniu spotu reklamowego (w 2021 r.).

Stosownie do art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej kierownicy skontrolowanych jednostek przedstawiali sprawozdania z działalności wraz z zestawieniem potrzeb w zakresie pieczy zastępczej na rok następujący. Jako potrzeby wskazywane były przede wszystkim następujące działania:

- zwiększenie liczby niezawodowych i zawodowych rodzin zastępczych;
- utworzenie spośród istniejących rodzin zastępczych, rodzin pełniących funkcję rodzin pomocowych;
- zatrudnienie lekarzy specjalistów: neurologa dziecięcego i psychiatry dziecięcego, o których wielokrotnie wnioskuje rodziny zastępcze;
- utworzenie poradni rodzinnych z ofertą pomocy dla osób dorosłych, m.in. w zakresie działań terapeutycznych, w tym terapii rodzinnej;
- zwiększenie środków finansowych na szkolenia specjalistyczne.

Należy jednak zaznaczyć, że dyrektorzy dwóch z 14 skontrolowanych podmiotów (**MOPS w Gdyni oraz PCPR w Wołominie**) nie przedstawili zestawienia potrzeb, o których mowa w art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej. W przypadku MOPS w Gdyni dotyczyło to nieprzedstawienia Prezydentowi Miasta Gdyni zestawienia potrzeb za 2020 r., natomiast dyrektor PCPR w Wołominie, nie przedstawił przedmiotowego zestawienia składając Zarządowi Powiatu Wołomińskiego sprawozdania działalności jednostki za lata 2019–2021.

Nieprzedstawienie zestawienia potrzeb w dwóch z 14 badanych jednostkach

3-letnie powiatowe programy dotyczących rozwoju pieczy zastępczej

Do zadań powiatu należy opracowanie i realizacja powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych (art. 180 pkt 1 ustawy).

Z uwagi na brak wytycznych regulujących zasady tworzenia tych dokumentów, jednostki przyjmowały własne standardy dotyczące opracowywania tego typu dokumentów. W Programach określony został sposób i częstotliwość monitorowania osiągnięcia celów. Zamieszczano w nich wskaźniki jakościowe, którym przypisano oczekiwane kierunki. Należy jednak zaznaczyć, że (oprócz corocznego limitu rodzin zastępczych zawodowych) były one pozbawione wartości docelowych wyrażonych w postaci mierzalnych mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów. Tym samym dokumenty te miały charakter formalny.

Zwrócić należy uwagę, że w myśl pkt B.6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³¹ monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników. Skontrolowane jednostki nie dysponowały więc fundamentalnym instrumentem umożliwiającym

Brak mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów w powiatowych programach

³¹ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

monitorowanie realizacji zadań w ramach programów. Podkreślenia wymaga, że celem głównym monitorowania jest identyfikacja nieprawidłowości (niezgodności) w systemie kontroli zarządczej zanim potencjalne ryzyka się zmaterializują³².

Odnoszące się do pieczy zastępczej cele strategiczne, ustalone w programach rozwoju pieczy zastępczej, obejmowały przede wszystkim następujące cele, do których określono rodzaje zadań i szczegółowe działania:

- rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej poprzez m.in. promowanie idei rodzicielstwa zastępczego, wolontariatu na rzecz pieczy zastępczej, umożliwienie dostępu do zajęć rozwijających zainteresowania i talenty wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej;
- wspieranie funkcjonowania rodzinnej pieczy zastępczej i przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu poprzez m.in. prowadzenie grup wsparcia dla rodzinnych form pieczy zastępczej;
- zwiększanie szans dzieci na powrót do środowiska rodzinnego poprzez m.in. udzielanie rodzicom biologicznym dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej poradnictwa specjalistycznego, przeprowadzanie dla rodziców biologicznych szkoleń z zakresu prawidłowych metod wychowawczych, udostępnianie pomieszczeń przyjaznych dziecku do realizacji kontaktów z rodzicami biologicznymi, monitorowanie urlopowań dzieci przebywających w pieczy zastępczej w domach rodzinnych.

W programach określono (w sposób ogólny) oczekiwane rezultaty ich realizacji, do których zaliczono: wzrost świadomości społeczeństwa odnośnie funkcji pełnionych przez rodziny zastępcze, zwiększenie liczby rodzin zastępczych, poprawę wsparcia rodzinnej pieczy zastępczej i wzrost ich kompetencji, możliwość wymiany doświadczeń pomiędzy rodzinami i ich wzajemne wsparcie, uzyskanie odpowiedniej jakości świadczonych usług poprzez umożliwienie dostępu do specjalistycznego poradnictwa, zapewnienie kompleksowej pomocy osobom usamodzielniającym się, utrzymanie odpowiedniego standardu świadczonej opieki w POW.

Koordinacją i monitoringiem realizacji programów zajmował się organizator rodzinnej pieczy zastępczej. W założeniach wskazywano, że monitoring ich realizacji miał być realizowany poprzez bieżącą analizę stopnia osiągniętych celów i efektów ich realizacji. Zaplanowano także ocenę i ewaluację zaplanowanych rezultatów. Podstawą tych działań miały być wskaźniki wyrażone liczbami bez wartości docelowych np.: przeprowadzone akcje społeczne promujące idee rodzicielstwa zastępczego, utworzone rodziny zastępcze i dzieci umieszczone w pieczy zastępczej, rodziny i dzieci objęte wsparciem, zorganizowane szkolenia, rodziny zaangażowane w funkcjonowanie grup wsparcia, spotkania z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej.

³² A. Bela, *Mierniki oceny systemu kontroli zarządczej w Polsce*, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej 2011, str. 65.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak określonych wartościowo wskaźników i mierników ograniczał możliwość monitorowania zadań realizowanych w ramach programów. Polegał on więc – zgodnie z przyjętymi założeniami – na zbieraniu i analizowaniu danych dotyczących zrealizowanych zadań programowych, w oparciu o określony katalog wskaźników przy współpracy podmiotów zaangażowanych w realizację założonych celów. Źródłami informacji statystycznej były: dane GUS na poziomie miasta, informacje własne organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz informacje otrzymane od instytucji i organizacji biorących udział w programie. W czasie realizacji programów odbywały się spotkania związane z jego realizacją, ale nie była wymieniana korespondencja w tym zakresie, a także nie były sporządzane sprawozdania lub informacje od innych podmiotów bezpośrednio odnoszące się do stopnia realizacji tych dokumentów. Bezpośrednia współpraca z instytucjami uczestniczącymi w realizacji programów prowadzona była przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Kontakty były utrzymywane m.in. z kuratorami sądowymi, pedagogami szkolnymi, nauczycielami, wychowawcami przedszkolnymi, poradniami pedagogicznymi i psychologicznymi, OPS, czy też ośrodkami interwencji kryzysowej jak również z organizacjami pozarządowymi. W okresie objętym kontrolą, spotkania, narady, konferencje z udziałem osób-przedstawicieli podmiotów współpracujących przy realizacji programów były ograniczone ze względu na pandemię COVID-19.

Monitorowanie realizacji programów realizowano w formie bieżącej oceny, analizowano prowadzone działania, zbierano dane określone w przyjętych wskaźnikach jakościowych. Wyniki tych analiz wykorzystano w sprawozdaniach z działalności jednostek. Ewaluacja oceny stopnia realizacji założonych celów w programach była prowadzona poprzez sporządzanie sprawozdań: rzeczowo-finansowych z wykonania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a także z efektów pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej³³. W sześciu z 14 skontrolowanych podmiotów powstawały sprawozdania z realizacji programów w formie odrębnych dokumentów³⁴.

Monitoring realizacji powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej

Przykład

MOPS w Gdyni: wyniki monitorowania zawarto w trzech raportach monitoringowych odpowiednio za 2019 r., 2020 r. i 2021 r. W raportach monitoringowych, MOPS informował o stopniu realizacji zadań w oparciu o wskaźniki. Dotyczyło to zarówno wskaźników dychotomicznych (zrealizowane vs niezrealizowane), ilościowych (zakładających wzrost liczbowy), jak i jakościowych (zakładających opis realizacji danego działania) przez pracowników MOPS. Z raportu monitoringowego za 2019 r. wynikało m.in., że intensywne działania profilaktyczne podjęte wobec rodzin zagrożonych rozpadem spowodowały spadek liczby dzieci umieszczanych po raz pierwszy w systemie pieczy zastępczej. W 2020 r. uruchomiono nowe mieszkanie wspierane dla osób usa-

³³ Sprawozdania sporządzano na podstawie o art. 76 ust. 4 pkt 15, art. 180 pkt 14 oraz art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej.

³⁴ MOPS w Rzeszowie, PCPR w Gnieźnie, MOPR w Lublinie, PCPR w Słupsku, MOPS w Gdyni i PCPR w Wołominie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

modzielnianych o specjalnych potrzebach, powołano koordynatora mieszkań wspieranych w strukturze MOPS oraz zainicjowano pracę nad poradnikiem usamodzielniania.

W 2020 r. MOPS przygotował Raport z ewaluacji końcowej po zakończeniu Programu na lata 2017–2019. W raporcie z ewaluacji końcowej dokonano oceny stopnia realizacji działań i osiągniętych wskaźników. Badanie wykazało, że zrealizowane zostały wszystkie cele szczegółowe i osiągnięto wszystkie zakładane rezultaty. Zdiagnozowano bariery w gdyńskim systemie wsparcia rodzin i pieczy zastępczej, które dokument na następną perspektywę programową objął swoim zakresem. Raport zawierał wnioski i rekomendacje, z których wynikało, że realizacja programu w zakresie profilaktycznej pracy z rodzinami skutecznie pozwoliła wyhamować napływ nowych dzieci do pieczy zastępczej.

Jako przykład niezrealizowanego zadania można przytoczyć wynik kontroli w **PCPR w Wołominie**. Na terenie powiatu wołomińskiego 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 tę jednostkę 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. Zadanie nie zostało jednak realizowane z powodu braku wystarczającej kadry do jego wykonywania.

Niezrealizowanie corocznego limitu rodzin zastępczych we wszystkich kontrolowanych jednostkach

We wszystkich skontrolowanych jednostkach został określony, zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych (niektóre jednostki w zaplanowanych wartościach podawały zaplanowaną liczbę nowych rodzin zastępczych zawodowych, jak również rodzinnych domów dziecka), jednak w żadnej z nich nie został on osiągnięty.

W poszczególnych latach objętych kontrolą zaplanowano powstanie łącznie 68, 76 i 67 rodzin zastępczych zawodowych, gdy współpracę uruchomiono z 16 rodzinami w 2019 r. oraz z 14 w 2020 i 2021 r. Tak więc poziom wykonania zaplanowanych wartości kształtował się na poziomie zaledwie 23,4%, 18,4% i 20,9%. Przyczyną niezrealizowania ustalonych w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej limitów rodzin zastępczych zawodowych, był brak osób wyrażających wolę bycia kandydatem do powstania i prowadzenia takiej formy rodzinnej pieczy zastępczej.

Nieopracowanie projektu powiatowego programu w dwóch powiatach

W dwóch z 14 skontrolowanych jednostek kontrola wykazała nieprawidłowości związane z działaniami dotyczącymi projektowania 3-letnich powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej. W **PCPR w Garwolinie** nie opracowano projektu takiego dokumentu na lata 2018–2019, co usprawiedliwiano przedłużającymi się konsultacjami z interesariuszami powiatu garwolińskiego, głównie ośrodkami pomocy społecznej.

Z kolei **PCPR w Wołominie** nie przedłożył projektu programu na lata 2022–2024, gdy zgodnie § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego tej jednostki, do zadań własnych powiatu z zakresu wspierania rodziny

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i systemu pieczy zastępczej realizowanych przez tę jednostkę, należy opracowanie i realizacja powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej. W tym powiecie od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 29 kwietnia 2022 r., nie obowiązywał przedmiotowy program, co tłumaczono zmianami organizacyjnymi na przełomie 2021 r. i 2022 r. (nastąpiło połączenie strukturalne z PCPR dwóch odrębnych dotychczas jednostek, tj. powiatowego Zespołu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Powiatowego Ośrodka Interwencji Kryzysowej).

5.2.2. Występujące tendencje w pieczy zastępczej w kontekście jej deinstytucjonalizacji

W skontrolowanych powiatach wskaźnik deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej systematycznie wzrastał i w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosił 72,2%, 73,5% i 75,5%, tj. w okresie od 2019 do 2021 r. wzrósł o 3,3 pp. W poszczególnych powiatach jego wartość była zróżnicowana i wahała się od poziomu 49,2%, 48,1%, 53,5% w Siedlcach do 86,6%, 87,4% i 86,4% w powiecie wołomińskim.

Systematyczny wzrost wskaźnika deinstytucjonalizacji w badanych powiatach

Według stanu na koniec 2019, 2020 i 2021 r. w skontrolowanych powiatach łączna liczba podmiotów pieczy zastępczej (rodzinnej i instytucjonalnej) utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wyniosła odpowiednio: 1719, 1696 i 1725.

Pozytywnym zjawiskiem w odniesieniu do procesu deinstytucjonalizacji był w tym samym okresie znaczny wzrost liczby rdd. Zmalała jednak liczba rodzin zastępczych zawodowych oraz wzrosła liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela nr 1

Liczba podmiotów pieczy zastępczej w skontrolowanych powiatach lub miastach na prawach powiatu. Dane wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku.

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	% 2019/21
1.	Ogółem	1 719	1 696	1 725	0,4
2.	Pieczna rodzinna, z tego:	1 632	1 609	1 632	0,0
2.1.	– rodziny zastępcze spokrewnione	1 051	1 050	1 060	0,9
2.2.	– rodziny zastępcze niezawodowe	461	436	450	(-)2,4
2.3.	– rodziny zastępcze zawodowe	85	89	81	(-)4,7
2.4.	– rodzinne domy dziecka	35	34	41	17,1
3.	Placówki opiekuńczo-wychowawcze	87	87	93	6,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Największy odsetek w łącznej liczbie rodzinnych form pieczy zastępczej stanowiły rodziny spokrewnione, których udział w poszczególnych latach objętych kontrolą utrzymywał się na stałym poziomie (ok. 65%) i wynosił odpowiednio: 64,4%, 65,3% i 65%. Udział pozostałych form rodzinnej pieczy zastępczej kształtował się następująco:

- rodziny zastępcze niezawodowe: 28,2%, 27,1% i 27,6%;
- rodziny zastępcze zawodowe: 5,2%, 5,5% i 5%;
- rodzinne domy dziecka: 2,1%, 2,1% i 2,5%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Udział placówek opiekuńczo-wychowawczych w łącznej liczbie podmiotów pieczy zastępczej (zarówno rodzinnej jak i instytucjonalnej) w poszczególnych latach objętych kontrolą utrzymywał się na zbliżonym poziomie i w latach 2019–2021 wynosił odpowiednio: 5,1%, 5,1% i 5,4%.

W objętych kontrolą jednostkach nastąpił wzrost o 11,9% liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, przy czym zmalała liczba dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych zawodowych. Pozytywnym zjawiskiem w kontekście procesu deinstytucjonalizacji jest spadek liczby dzieci umieszczonych w pieczy instytucjonalnej. Szczegółowe dane zamieszczono w poniższej tabeli.

Tabela nr 2

Liczba dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w danym roku

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	% 2019/21
1.	Ogółem	751	616	840	11,9
2.	Pieczna rodzinna, z tego:	407	368	520	27,7
2.1.	– rodziny zastępcze spokrewnione	161	180	196	21,7
2.2.	– rodziny zastępcze niezawodowe	87	90	152	74,7
2.3.	– rodziny zastępcze zawodowe	102	58	94	(-)7,8
2.4.	– rodzinne domy dziecka	57	40	78	36,8
3.	Placówki opiekuńczo-wychowawcze	344	248	320	(-)7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Od 2019 r. do 2021 r. o 1,4% zmalała liczba dzieci, które opuściły pieczę zastępczą (z 708 w 2019 r. do 698 w 2021 r.), w tym liczba dzieci, które opuściły pieczę rodzinną wzrosła o 1,8% (z 397 do 404), natomiast nastąpił spadek o 5,5% liczby dzieci, które w ww. latach opuściły placówki opiekuńczo-wychowawcze. Szczegółowe dane zamieszczono w poniższym zestawieniu.

Tabela nr 3

Liczba dzieci, które opuściły pieczę zastępczą w danym roku

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	% 2019/21
1.	Ogółem	708	668	698	(-)1,4
2.	Pieczna rodzinna, z tego:	397	368	404	1,8
2.1.	– rodziny zastępcze spokrewnione	175	158	170	(-)2,9
2.2.	– rodziny zastępcze niezawodowe	104	116	112	7,7
2.3.	– rodziny zastępcze zawodowe	82	54	82	0
2.4.	– rodzinne domy dziecka	36	40	40	11,1
3.	Placówki opiekuńczo-wychowawcze	311	300	294	(-)5,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Badając rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej w odniesieniu do potrzeb skontrolowanych jednostek NIK ustaliła liczbę wolnych miejsc w pieczy zastępczej na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą. W obu kategoriach nastąpił ich spadek – w przypadku pieczy rodzinnej z 50 w 2019 r. do 32 w 2021 r., tj. o 36%, natomiast w POW liczba wolnych miejsc zmniejszyła się z 75 do 46, tj. o 38,7%.

Liczba dzieci z badanych powiatów, przebywających w pieczy zastępczej pozostawała na zbliżonym poziomie. Pozytywną tendencją w kontekście deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej jest wzrost liczby dzieci przeby-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wających w pieczy rodzinnej (o 3,7%) przy jednoczesnym spadku liczby podopiecznych przebywających w pieczy instytucjonalnej (o 15,1%). Szczegółowe dane zamieszczono w poniższej tabeli.

Tabela nr 4

Liczba dzieci z terenu powiatu przebywających w pieczy zastępczej. Dane wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku.

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	% 2019/21
1.	Ogółem	3 366	3 298	3 338	(-)0,8
2.	Pieczna rodzinna, z tego:	2 430	2 424	2 519	3,7
2.1.	– rodziny zastępcze spokrewnione	1 371	1 385	1 398	2
2.2.	– rodziny zastępcze niezawodowe	603	569	615	2
2.3.	– rodziny zastępcze zawodowe	247	254	239	(-)3,2
2.4.	– rodzinne domy dziecka	209	216	267	27,8
3.	Placówki opiekuńczo-wychowawcze	893	834	758	(-)15,1

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Istotnym elementem procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej jest zarówno powstawanie jej nowych podmiotów, jak również ich przekształcanie na tzw. wyższe (profesjonalne) formy, tj. z rodzin niezawodowych na zawodowe.

Od 2019 do 2021 r. w skontrolowanych jednostkach utworzono 647 podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. Ich liczba wzrosła o 38,8%. Najwięcej powstało rodzin zastępczych spokrewnionych (377 podmiotów), liczba nowych podmiotów w ciągu trzech lat wzrosła o 28,1%, a najmniej rodzinnych domów dziecka (18), a liczba nowych jednostek wzrosła o 80%. Utworzono również 227 rodzin zastępczych niezawodowych, a liczba nowych podmiotów wzrosła o 66,7% oraz utworzono 25 rodzin zastępczych zawodowych, jednak liczba takich nowych rodzin zmalała o 33,3%.

W tym samym czasie rozwiązanych zostało 669 podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. Najwięcej rozwiązanych zostało rodzin zastępczych spokrewnionych (390 podmiotów), a najmniej rodzinnych domów dziecka (8 placówek). Jednocześnie rozwiązano 247 rodzin zastępczych niezawodowych i 24 zawodowe.

Tak więc w skontrolowanych powiatach w latach 2019–2021 więcej zostało rozwiązanych niż utworzonych podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej (o 22 jednostki). Ta negatywna tendencja (w kontekście procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej) odnosiła się do rodzin zastępczych niezawodowych (rozwiązano o 20 podmiotów więcej niż utworzono) oraz rodzin zastępczych spokrewnionych (rozwiązano o 13 więcej niż utworzono). Pozytywny trend wystąpił w przypadku rodzin rodzinnych domów dziecka (utworzono o 10 jednostek więcej niż rozwiązano) i wśród rodzin zastępczych zawodowych (utworzono o jeden podmiot więcej niż rozwiązano). Wśród przyczyn, dla których rozwiązane zostały różne formy rodzinnej pieczy zastępczej były: rezygnacja z pełnienia funkcji rodziny zastępczej ze względu na stan zdrowia, powrót dziecka do rodziny biologicznej, przysposobienie dziecka przez rodziny zastępcze, umieszczenie dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Miały miejsce

również przypadki, gdy umowy były rozwiązywane z uwagi na podejrzenie stosowania przez osoby sprawujące pieczę przemocy fizycznej i psychicznej (**MOPS w Rzeszowie i PCPR w Wołominie**).

Jako przyczyny, które wpłynęły na spadek liczby osób zainteresowanych pełnieniem funkcji rodzica zastępczego kierownicy kontrolowanych jednostek wskazywali m.in.: ulegającą poprawie sytuację na rynku pracy, co pozwalało na podejmowanie zatrudnienia mniej angażującego i lepiej płatnego, świadomość trudnej roli rodzica zastępczego, rosnące indywidualne potrzeby dzieci, coraz większą liczbę dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej z różnego rodzaju zaburzeniami i dysfunkcjami, niski prestiż rodzicielstwa zastępczego, nieatrakcyjne wynagrodzenia, niekorzystne postrzeganie przez środowisko i brak zrozumienia ze strony przedstawicieli różnych instytucji (np. szkół), słaby dostęp do lekarzy specjalistów, głównie psychiatrów dziecięcych.

Na terenie skontrolowanych powiatów zdarzały się sytuacje, kiedy brakowało miejsc w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka. Organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej w momencie powzięcia informacji o natychmiastowym umieszczeniu dzieci w pieczy wdrażali procedurę poszukiwania miejsca dla dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej poprzez wykonywanie telefonów do rodzin z własnego terenu, a jeśli te działania okazywały się nieskuteczne, pracownicy telefonowali i wysyłali e-maile do organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej na terenie innych powiatów.

Badając proces uzawodowienia rodzinnej pieczy zastępczej ustalono, że w latach 2019–2021 na rodzinę zastępczą zawodową przekształcone zostały łącznie 22 rodziny zastępcze niezawodowe. Takie sytuacje wystąpiły w ośmiu z 14 skontrolowanych podmiotów (najwięcej w powiecie słupeckim (sześć przekształceń), w powiecie wołomińskim (pięć przekształceń) i w Gdyni (trzy)³⁵. Należy jednak zaznaczyć, że w badanych jednostkach liczba przekształceń zmalała o 33,3% (z dziewięciu w 2019 r. do sześciu w 2021 r.).

Wyniki badań ankietowych – problemy rodzin na etapie ubiegania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej oraz wykonywania zadań w tym zakresie

Na potrzeby kontroli we wszystkich skontrolowanych jednostkach powiatowych przeprowadzono badania ankietowe, w których wzięły udział 253 rodziny prowadzące rodzinną pieczę zastępczą³⁶. Najczęściej zgłaszanym problemem na etapie starania się o pełnienie funkcji rodziny zastępczej była zbyt długa i skomplikowana procedura (według 27,7% ankietowanych), długi termin oczekiwania na szkolenie (9,7%) i brak szczegółowej informacji o procedurze i terminach (7,5%). Jako najbardziej przydatne elementy procesu przygotowawczego wskazano przede wszystkim

³⁵ Pozostałe przekształcenia rodzin zastępczych niezawodowych w rodziny zastępcze zawodowe miały miejsce na terenie powiatu kaliskiego i zamojskiego oraz w Rzeszowie (po dwa), a także w powiecie gnieźnieńskim i w Lublinie (po jednym).

³⁶ Z tego: 115 rodzin spokrewnionych, 86 niezawodowych, 33 zawodowe i 19 rodzin prowadzących rodzinne domy dziecka w powiecie. Z uwagi na możliwość wyboru kilku wariantów odpowiedzi wartości procentowe wyników nie sumują się do 100.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przychylnie nastawienie pracowników PCPR (64,4%), ciekawe szkolenie prowadzone przez zespół specjalistów (40,3%) oraz wsparcie specjalistów w procesie kwalifikacji i szkolenia (30,0%).

Wśród problemów utrudniających skuteczne i efektywne wykonywanie zadań związanych z pełnieniem pieczy zastępczej wymieniano niskie świadczenia podstawowe i wynagrodzenie (odpowiednio: 42,7% i 40,7%), a także problemy opiekuńczo-wychowawcze dzieci (24,9%).

Osoby prowadzące rodziny zastępcze wskazały także, że ich zdaniem przyczynami braku zgłoszeń kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej były: brak gotowości na poświęcenie własnej rodziny dla celów pomocy (po 54,2% wskazań), brak odpowiedniego wsparcia finansowego (44,7%), niska świadomość społeczna pełnionej funkcji przez rodziny zastępcze (44,3%) oraz brak odpowiednich warunków ekonomicznych w rodzinach zainteresowanych pełnieniem opieki zastępczej (34,8% wskazań).

W toku kontroli przeprowadzone zostały również badania ankietowe wśród rodzin, które zrezygnowały z prowadzenia pieczy zastępczej. Na pytania kontrolerów NIK odpowiedziało 66 ankietowanych, z których najwięcej (84,4%) zrezygnowało z pełnienia takiej funkcji po ponad dwóch latach. Zdecydowana większość (75,8%) oceniła, że w trakcie pełnienia pieczy zastępczej otrzymała wystarczające wsparcie ze strony PCPR i innych instytucji publicznych. Jako dominujące trudności w realizacji powierzonych zadań rodziny wskazały problemy opiekuńczo-wychowawcze z dzieckiem/dziećmi (45,5%) oraz niskie świadczenia (39,4%).

Jako najważniejsze przyczyny niskiej liczby zgłoszeń kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rdd wskazano brak odpowiedniego wsparcia finansowego oraz gotowości na poświęcenie własnej rodziny do celów pomocy innym (po 48,5% wskazań). Jako główne przyczyny, które spowodowały rezygnację z pełnienia funkcji rodziny zastępczej najczęściej podawano sytuację zdrowotną i rodzinną (po 25,8%) oraz problemy opiekuńczo-wychowawcze dziecka/dzieci (24,2%).

Wskazując na potrzebę zmian w regulacjach prawnych osoby prowadzące pieczę zastępczą najczęściej postulowały o wprowadzenie rozwiązań umożliwiających zatrudnianie rodzin zastępczych na umowę o pracę, a także ułatwiających dostęp do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych, szczególnie dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

Wypowiadając się na temat rozwiązań, jakie należałoby wprowadzić, w celu wsparcia procesu deinstytucjonalizacji, kierownicy 14 jednostek niekontrolowanych wykonujących zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej wskazywali przede wszystkim na potrzebę zwiększenia wynagrodzeń za pracę dla rodzin zawodowych i prowadzących rdd, wprowadzenia możliwości zawierania umów o pracę przez te podmioty (zamiast obecnych umów zlecenia, które nie gwarantują pełnych praw pracowniczych i poczucia stabilności zatrudnienia), jak również na celowość zapewnienia rodzinom zastępczym priorytetowego dostępu do przedszkoli, szkół, specjalistów lub lekarzy, dofinansowanie obozów rehabilitacyjnych. Jednocześnie wskazywali, że w celu wsparcia procesu deinstytucjonalizacji

Badania ankietowe – przyczyny braku chętnych do pełnienia pieczy zastępczej w opinii ankietowanych rodzin

Opinie rodzin, które zrezygnowały z prowadzenia pieczy zastępczej

Opinie z niekontrolowanych PCPR na temat wsparcia procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pieczy zastępczej należałoby zwiększyć zatrudnienie specjalistów pracujących z rodzinami (w tym asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej) poprzez zapewnienie im stabilnego zatrudnienia i godziwego wynagrodzenia.

Sugestie wojewodów odnoszące się do wprowadzenia zmian usprawniających proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

NIK uzyskała również od wszystkich wojewodów sugestie odnoszące się m.in. do rozwiązań, które usprawniłyby proces deinstytucjonalizacji. Zwracali oni również uwagę na potrzebę zwiększenia bezpieczeństwa zawodowego i finansowego, tj. na stworzenie możliwości zatrudnienia rodzin zastępczych na umowę o pracę. Ponadto wskazywali na niewystarczające wsparcie w dostępie do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych, rehabilitacyjnych. Postulowali również o zwiększenie budżetu dla samorządów na rozwój rodzinnej pieczy zastępczej, m.in. w kontekście możliwości zwiększenia limitów rodzin zastępczych zawodowych w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej i ich realizacji. Wskazywali także na zasadność wprowadzenia obowiązku pracy z asystentem rodziny dla rodziny biologicznej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.

Przykłady

Wojewoda Łódzki: w celu wsparcia procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej należałoby m.in.: (1) wprowadzić obowiązek zatrudniania zawodowych rodzin zastępczych i prowadzącego rodzinny dom dziecka w oparciu o umowę o pracę oraz zmienić wysokość przysługującego miesięcznego wynagrodzenia co najmniej na poziomie minimalnego wynagrodzenia za pracę; (2) uruchomić centralny rejestr podmiotów pieczy zastępczej celem sprawnego znalezienia miejsca dla dzieci; (3) uregulować obowiązek opuszczenia pieczy zastępczej przez osoby pełnoletnie, które posiadają stałe źródło dochodu z tytułu zatrudnienia; (4) wprowadzić standardy określające procedury adopcyjne przez ośrodki adopcyjne; (5) rozważyć wyższy udział współfinansowania pieczy zastępczej przez gminę w celu jak najszybszego powrotu dziecka do rodziny biologicznej.

Wojewoda Mazowiecki: mając na względzie wsparcie procesu deinstytucjonalizacji należałoby rozważyć w obowiązujących przepisach, przede wszystkim uwzględnienie: (1) zmian w zakresie finansowania form pieczy zastępczej; (2) kontynuację i finansowania działań programowych wspierających samorządy w już realizowanych zadaniach; (3) rozszerzenie obowiązku zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich, nie tylko w sytuacji, gdy w rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej przebywa więcej niż troje dzieci, ale także, gdy przebywa w niej co najmniej dwoje dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności; (4) rozszerzenie dostępności do opieki specjalistyczno-terapeutycznej dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej oraz wzmocnienie kompetencji wychowawczo-opiekuńczych poprzez umożliwienie korzystania ze szkoleń i warsztatów dla osób sprawujących opiekę w rodzinnych formach pieczy zastępczej.

Kontrole przeprowadzone przez Wojewodów wykazały m.in.:

- **nierealizowanie przez powiaty** zadań w zakresie: limitów rodzin zastępczych, szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze i istniejących rodzin zastępczych, dochodzenia świadczeń alimentacyjnych na rzecz dzieci w rodzinach zastępczych, niewielkiego wspierania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rodzin zastępczych w ramach grup wsparcia, zaniechania informowania sądu o zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy, braków w liczbie koordynatorów, współpracy z instytucjami gminnymi oraz umieszczania dzieci poniżej 10 roku życia w POW;

- **nierealizowanie przez gminy zadań w zakresie:** braku placówek wsparcia dziennego oraz niespełniania standardów tych placówek, braku rodzin wspierających, zaniechania współpracy z instytucjami pieczy zastępczej, niewystarczającego monitoringu rodzin zagrożonych kryzysem, konstruowania programów gminnych z pominięciem zadań i potrzeb w obszarze wspierania rodzin, braku poradnictwa specjalistycznego dla rodzin naturalnych, braku działań służących reintegracji rodzin, zaniechania opiniowania w sprawie rodzin, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej.

5.2.3. Przekształcanie placówek opiekuńczo-wychowawczych

W 14 skontrolowanych powiatach na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą funkcjonowało: po 87 w 2019 i 2020 r. i 93 w 2021 r. placówki opiekuńczo-wychowawcze. Zauważalny jest wzrost ich liczby w 2021 r. (o 6,9%) w odniesieniu do dwóch lat poprzednich, co spowodowane było koniecznością dostosowania liczby przebywających dzieci do nowego limitu liczby wychowanków – 30 do 14 dzieci. W ramach działań mających na celu realizację procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej ustawodawca wprowadził art. 230 ust. 1 wskazujący, że liczba dzieci umieszczonych w POW od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 1 stycznia 2021 r. – nie może być wyższa niż 30. Po tym okresie liczba dzieci w takich placówkach nie mogła być wyższa niż 14 (art. 95 ust. 3 ustawy). W tej sytuacji powiaty przekształcając funkcjonujące placówki tworzyły kolejne podmioty instytucjonalnej pieczy zastępczej, co było kierunkiem sprzecznym z intencją założeń procesu deinstytucjonalizacji, jednak takie rozwiązania reorganizacyjne podyktowane były koniecznością zabezpieczenia dotychczas umieszczonych w tej placówce dzieci i potrzebami środowisk lokalnych ze względu na brak odpowiedniej liczby rodzin zastępczych gotowych przyjąć dzieci powyżej 10. roku życia. Ten limit wieku wyznaczyły z kolei inne przepisy przejściowe. W art. 231 ustawy o pieczy zastępczej wskazano, że w okresie czterech lat od jej wejścia w życie, w POW mogły być umieszczane dzieci powyżej 7. roku życia. Jednocześnie art. 232 ust. 1 i 2 ustawy wprowadził przepisy umożliwiające od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. przebywanie dzieci w placówkach powyżej 7. roku życia, a po upływie tego terminu w POW mogą przebywać dzieci powyżej 10. roku życia.

Wzrost o 6,9%
liczby podmiotów
instytucjonalnej
pieczy zastępczej
w skontrolowanych
powiatach.

Przykłady

PCPR w Garwolinie: W dniu 17 grudnia 2020 r. Rada Powiatu Garwolińskiego podjęła uchwałę nr XXXI/176/2020 w sprawie reorganizacji Ośrodka Pomocy Dziecku „Zielone Izdebno” w Izdebnie Kolonii, utworzenia dwóch odrębnych placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz zapewnienia im wspólnej obsługi. Zwiększenie do trzech placówek opiekuńczo-wychowawczych na koniec 2021 r. wynikało z dostosowania ww. Ośrodka do wymogów ustawowych tak, aby powstały dwie 14-osobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze: interwencyjna i socjalizacyjna.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

MOPR w Lublinie: Od 1 września 2020 r. w wyniku reorganizacji jednej z placówek liczącej 30 miejsc, powstały dwie, z których każda dysponowała 14 miejscami. Na koniec 2021 r. wszystkie placówki opiekuńczo-wychowawcze funkcjonujące w Lublinie spełniały standardy w zakresie maksymalnej liczby miejsc.

Malejąca o 11,7% liczba miejsc w podmiotach instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Warto jednak zauważyć, że zgodnie z ideą deinstytucjonalizacji w skontrolowanych powiatach w trzyletnim badanym okresie o 11,7% zmalała liczba miejsc w POW. W poszczególnych latach objętych kontrolą organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej dysponowali 1145, 1109 i 1011 miejscami w tej formie pieczy zastępczej. W okresie od 2019 do 2021 r. nastąpił spadek liczby dzieci przebywających w POW (o 5,6%). Na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą ich liczba wyniosła odpowiednio: 864, 804 i 816.

Wzrost o 9,5% liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych niespełniających limitu wieku i liczby dzieci w latach 2019–2021.

Na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych niespełniających limitu wieku i liczby podopiecznych nieznacznie wzrosła i wyniosła 21 w 2019 r. i po 23 podmioty w latach 2020–2021. Tak więc od 2019 do 2021 r. ich liczba wzrosła o 9,5%. Zdecydowanie największe przekroczenia dotyczyły zachowania limitu wieku podopiecznych, gdyż problem ten dotyczył 14, 21 i 17 placówek, natomiast bez zachowania limitu liczby wychowanków na koniec poszczególnych lat funkcjonowało 7, 5 i 6 podmiotów.

Powodem przekroczenia limitów w zakresie liczby dzieci, jak i ich wieku była najczęściej konieczność umieszczenia w trybie interwencyjnym rodzeństwa, z których jedno nie miało ukończonych 10 lat. Występowała więc okoliczność uzasadniona art. 95 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Natomiast przekroczenie dopuszczalnej liczebności, o której mowa w art. 95 ust. 3 ustawy uwzględniało sytuację przewidzianą w art. 95 ust. 3a ustawy, tj. taką, w której dyrektor placówki może, pomimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w placówce, za zezwoleniem wojewody, przyjąć kolejne dziecko, w przypadku, gdy wychowankowie czasowo przebywają w innych placówkach (np. specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym).

Spadek w latach 2019–2021 o 12,3% liczby dzieci w POW niespełniających limitu wieku i liczby wychowanków

pozytywną tendencją w skontrolowanych powiatach był spadek o 12,3% w latach 2019–2021 liczby dzieci w POW bez zachowania standardu ich liczby i wieku. Ich liczba w poszczególnych latach objętych kontrolą na koniec roku wyniosła: 67, 69 i 58. Naruszenie to dotyczyło głównie przestrzegania limitu wieku (7 lub 10 lat) – odpowiednio 53, 60 i 50 dzieci. Problem niezachowania limitu liczby dzieci dotyczył 14, 9 i 8 dzieci przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej na terenie skontrolowanych powiatów.

Ponad trzykrotny wzrost od 2019 do 2021 liczby dzieci skierowanych do pieczy instytucjonalnej z powodu braku miejsc w pieczy rodzinnej

Niepokojącym zjawiskiem w badanych powiatach był wzrost o aż 111,8% w ciągu trzech lat objętych kontrolą liczby dzieci skierowanych z powodu braku miejsc w pieczy rodzinnej do placówki opiekuńczo-wychowawczej z naruszeniem standardu liczby i/lub wieku wychowanków. W ciągu poszczególnych lat objętych kontrolą ich liczba wyniosła: 17 w 2019 r., 32 w 2020 r. i 36 w 2021 r. Taki stan rzeczy świadczy o pogłębiającym się kryzysie zasobów rodzinnej pieczy zastępczej w skontrolowanych powiatach.

Przykłady

MOPR w Siedlcach: Na koniec 2019 r. jedna placówka a na koniec 2020 i 2021 r. dwie placówki naruszały ograniczenia ustawowe dotyczące liczby i wieku przebywających w nich dzieci, w tym ograniczenia dotyczące liczby dzieci zostały naruszone wyłącznie w odniesieniu do jednej placówki „Dom pod Kasztanami” Dom Dziecka w Siedlcach (art. 95 ust. 3 i art. 230 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej). Ograniczenie dotyczące wieku dzieci na koniec 2019 r., 2020 r., 2021 r. zostało naruszone przez ww. miejską placówkę „Dom pod Kasztanami” Dom Dziecka w Siedlcach (art. 232 ust. 1 i 2 ustawy) a na koniec 2020 i 2021 r. dodatkowo przez niepubliczną placówkę „Przystań”, prowadzoną przez Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce w Polsce (art. 95 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej).

PCPR w Opatowie: W 2019 r. w dwóch placówkach (POW w Opatowie i POW specjalistycznej) przekroczono dopuszczalne limity miejsc, określone dla placówek, które powstały po wejściu w życie ustawy o pieczy zastępczej na poziomie 14 miejsc (art. 95 ust. 3 ustawy). Natomiast w trzech placówkach (POW w Opatowie, POW specjalistycznej i POW w Ożarowie) umieszczono dzieci z przekroczeniem limitu wieku (w placówkach tych powinny przebywać dzieci w wieku powyżej 10 lat). W 2020 r. w dwóch placówkach przekroczono limit miejsc (POW w Opatowie i POW w Ożarowie), w pięciu umieszczono dzieci w wieku poniżej 10 lat. W 2021 r. w jednej placówce przekroczono limit miejsc (POW w Opatowie), a w czterech umieszczono dzieci w wieku poniżej 10 lat (POW w Opatowie, POW w Tarłowie, POW w Ożarowie i POW specjalistycznej).

Były to bardzo indywidualne sytuacje. Na przykład w **PCPR w Wołominie** 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 mogłoby 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 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 r. 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 określonej 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.

W innym przypadku w tej samej jednostce w sierpniu 2017 r. zostało interwencyjnie przyjęte dziecko do zawodowej rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego. W dniu przyjęcia dziecko nie miało

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ukończonych siedmiu lat. Następnego dnia po przyjęciu dziecka, PCPR poinformował sąd o tym fakcie 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 następnie Starosta Wołomiński wydał skierowanie do Domu Dziecka w Równem, do którego trafiło w sierpniu 2017 r. z rodziny zastępczej zawodowej o charakterze pogotowia rodzinnego. W dniu umieszczenia w Domu Dziecka w Równem nie miało jeszcze ukończonych siedmiu lat, a na koniec 2019 r. dziecko miało ukończone dziewięć lat. Przebywanie dziecka naruszało art. 95 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej ze względu na wiek poniżej 10. roku życia. Powodem umieszczenia tego dziecka w pieczy instytucjonalnej był brak rodziny zastępczej gotowej do jego przyjęcia oraz pilna potrzeba zwolnienia miejsca w pogotowiu rodzinnym.

Badania kontrolne obejmowały również zagadnienia dotyczące przeniesień dzieci z pieczy instytucjonalnej do pieczy rodzinnej. W skontrolowanych jednostkach takie sytuacje miały miejsce w odniesieniu do 32, 34 i 38 dzieci, co stanowi wzrost w latach 2019–2021 o 8,6% i jest zjawiskiem pozytywnym w kontekście procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej.

Wzrost aż o 62,5% liczby dzieci przeniesionych z pieczy rodzinnej do pieczy instytucjonalnej od 2019 do 2021 r.

W tym samym okresie nastąpił wzrost aż o 62,5% liczby dzieci przeniesionych z pieczy rodzinnej do pieczy instytucjonalnej (w poszczególnych latach 32, 37 i 52 dzieci). Powodem przeniesienia było najczęściej rozwiązanie dotychczasowej formy opieki i brak wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej.

Tak więc liczba miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej była coraz bardziej nieadekwatna do potrzeb z tym związanych. Jest to kierunek zupełnie odwrotny w odniesieniu do założeń deinstytucjonalizacji rodzinnej pieczy zastępczej.

Przykłady

PCPR w Stalowej Woli: W latach 2020–2021 stwierdzono po jednym przypadku przeniesienia dzieci z pieczy instytucjonalnej do pieczy rodzinnej. W 2019 r. nie przenoszono dzieci z pieczy instytucjonalnej do rodzin zastępczych. W 2019 r. dwoje dzieci zostało przeniesionych z rodzinnej pieczy zastępczej do pieczy zinstytucjonalizowanej. Opiekę nad dziećmi sprawowała babcia sprawująca funkcję rodziny zastępczej. W lutym 2019 r. babcia nagle zmarła. Sąd rodzinny niezwłocznie ustanowił dla małoletnich opiekuna prawnego w osobie wujka, dotychczas mieszkającego wspólnie z rodziną zastępczą. Nadzór nad przebiegiem opieki przejął Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stalowej Woli. Opiekun prawny nie poradził sobie z obowiązkami, które na siebie przyjął. W związku z zaistniałą sytuacją, Sąd Rejonowy w Stalowej Woli wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy instytucjonalnej. O umieszczeniu dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej zdecydowały również ich wiek (14 i 17 lat) oraz brak ich zgody na umieszczenie w rodzinie zastępczej.

PCPR w Słupsku: Badanie przyczyn przeniesienia dzieci z pieczy rodzinnej do pieczy instytucjonalnej przeprowadzone na próbie pięciorga dzieci wykazało, że w przypadku trojga dzieci przyczyną przeniesienia do placówki było niewłaściwe zachowanie wychowanków, w tym m.in. agresja, w dwóch

pozostałych – dzieci zostały przeniesione do placówek w związku z rozwiązaniem rodzin zastępczych na skutek występujących w nich nieprawidłowości, tj. konflikt między wychowankiem i opiekunem, pozostawianie wychowankowi opieki nad pozostałymi dziećmi, nieprawidłowe gospodarowanie środkami finansowymi wychowanka.

5.2.4. Dobór rodzin zastępczych, szkolenia kandydatów oraz zawieranie umów

Za dobór, szkolenie i kwalifikację osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej odpowiedzialna jest instytucja organizatora rodzinnej pieczy zastępczej powołana przez starostę. Zadaniem organizatora rodzinnej pieczy zastępczej są m.in.: kierowanie na szkolenie wg programu szkolenia dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, zatwierdzonym decyzją ministra rodziny, pracy i polityki społecznej, a także organizacją takich szkoleń. Do jego obowiązków należy również kwalifikowanie osób kandydujących do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, wydawanie zaświadczeń kwalifikacyjnych zawierających potwierdzenie ukończenia szkolenia, opinii o spełnianiu warunków i ocenę predyspozycji i motywacji do sprawowania pieczy zastępczej.

W okresie objętym kontrolą do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub sprawowania opieki w formie rdd zgłosiło chęć łącznie 386 rodzin, z tego w 138 w 2019 r., 98 w 2020 r. oraz 150 w 2021 r. W tym okresie przeszkolono 225 rodzin, odpowiednio po: 66, 75 i 84 w danym roku, natomiast do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zakwalifikowano 136 rodzin, odpowiednio: 39, 39 i 58. Badania kontrolne w zakresie kwalifikowania i doboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rdd przeprowadzono na podstawie dokumentacji 136 rodzin³⁷.

Przepisy ustawowe nie określają, jak długo powinna trwać realizacja procedury od ogłoszenia akcesu przez rodzinę do zakwalifikowania do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i wydania zaświadczenia kwalifikacyjnego. Wyniki kontroli wykazały, że średni czas, w jakim wykonywane były te czynności mieścił się w granicach od 127 dni w PCPR w Kaliszu³⁸ do 1327 dni w PCPR w Siedlcach³⁹.

Wzrost w latach 2019–2021 liczby kandydatów i osób przeszkolonych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej

Długotrwała realizacja procedury kwalifikacyjnej

Przykład

PCPR w Siedlcach: w przypadku rodzin, których okres kwalifikacji wynosił ponad 1000 dni, zaświadczenia sporządzano i wydawano wyłącznie na wniosek rodziny zastępczej. Ponieważ rodziny zastępcze nie wystąpiły ze stosownym wnioskiem zaświadczenia kwalifikacyjne nie były wydawane. Dopiero

³⁷ Dobór celowy – skontrolowano dokumentację rodzin, które podlegały kwalifikacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej i rdd w latach 2019–2021 i po zakończeniu procedury zostały wpisane do rejestru. Co do zasady były to po cztery rodziny zastępcze niezawodowe i zawodowe oraz dwa rdd, według kolejności zgłoszeń do procesu kwalifikacji lub rodziny utworzone we wcześniejszych latach. Kolejne badania na podstawie doboru próby, przeprowadzone u organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej, przeprowadzono na tej samej grupie rodzin.

³⁸ Procedura kwalifikacyjna od zgłoszenia przez rodzinę akcesu do wystawienia zaświadczenia kwalifikacyjnego trwała od 67 do 177 dni.

³⁹ Procedura kwalifikacyjna od zgłoszenia przez rodzinę akcesu do wystawienia zaświadczenia kwalifikacyjnego trwała od 469 do 1837 dni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

po kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w związku ze wskazaniem, że zaświadczenie kwalifikacyjne powinno stanowić część dokumentacji w sprawie, wszystkie rodziny niezawodowe, które ukończyły szkolenie w okresie przed kontrolą otrzymały zaświadczenie kwalifikacyjne zawierające potwierdzenie ukończenia szkolenia oraz spełnianie warunków, o których mowa w art. 42 ustawy o pieczy zastępczej.

Długotrwałość działań związanych z kwalifikacją do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wynikała z opóźnień w przekazaniu przez kandydatów dokumentacji niezbędnej do dokonania wstępnej akceptacji na szkolenie oraz wydłużonego okresu szkolenia z uwagi na pandemię Covid-19. Problem stanowiło również zorganizowanie w kontrolowanych powiatach wystarczająco licznej grupy szkoleniowej, w związku z czym miały też miejsce przypadki realizacji szkoleń w sąsiadujących powiatach.

Przykład

PCPR w Zamościu: podejmowało działania w kierunku organizacji takiego szkolenia poza powiatem. Zwróciło się z prośbą do powiatów ościennych i Ośrodka Adopcyjnego w Lublinie o możliwość przeszkolenia rodziny – jednak otrzymało odpowiedź o braku takiej możliwości. W ramach współpracy z PCPR w Krasnymstawie utworzono grupę szkoleniową, na której zostali przeszkoleni kandydaci z powiatu zamojskiego i krasnostawskiego.

Na ogół prawidłowe kwalifikowanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej

Kwalifikowanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej w 11 z 14 skontrolowanych jednostkach było prowadzone zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o pieczy zastępczej i procedurami wewnętrznymi (o ile zostały wdrożone). W trzech jednostkach ustalono nieprawidłowości w następującym zakresie:

- w **PCPR w Zamościu** w postępowaniach podczas kwalifikowania kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej nie udokumentowano spełnienia przez nich wszystkich wymogów określonych w art. 42 ustawy o pieczy zastępczej oraz wynikających z obowiązującej w PCPR procedury, w sprawie kwalifikowania kandydatów na rodziny zastępcze. Od czterech kandydatów nie wyegzekwowano zaświadczenia o zameldowaniu, w celu potwierdzenia faktu przebywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, to jest warunku wskazanego w art. 42 ust. 1 pkt 6 ustawy o pieczy zastępczej. Było to również niezgodne z wymaganiami procedury wewnętrznej. W jednym postępowaniu nie udokumentowano faktu posiadania stałego źródła dochodu, co najmniej jednej osoby z rodziny kandydującej do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, tj. warunku wskazanego w art. 42 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej. Wymóg uzyskania stosownego zaświadczenia wynikał również z uregulowań wewnętrznych;
- w **PCPR w Siedlcach** w przypadku kandydatki na rodzinę zastępczą dla czworga małoletnich dzieci (rodzeństwa), w momencie dokonywania oceny kwalifikacji do pełnienia pieczy zastępczej osoba ta była już w okresie wypowiedzenia umowy o pracę. Kandydatka deklarowała chęć poszukiwania pracy w ciągu najbliższych kilku miesięcy, jednak z rejestru danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wynika, że przez cały czas sprawowania funkcji

rodziny zastępczej pozostawała bez stałego źródła dochodów. Art. 42 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej wskazuje jednoznacznie, że w przypadku rodziny zastępczej niezawodowej, co najmniej jedna osoba tworząca tę rodzinę musi posiadać stałe źródło dochodów.

W dokumentacji tej osoby brak było wymaganej zgody rodziny zastępczej oraz pozytywnej opinii koordynatora. Kandydatka we wniosku dotyczącym prośby o przygotowanie do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej określiła, że starania jej mają na celu przejęcie opieki nad konkretnym rodzeństwem i wymieniła czwórkę dzieci, którymi się już opiekowała. Należy zaznaczyć, że przepis art. 53 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej wprost stanowi, że w rodzinie zastępczej niezawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej niż troje dzieci. Przepis ust. 2 ww. artykułu mówi, że w razie konieczności umieszczenia w rodzinie zastępczej rodzeństwa, za zgodą rodziny zastępczej oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora, jest dopuszczalne umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci. W tej samej jednostce w jednym przypadku w dokumentacji kandydatki brak było wstępnej akceptacji, o której mówi przepis art. 43 ustawy o pieczy zastępczej.

W jednym przypadku ustalono działania niezgodne z wewnętrzną procedurą kwalifikacyjną. W zarządzeniu kierownika jednostki wskazano dokumenty, które złożyć powinna osoba kandydująca do pełnienia funkcji rodziny zastępczej. Były to m. in. potwierdzenie zameldowania, zaświadczenie o zatrudnieniu, kserokopia dokumentów potwierdzających wykształcenie, kserokopia dowodu osobistego, życiorys indywidualny kandydata. W jednym przypadku w dokumentacji kandydatki brak było ww. dokumentów;

- w **PCPR w Opatowie** kierownik jednostki nierzetelnie weryfikował wypełnienie przez osoby prowadzące trzy niezawodowe rodziny zastępcze warunków określonych w art. 42 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Spełnienie tych warunków udokumentowano niewłaściwie wypełnionymi oświadczeniami, z których nie wynikało, czy osoby te nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo i/lub nie mają ograniczonych zdolności do czynności prawnych. Nie został skreślony/zakreślony odpowiedni zapis.

W celu weryfikacji spełnienia warunków określonych w art. 42 ust. 1 pkt 1, 6 i 7 oraz ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej⁴⁰, prowadzono wywiady środowiskowe, zbierano dokumentację potwierdzającą miejsce zamieszkania, zatrudnienie oraz wysokość dochodów; przeprowadzono badania pedagogiczne. Na podstawie odpowiednich zaświadczeń lekarskich i opinii, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 5 lit. b, tj. opinii o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej wysta-

⁴⁰ Tj. wykazania, czy osoby te dają rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej; przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnią odpowiednie warunki bytowe i mieszkaniowe umożliwiające dziecku zaspokajanie jego indywidualnych potrzeb (rozwoju emocjonalnego, fizycznego i społecznego, właściwej edukacji i rozwoju zainteresowań, wypoczynku i organizacji czasu wolnego) oraz w przypadku rodziny zastępczej niezawodowej co najmniej jedna osoba tworząca tę rodzinę musi posiadać stałe źródło dochodów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wionej przez psychologa, który posiada co najmniej wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku psychologia oraz dwuletnie doświadczenie w poradnictwie rodzinnym. Spełnienie warunków określonych w art. 42 ust. 1 pkt 2–4 i ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej⁴¹ potwierdzano na podstawie pisemnych oświadczeń sporządzanych przez kandydatów lub na podstawie dokumentacji źródłowej.

Przeprowadzanie szkoleń na podstawie aktualnie zatwierdzonych programów

We wszystkich 14 skontrolowanych jednostkach pełniących funkcję organizatora, programy szkoleniowe zostały opracowane na podstawie obowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej⁴² zawierającego m.in. minimum programowe szkoleń dla osób zainteresowanych prowadzeniem rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka lub POW typu rodzinnego. Szkolenia kandydatów zostały przeprowadzone na podstawie aktualnie zatwierdzonych programów.

Nieprawidłowości w rejestrach w połowie skontrolowanych jednostek

W siedmiu z 14 skontrolowanych jednostkach prawidłowo prowadzono rejestry danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub do prowadzenia rodzinnego domu dziecka i pełniących funkcję rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej oraz prowadzących rodzinny dom dziecka, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Zawierały dane wymienione w art. 46 ust. 2 ww. ustawy, które były aktualizowane oraz przekazywano je do właściwego sądu, zgodnie z art. 46 ust. 4 powyższej ustawy. W pozostałych jednostkach zamieszczano w tych dokumentach niezgodne ze stanem faktycznym, niepełne lub nieaktualnie dane⁴³.

Przykłady

MOPR w Lublinie: rejestr danych o osobach pełniących funkcję rodziny zastępczej lub prowadzących rodzinny dom dziecka nie zawierał danych niezbędnych do stwierdzenia, że dana osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, tj. wynikających z zaświadczenia lekarskiego oraz opinii, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy. Wbrew wymogom art. 46 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej, pięć rodzin zastępczych nie przedstawiło opinii psychologicznych o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, a jedna z rodzin także zaświadczenia o stanie zdrowia.

PCPR w Opatowie: wprowadzone w 2019 r. dane dotyczące osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej oraz osób pełniących funkcję rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej, nie były później aktualizowane.

⁴¹ Tj. wykazania, czy osoby te nie są i nie były pozbawione władzy rodzicielskiej, oraz władza rodzicielska nie jest im ograniczona ani zawieszona; wypełniają obowiązek alimentacyjny – w przypadku gdy taki obowiązek w stosunku do nich wynika z tytułu egzekucyjnego; nie są ograniczone w zdolności do czynności prawnych oraz nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo.

⁴² Dz. U. Nr 274, poz. 1620.

⁴³ PCPR w: Gnieźnie, Opatowie, Sandomierzu, Zamościu, MOPR w Lublinie i MOPS w Zamościu. W PCPR w Kaliszu w 2020 r. w wyniku kontroli Wojewody Wielkopolskiego zlecono prowadzenie rejestru danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, uwzględniającego wszystkie dane wymagane na mocy obowiązujących przepisów. Po jej przeprowadzeniu rejestr ten został prawidłowo zaprowadzony, zawierał wymagane dane i był na bieżąco aktualizowany.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W efekcie wg stanu na 31 grudnia 2021 r. rejestr zawierał nieprawidłowe informacje dotyczące: osób prowadzących rodziny zastępcze niezawodowe (w rejestrze wykazano sześć rodzin niezawodowych, mimo że rodziny te w latach 2020–2021 zostały rozwiązane); osób zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej niezawodowej (wskazano dane jednej osoby, która złożyła rezygnację z tej funkcji); liczby dzieci objętych pieczę zastępczą (wykazano dzieci, które opuściły pieczę).

W latach 2019–2021 w skontrolowanych jednostkach zawarto łącznie 63 umowy z rodzinami zastępczymi i osobami prowadzącymi rdd, z tego 40 umów z rodzinami zastępczymi, a pozostałe 23 z prowadzącymi rdd.

Na podstawie ustaleń wynikających z 80 zawartych w okresie objętym kontrolą oraz w poprzednich latach umów ustalono, że w sześciu z 14 skontrolowanych podmiotach wystąpiły nieprawidłowości związane z realizacją wymogów ustawowych, które w większości odnosiły się do braku wymaganych elementów wynikających z art. 54 ustawy o pieczy zastępczej⁴⁴.

Nieprawidłowości dotyczące zawierania umów z podmiotami rodzinnej pieczy zastępczej w sześciu z 14 jednostek

Przykłady

MOPR w Lublinie: W umowie zlecenia o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej nie określono zakresu niezbędnej pomocy w razie choroby osób tworzących rodzinę zastępczą lub problemów z powierzonymi dziećmi, co było wymagane przepisem art. 54 ust. 3 pkt 11 ustawy o pieczy zastępczej. Nie ustalona została również wysokość kosztów utrzymania i eksploatacji lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym ma być pełniona funkcja rodziny zastępczej, wbrew wymogom art. 54 ust. 3 pkt 12a powołanej ustawy.

PCPR w Zamościu: w dwóch umowach podano błędną podstawę prawną ich zawarcia oraz umowy nie zawierały co najmniej jednego ze wskazanych w art. 54 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej elementów, tj.: liczby dzieci powierzonych rodzinie zastępczej – dwie umowy (art. 54 ust. 3 pkt 5 ustawy), maksymalnej liczby dzieci, które można umieścić w danej rodzinie zastępczej – trzy umowy (art. 54 ust. 3 pkt 6 ustawy), wysokości kosztów utrzymania i eksploatacji lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym ma być pełniona funkcja rodziny zastępczej – trzy umowy (art. 54 ust. 3 pkt 12 a ustawy).

PCPR w Gnieźnie: cztery zbadane umowy zawierały elementy wymienione w art. 54 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej, poza danymi dotyczącymi liczby dzieci powierzonych rodzinie zastępczej oraz wysokości kosztów utrzymania i eksploatacji lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym ma być pełniona funkcja rodziny zastępczej zawodowej, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 3 pkt 5 i pkt 12a ustawy o pieczy zastępczej.

Kontrola w **PCPR w Sandomierzu** wykazała, że zawarte zostały umowy z osobami prowadzącymi dwie rodziny zastępcze zawodowe i rdd oraz trzy aneksy do tych umów, w których nieprawidłowo określono

Finansowe nieprawidłowości w zawieranych umowach z rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rdd

⁴⁴ W przypadku, gdy w latach objętych kontrolą nie zawierano umów na prowadzenie rodzin zastępczych zawodowych i rdd, dla realizacji celów kontroli zbadano umowy podpisane w poprzednich latach. Nieprawidłowości wystąpiły w PCPR w: Garwolinie, Gnieźnie, Sandomierzu, Wołominie, Zamościu oraz w MOPR w Lublinie.

wysokość miesięcznego wynagrodzenia za pełnienie funkcji rodziny zastępczej, do czego szczegółowo odniesiono się w rozdziale 5.2.7. *Finansowanie pieczy zastępczej*.

5.2.5. Działania na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej

Głównym celem pracy z dzieckiem jest prawidłowy rozwój dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, realizowany wg obszarów (celów) takich jak: zdrowie, rodzina, edukacja, zainteresowania, usamodzielnienie, przysposobienie. Podstawą realizacji zadania przez koordynatora powinno być dokładne rozpoznanie wszystkich potrzeb dziecka oraz zaplanowanie odpowiednich działań w tym zakresie, co powinno mieć odzwierciedlenie w sporządzonym planie pomocy dziecku. W skontrolowanych dokumentach najczęściej wskazywanymi celami i działaniami były:

- zdrowie oraz działania polegające na zapewnieniu podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej;
- rodzina oraz działania polegające na kultywowaniu przez rodzinę zastępczą uroczystości religijnych i rodzinnych, podtrzymanie kontaktów z rodziną biologiczną;
- edukacja oraz działania polegające na monitorowaniu postępów w nauce, kontynuacji nauki w szkole, uczestnictwo w zajęciach uzupełniających;
- zainteresowania oraz działania polegające na umożliwieniu rozwoju uzdolnień i zainteresowań zgodnie z potrzebami dziecka;
- usamodzielnienie oraz działania polegające na sporządzeniu planu usamodzielnienia;
- przysposobienie oraz działania polegające na dopełnieniu formalności związanych z procesem adopcyjnym.

Podstawowym dokumentem wyznaczającym cel i zakres pracy z rodziną lub prowadzącym rdd jest plan pomocy dziecku, który z uwagi na jego znaczenie w pracy środowiskowej powinien być opracowywany niezwłocznie po zapoznaniu się z sytuacją dzieci objętych opieką. Obowiązek opracowania planu pomocy dziecku został wprowadzony od dnia 1 stycznia 2012 r., tj. od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej i wynika z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Badania kontrolne obejmowały dokumentację dotyczącą planowania pomocy dla 140 dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.

Nieopracowanie planów pomocy dziecku w trzech skontrolowanych jednostkach

W trzech skontrolowanych podmiotach⁴⁵ ustalono nieprawidłowości w związku z nieopracowaniem planów pomocy dziecku. W **PCPR w Opatowie** nie opracowano planów pomocy dla dwojga dzieci przebywających w dwóch niezawodowych rodzinach zastępczych objętych opieką pracownika socjalnego w imieniu organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, co tłumaczono tym, że rodziny zastępcze nie złożyły wniosku o objęcie ich pomocą koordynatora i tym samym jego zadania przejął organizator rodzinnej pieczy zastępczej wykonując „kartę dziecka”. Takie działanie było jednak niezgodne z art. 77 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 77

⁴⁵ PCPR w: Kaliszu, Opatowie, Stalowej Woli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ust. 1a ustawy o pieczy zastępczej, gdyż sporządzenie planu pomocy dziecku, zgodnie z art. 77 ust. 1a ustawy o pieczy zastępczej, nie może być uzależnione od złożenia przez rodziny zastępcze ww. wniosku o objęcie opieką koordynatora. Zgodnie z decyzją organizatora pieczy zastępczej, opieka ta powinna zostać zaplanowana i zapewniona. W drugiej jednostce (**PCPR w Stalowej Woli**) przyczyną nieopracowania planu pomocy dziecku było niedopatrzenie.

Ustawa o pieczy zastępczej nie określa norm czasowych na opracowanie planu pomocy dziecku, które są dokumentami niestandardowymi i wymagającymi pozyskania wszechstronnej wiedzy na temat sytuacji dziecka⁴⁶.

Na podstawie zbadanej dokumentacji ustalono, że proces przygotowania planu pomocy dziecku zajmował średnio około pięć miesięcy od postanowienia sądu o umieszczeniu dziecka w rodzinie lub objęcia rodziny przez organizatora po zmianie miejsca zamieszkania. W tym czasie koordynatorzy lub pracownicy socjalni pracowali w kierunku rozpoznawania potrzeb rodziny i określenia celów dalszej pracy oraz budowania relacji z rodziną. Gdy dziecko trafia do pieczy, bardzo zróżnicowany jest poziom wiedzy o jego sytuacji i innych licznych uwarunkowaniach: rozwojowych, zdrowotnych, rodzinnych, edukacyjnych. Pozyskana wiedza o tych okolicznościach i kontekstach jest składową wstępnego oglądu diagnostycznego dziecka na bazie czego wypracowywane były konkretne zapisy planu pomocy.

Opracowanie planu pomocy dziecku wymaga również rozeznania sytuacji i współpracy służb powiatowych z asystentami rodziny bądź pracownikami socjalnymi z gminy, z której pochodzi dziecko umieszczone w pieczy zastępczej, gdyż to oni znają sytuację rodziny biologicznej. Na czas opracowania planu pomocy dziecku wpływa również długotrwały proces gromadzenia dokumentacji dziecka.

Najszybciej opracowane plany pomocy dziecku przygotowano w ciągu zaledwie kilku czy kilkunastu dni, jednak ustalono również przypadki, gdy okres ten w skrajnych przypadkach wyniósł kilka lat – najdłużej po 13 latach.

Długotrwały proces przygotowania planów pomocy dziecku oraz nieopracowanie tych dokumentów

⁴⁶ W procedurze badawczej niniejszej kontroli dla planów pomocy dla dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej pomocniczo przyjęto wymogi, jakie zostały ustanowione w rozporządzeniu w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej. Ustalono w nim, że niezwłocznie po przyjęciu dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej sporządza się diagnozę psychofizyczną dziecka (§ 14 pkt 1), natomiast zgodnie z § 15 pkt 1 również niezwłocznie po sporządzeniu tego dokumentu wychowawca kierujący procesem wychowawczym dziecka, we współpracy z asystentem rodziny prowadzącym pracę z rodziną dziecka, opracowuje plan pomocy dziecku. W § 15 pkt 3 ww. rozporządzenia ustalono, jakie elementy powinien zawierać plan pomocy dziecku, tj. określa się w nim cele i działania krótkoterminowe i długoterminowe, uwzględniając w szczególności wiek dziecka, jego możliwości psychofizyczne, sytuację rodzinną i przebieg procesu przygotowania dziecka do usamodzielnienia, a także wyznacza się cel pracy z dzieckiem, uwzględniający powrót dziecka do rodziny, umieszczenie dziecka w rodzinie przysposabiającej, umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub przygotowanie dziecka do usamodzielnienia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W poszczególnych jednostkach plany pomocy dziecku opracowywano w bardzo zróżnicowanych okresach.

Przykłady

MOPR w Lublinie: w jednym przypadku plan dla dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej zawodowej opracowano po 10 dniach od jego umieszczenia w pieczy zastępczej na podstawie postanowienia sądu, natomiast w dziewięciu przypadkach okres ten wyniósł od 56 do 140 dni.

MOPS w Radomiu: najkrócej opracowano plan pomocy dziecku po 27 dniach od umieszczenia dziecka w pieczy, a najdłużej po 424 dniach, co spowodowane było zmianami przez sąd postanowień opiekuńczych, skutkujących zmianami form pieczy zastępczej.

Największe nieprawidłowości w odniesieniu do braku opracowania planów pomocy dziecku stwierdzono w **PCPR w Kaliszu**, gdzie w latach objętych kontrolą:

- w jednej rodzinie nie przygotowano planu pomocy dla żadnego z trojga dzieci;
- w innej rodzinie, planu pomocy nie ustalono dla dwojga dzieci (spośród trojga umieszczonych) – ostatecznie adoptowanych przez tę rodzinę – w czerwcu 2018 r. i sierpniu 2020 r., dla jednego dziecka, plan utworzono po upływie 3 lat i 5 miesięcy od postanowienia sądu o umieszczeniu go w rodzinie zastępczej;
- w trzeciej rodzinie planu pomocy nie opracowano dla jednego z dzieci. Dla pięciorga pozostałych dzieci umieszczonych w tej rodzinie plany ustanowiono: dla dwojga dzieci po 4 latach i 9 miesiącach, a dla trojga dzieci po ponad 3 latach od postanowienia sądu o umieszczeniu w rodzinie zastępczej;
- w czwartej rodzinie planu pomocy nie opracowano dla jednego z dzieci, które w sierpniu 2021 r. wróciło do biologicznej matki po niespełna roku pobytu w rodzinie zastępczej. Dla czworga pozostałych dzieci umieszczonych w tej rodzinie plany ustanowiono po 2 latach od rozpoczęcia współpracy PCPR z rodziną, po zmianie jej miejsca zamieszkania.

W jednostce tej dla pozostałych sześciu rodzin plan pomocy został ustalony dla każdego dziecka, lecz nastąpiło to najszybciej po upływie 1 roku i 8 miesięcy, a najdłużej po 13 latach od postanowienia sądu o umieszczeniu dziecka w rodzinie lub objęcia rodziny przez organizatora po zmianie miejsca zamieszkania (9 lat i 10 miesięcy od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej, która nakłada obowiązek przygotowania takiego planu).

Nieprzestrzeganie wewnętrznych unormowań dotyczących terminowości opracowania planów pomocy dziecku

W związku z tym, że w przepisach nie ustalono szczegółowych wymogów dotyczących planów pomocy dla dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej – np. terminu opracowania oraz co powinien zawierać plan pracy, niektóre podmioty przyjmują własne regulacje zawierające wymogi odnośnie opracowania tego dokumentu. W jednej z kontrolowanych jednostek został wyznaczony czas na opracowanie planu pomocy rodzinie. W **PCPR w Wołominie** ustalono, że plan pomocy dziecku powinien być opracowany i podpisany w ciągu trzech miesięcy od jego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

umieszczenia w pieczy zastępczej. Kontrola wykazała, że w czterech przypadkach plany pomocy dziecku opracowano nieterminowo, co tłumaczono błędami komunikacyjnymi w przepływie informacji pomiędzy pracownikami, a dodatkowym czynnikiem wpływającym na wydłużenie czasu była pandemia COVID-19, która znacząco ograniczyła kontakty osobiste z rodzinami zastępczymi. Należy również zaznaczyć, że w jednostce tej trzy plany pomocy dziecku nie zawierały daty ich opracowania.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach osoby i instytucje zaangażowane w realizację planów pomocy dziecku (w tym m.in. rodzice zastępczy, koordynatorzy) wywiązywały się ze zobowiązań w nich zawartych.

W 12 na 14 skontrolowanych jednostek plany pomocy dziecku były dostosowane do indywidualnych przypadków, gdyż zadania/działania były sformułowane w sposób adekwatny do wieku, sytuacji i potrzeb danego dziecka. Używane sformułowania miały charakter uniwersalny, tj. występowały także w innych planach, np. w obszarze edukacja celem była „stabilna sytuacja szkolna”, a wśród działań wskazywano m.in. „monitorowanie funkcjonowania w środowisku szkolnym”, „współpraca z kadrami pedagogicznymi”, „udział w zebraniach szkolnych” i „adekwatne reagowanie na potrzeby edukacyjne”.

Dokumenty te odnosiły się do problemów i celów pracy z dzieckiem. W zależności od sytuacji dziecka wskazywano problemy i sposoby ich rozwiązywania. Realizacja planów wiązała się z koniecznością zaangażowania przede wszystkim psychologa, pedagoga, logopedy, kadry pedagogicznej, organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej i rodziców zastępczych. Plany zawierały postanowienia dotyczące roli rodziny zastępczej w realizacji poszczególnych działań lub zadań. W przypadkach, gdy status prawny, stan zdrowia czy sposób utrzymywania kontaktów z dzieckiem to umożliwiał, wskazywana była rola rodziców biologicznych w realizacji planu pomocy.

W dwóch jednostkach⁴⁷ plany pomocy dziecku nie były należycie zindywidualizowane. Brak odpowiedniej indywidualizacji planów pomocy świadczy o niedochowaniu należytej staranności przy ich opracowywaniu.

Przykład

PCPR w Opatowie: plany opracowane dla dwojga dzieci nie były w pełni zindywidualizowane, ponieważ koordynatorzy nie uwzględnili w nich aktualnych problemów tych dzieci i nie określili w związku z tym działań pomocowych. W jednym przypadku dokumenty te nie uwzględniały wniosków wynikających z opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych, orzeczenia o niepełnosprawności oraz zaleceń co do rodzaju terapii i sposobu jej prowadzenia. W innym planie nie uwzględniono trudności wychowawczych i szkolnych dziecka, jego kłopotów, wynikających z nieprzestrzegania prawa oraz kwestii przygotowania do usamodzielnienia.

Prawidłowe wyznaczenie celów i oczekiwanych efektów umożliwia rzetelne monitorowanie stopnia ich osiągnięcia. W 12 z 14 skontrolowanych podmiotów zaplanowane działania odnosiły się do celu głównego, w tym m.in. powrotu dziecka do rodziny biologicznej, przysposobienia.

Zawartość planów pomocy dziecku

Niezgodność wyznaczonego celu z zaplanowanymi działaniami

⁴⁷ PCPR w: Gnieźnie i Opatowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wskazane w tych dokumentach działania były dostosowane do wyznaczonych celów, przy czym zróżnicowany był stopień szczegółowości opisu tych działań szczególnie w odniesieniu do celów szczegółowych. Wskazywano w nich zarówno kwestie indywidualne jak np. przejście żałoby po śmierci matki, niwelowanie wad wymowy, aklimatyzację dziecka do nowego miejsca zamieszkania ojca biologicznego podczas regulowanych wizyt, ukończenia szkoły na ustalonym i wskazanym w planie kierunku, ale również bardziej ogólne aspekty rozwojowe jak np. utrzymanie dobrych wyników w nauce, wybór kierunku dalszego kształcenia, wzmacnianie samodzielności poprzez wykazywanie akceptacji i wzmacnianie mocnych stron dziecka. Na przykład w **PCPR w Zamościu** realizacji celu „Wspieranie procesu adaptacji wychowanka w rodzinie zastępczej” miało służyć działanie: „Kształtowanie postawy wzajemnej akceptacji, integracja z otaczającym środowiskiem, pomoc w przezwyciężaniu pojawiających się trudności”, zaś w innym planie cel: „Rozwój edukacyjny dziecka” miał być realizowany poprzez: „Zapewnienie kształcenia, wyrównywanie braków rozwojowych i szkolnych, stały kontakt z nauczycielami, indywidualna pomoc w nauce, nadzorowanie frekwencji szkolnej, monitorowanie kwestii poprawy zagrożeń, zaopatrywanie dziecka w przybory niezbędne do nauki oraz wszelkie materiały do zajęć plastycznych”.

Brak lub nienależycie
wyznaczony cel główny

W dwóch jednostkach w planie pomocy dziecku nie zamieszczono lub nienależycie wyznaczono cel główny⁴⁸.

Przykłady

PCPR w Opatowie: nieprawidłowo określono cel główny w planach pomocy opracowanych dla sześciorga dzieci, gdyż nie był on zgodny z aktualną sytuacją tych dzieci. W planach tych wskazano „Dążenie do powrotu dziecka po opiekę rodziców biologicznych”, mimo że nie zaplanowano żadnych działań mających służyć temu celowi, co wynikało z uregulowanej sytuacji prawnej dzieci (w przypadku jednego z nich przesłano dokumenty do Świętokrzyskiego Ośrodka Adopcyjnego) lub przygotowania dziecka do usamodzielnienia. W konstruowaniu tego celu nie wykorzystano ustaleń z przeprowadzonej oceny sytuacji dziecka, gdzie w każdym przypadku wnioskowano o pozostawienie w pieczy zastępczej.

PCPR w Sandomierzu: w planach pomocy opracowanych dla dwójki dzieci wyznaczono cel główny nieadekwatny do sytuacji dziecka i w związku z tym zaplanowane działania nie były odpowiednie. W pierwszym przypadku utrzymano możliwość powrotu dziecka do rodziny biologicznej, mimo iż rodzice byli pozbawieni praw rodzicielskich. W drugiej sytuacji nie uwzględniono możliwości pozostania dziecka w wieku 16 lat w pieczy zastępczej do usamodzielnienia i pominięto cały proces wyboru kierunku kształcenia w szkole ponadpodstawowej i planowania dalszych losów dziecka.

Plany pomocy opracowane dla innych sześciorga dzieci nie były dostosowane do ich aktualnej sytuacji i trudności, z którymi się borykały. W odniesieniu do jednego z tych dzieci zaplanowano spotkania z matką biologiczną (nie żyła), nie zaplanowano natomiast żadnych działań związanych z zapewnieniem kształcenia, wyrównaniem braków i rozwojem uzdolnień, mimo że dziecko uczęszczało już do przedszkola. Dla innych dzieci obowiązywały plany opracowane ponad 10 lat temu, które zawierały nieaktualne zapisy np. konieczność odbiera-

⁴⁸ PCPR w: Opatowie i Sandomierzu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia ze szkoły dzieci (które osiągnęły w okresie objętym kontrolą wiek 15–16 lat), a nie uwzględniały pomocy w przeciwdziałaniu trudnościom wynikającym ze zdiagnozowanej w ostatnich latach niepełnosprawności, wsparcia w realizacji kształcenia specjalnego, wyboru szkoły czy też problemów wynikających z „toksycznych” kontaktów z rodzicem biologicznym lub starszym rodzeństwem.

Nieprawidłowości wskazujące na przygotowanie planów pomocy dziecku bez udziału osób wszystkich zobowiązanych do współpracy przy ich przygotowaniu, wystąpiły niemal we wszystkich badanych jednostkach. Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy plan pomocy dziecku powinien zostać przygotowany, we współpracy z odpowiednio 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, planu pomocy dziecku. Na 14 skontrolowanych podmiotów realizujących zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, tylko w jednej jednostce (**MOPR Lublinie**) wymóg ten był realizowany.

Brak współpracy jednostek gminnych i powiatowych na etapie przygotowania planu pomocy dziecku

Przykłady

PCPR w Garwolinie: Z treści 10 skontrolowanych planów pomocy wynika, że tylko dwa plany pomocy dziecku podpisane były przez asystenta rodziny lub podmiot organizujący pracę z rodziną biologiczną. W trzech przypadkach plan nie zawierał takiego podpisu, gdyż: nie ustalono miejsca zamieszkania rodziców biologicznych, pomimo podejmowanych prób; właściwym do pracy z rodziną biologiczną dziecka był OPS spoza powiatu garwolińskiego; rodzice biologiczni dziecka nie żyli. Pozostałych pięć planów pomocy dziecku zostało przygotowanych jedynie przez rodzinę zastępczą lub pracownika PCPR, gdyż brak było w planach pomocy dziecku podpisu przedstawicieli miasta/gminy potwierdzających ich współpracę w przygotowaniu dokumentu oraz brak było dowodów świadczących o współpracy przy ich opracowywaniu przez przedstawicieli miasta/gminy.

MOPR w Siedlcach: w dwóch przypadkach badane plany zostały przygotowane przez koordynatora we współpracy z rodziną zastępczą oraz asystentem rodziny, czego potwierdzeniem były podpisy złożone przez ww. podmioty. W pozostałych ośmiu przypadkach z dokumentacji nie wynikał fakt przygotowywania planu we współpracy z asystentem rodziny lub podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną, co było niezgodne z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy. Dokumentacja nie wskazywała też, że MOPR wzywał do podjęcia takiej współpracy asystenta rodziny bądź pracownika socjalnego MOPR. Badane plany zostały podpisane jedynie przez rodzinę zastępczą oraz przez koordynatora.

PCPR w Zamościu: żaden ze sporządzonych w okresie objętym kontrolą przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej plan pomocy dziecku nie zawierał podpisu asystenta rodziny lub przedstawiciela podmiotu organizującego pracę z rodziną biologiczną, potwierdzającego opracowanie tego dokumentu we współpracy z tymi osobami. PPD zawierały natomiast podpisy koordynatora i opiekunów zastępczych, przy czym jeden opatrzony był wpisem rodzica zastępczego *otrzymałam do zapoznania*.

Opracowanie planu pomocy dziecku wymaga współdziałania podmiotów funkcjonujących w gminie (asystent rodziny lub pracownik socjalny) i w powiecie (koordynator rodzinnej pieczy zastępczej). Dyspozycja przytoczonego przepisu pomimo, iż nie wskazuje zakresu uczestnictwa

asystenta lub podmiotu organizującego pracę z rodziną biologiczną (z reguły ośrodka pomocy społecznej), stanowi o obowiązku każdorazowego uczestnictwa ww. w tym procesie. Kierownicy jednostek kontrolowanych najczęściej wyjaśniali, że zaangażowanie przy opracowywaniu planów pomocy dziecku może potwierdzić dokumentacja świadcząca o współpracy pomiędzy organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej a pracownikami gminy. Należy jednak zaznaczyć, że współpraca koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z asystentem rodziny skierowana jest na zebranie informacji o rodzinie biologicznej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, niezbędnych do rzetelnego wypracowania treści dokumentu wyznaczającego kierunki i metody działań dla dobra dziecka. Na przykład kontrola w **PCPR w Opatowie** wykazała, że plany opracowane dla czworga dzieci powstały w okresie ograniczeń wynikających z epidemii Covid-19. Zawierały one informacje wynikające z pism otrzymanych z ośrodków pomocy społecznej właściwych dla miejsca zamieszkania rodziców/rodzica biologicznego zapisane w odrębnej rubryce planu zatytułowanej w *opinii OPS*, a w dokumentacji tych dzieci dostępne były powołane pisma. Jednak plany pomocy dla tych dzieci nie były podpisane przez przedstawicieli wszystkich podmiotów organizujących pracę z rodziną, wskazanych w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej.

Przedmiotowy przepis jednoznacznie wskazuje wszystkich interesariuszy procesu tworzenia planu pomocy dziecku, których współpraca jest wymagana przy opracowywaniu tego dokumentu. W jej wyniku powinien powstać plan działania w formie planu pomocy dziecku, a poświadczaniem akceptacji jego treści winno być złożenie podpisu pod nim. W tej sytuacji, oprócz podpisów pracowników jednostek powiatowych (koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej) i osób pełniących pieczę zastępczą, niezbędna jest akceptacja ze strony przedstawicieli gminy (pracownika socjalnego z OPS) lub odpowiednia adnotacja o przyczynach braku podpisu pracowników gminnego podmiotu organizującego pracę z rodziną biologiczną dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej.

Brak w planach pomocy dziecku oczekiwanych efektów lub/i osób odpowiedzialnych za ich realizację w trzech podmiotach

W 11 skontrolowanych jednostkach w planach pomocy dziecku określano oczekiwane efekty i wskazano osoby odpowiedzialne za ich realizację (np. zapewnienie możliwości wspólnych działań pod nadzorem rodzica zastępczego, za dbanie o dobrostan psychiczny dziecka odpowiadał rodzic zastępczy, a w pewnych sytuacjach także psycholog, a nawet psychiatra).

Przykład

MOPR w Lublinie: dokumenty te określały oczekiwane cele do osiągnięcia w poszczególnych sferach/obszarach pracy z dzieckiem. We wszystkich przypadkach za realizację zadań odpowiedzialni byli opiekunowie zastępczy. Incydentalnie, dodatkowo, wskazywany był rodzic biologiczny lub asystent rodziny. Wśród „realizatorów” wymieniani byli także koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, lecz podkreślali oni swój udział w zakresie „monitorowania i wspierania” realizacji planu przez rodzinę. W planach sześciorca dzieci stwierdzono, że koordynatorzy przewidzieli swój udział w realizacji działań jedynie w dwóch obszarach, tj. „umożliwienie kontaktów z rodzicami i innymi osobami bliskimi” oraz „zapewnienie ochrony przed arbitralną/bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka”, a nie zaplanowali swojego udziału w realizacji zadań/działań w obszarze „zdrowie i rozwój – zapewnienie dostępu do świadczeń zdrowotnych”

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz „edukacja – zapewnienie kształcenia, wyrównywania braków rozwojowych, i szkolnych”, mimo że – zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej – do zadań koordynatora należy w szczególności zapewnienie rodzicom zastępczym (...) dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej.

W pozostałych trzech jednostkach w planach pomocy dziecku nie określano oczekiwanych efektów⁴⁹.

Przykład

PCPR w Zamościu w planach pomocy dziecku nie określano oczekiwanych efektów pracy z dzieckiem, a jako osoby odpowiedzialne za realizację zawartych w nich celów wskazywano rodzinę zastępczą działającą w porozumieniu z koordynatorem pieczy zastępczej oraz w przypadku wybranych celów np. rozwój emocjonalno-społeczny – psychologa.

W **PCPR w Gnieźnie** nie określono celów i oczekiwanych efektów, co znacznie utrudnia monitorowanie stopnia ich osiągnięcia. Zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi Wojewody Wielkopolskiego w 2021 r. w jednostce tej wprowadzono nowy formularz planu pomocy dziecku, który zawiera cele, oczekiwane efekty oraz osoby odpowiedzialne za ich realizację. Plan pracy z 21 stycznia 2022 r. jednego z dzieci, których dokumentacja została poddana kontroli, został opracowany na podstawie nowego wzoru.

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej systematycznie, średnio raz w miesiącu, kontaktowali się z rodzinami zastępczymi lub osobami prowadzącymi rdd. Częstotliwość tych czynności wzrastała w okresach gromadzenia informacji przed oceną sytuacji dziecka przebywającego w tej rodzinie lub gdy sytuacja w środowisku tego wymagała, np. kiedy rodziny zwracały się o pomoc w znalezieniu lekarza specjalisty, uzyskaniu konsultacji psychologiczno-pedagogicznej lub sygnalizowały problemy w szkole. Z tych względów różnice w częstotliwości kontaktów wynikały przede wszystkim z potrzeb danej rodziny.

Ze spotkań w formie wizyt w domu rodziny, kontaktów telefonicznych lub e-mail czy spotkań w siedzibie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej sporządzali notatki, przedstawiając w nich informacje na temat funkcjonowania rodziny. Dłuższe przerwy w kontaktach bezpośrednich spowodowane były wprowadzonymi obostrzeniami związanymi z epidemią COVID. Spotkania lub kontakty z rodzinami nie zawsze były jednak rzetelnie dokumentowane.

Przykład

PCPR w Słupsku: kontakty koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z rodzinami w ich środowisku miały charakter systematyczny, tj. kontakt miał miejsce raz w miesiącu, w przypadku czterech rodzin kontakt ten został przerwany w okresie od lutego do sierpnia 2020 r., w przypadku jednej rodziny wystąpiły trzy przerwy w bezpośrednich kontaktach koordynatora z rodziną.

Przeprowadzanie wizyt środowiskowych

⁴⁹ PCPR w: Gnieźnie i Zamościu oraz MOPS w Gdyni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przerwy w kontaktach z rodzinami zastępczymi i rdd wynikały przede wszystkim z sytuacji epidemicznej, która uniemożliwiała spotkania w środowisku rodzinnym, jednak podtrzymywany był stały kontakt telefoniczny.

W jednej ze skontrolowanych jednostek (**PCPR w Opatowie**) kontakty koordynatora z rodzinami były znacznie rzadsze niż w pozostałych skontrolowanych jednostkach. W corocznie składanych sprawozdaniach z realizacji zadań koordynatorzy wskazywali, że w latach 2019–2021 odwiedzali rodziny nie rzadziej niż raz na pół roku lub raz na trzy miesiące. W przypadku czterech rodzin udokumentowano jedną wizytę w roku; w przypadku jednej rodziny – trzy wizyty w roku i w jednej rodzinie – siedem w 2019 r. i po dwie w 2020 r. i 2021 r. Poza wizytami w miejscu zamieszkania rodzin, koordynator kontaktował się z tymi rodzinami także w związku z aktualizacją planu pomocy dziecku lub opracowaniem karty dziecka.

Brak wskazanych
w ustawie osób
biorących udział w ocenie
sytuacji dziecka w trzech
z 14 skontrolowanych
jednostek

Nieprawidłowości w zakresie stosowania art. 130 ust. 1 i 2, które regulują zagadnienia związane z dokonywaniem oceny sytuacji dziecka i osób biorących udział w tej czynności ustalono w trzech jednostkach⁵⁰.

Przykłady

PCPR w Zamościu: nie zapewniono udziału w posiedzeniach w sprawie oceny sytuacji dziecka osób wymienionych w art. 130 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, tj.: (1) asystentów rodziny – uczestniczyli oni w sześciu z 32 posiedzeń, podczas których dokonywano oceny dzieci, których dokumentację poddano badaniu, co naruszało art. 130 ust. 1 pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej; (2) opiekunów zastępczych – w dokumentacji jednej z rodzin zastępczych brak było skierowanego do niej zaproszenia na posiedzenie w sprawie oceny sytuacji dziecka będącego pod jej opieką, co było niezgodne z art. 130 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej. Ponadto w trzech posiedzeniach uczestniczyła tylko jedna osoba (protokoły z tych posiedzeń zostały podpisane przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej lub psychologa PCPR), a liczba uczestników obecnych na jednym posiedzeniu nie została ustalona, ponieważ protokół z tego posiedzenia nie został podpisany przez osoby w nim uczestniczące.

MOPR w Lublinie: nie zapewniono rodzinom zastępczym oraz rodzicom dzieci (niepozabawionym władzy rodzicielskiej), udziału w posiedzeniach w sprawie oceny sytuacji dzieci, co było niezgodne z art. 130 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. W okresie pandemii COVID-19, tj. od 16 marca 2020 r. do marca 2022 r. nie podjęto skutecznych działań w celu umożliwienia ww. osobom udziału w tych posiedzeniach w formie zdalnej, nie zorganizowano odpowiedniego miejsca ani nie zapewniono minimalnego wyposażenia technicznego w tym celu.

W pozostałych 11 podmiotach na posiedzenia zapraszano pedagoga szkolnego, przedstawicieli właściwego sądu, przedstawicieli ośrodka adopcyjnego 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 aktualnego funkcjonowania dziecka w szkole. Pozostałe osoby, wskazane w art. 130 ust. 1, uczestniczyły w tych posiedzeniach.

⁵⁰ PCPR w Zamościu oraz MOPR w: Lublinie i Siedlcach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ocena sytuacji dziecka powinna być przeprowadzona w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż co trzy miesiące w przypadku dzieci poniżej trzech lat, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co sześć miesięcy. Terminy przeprowadzania oceny sytuacji dziecka określa art. 131 ust. 1 ustawy, w związku z art. 129 pkt 6 ustawy o pieczy zastępczej. Badając przestrzeganie tych wymogów NIK ustaliła nieprawidłowości w **MOPR w Siedlcach**, gdzie w przypadku wszystkich 10 rodzin wytypowanych do próby badawczej wystąpiły przypadki, iż odstępy czasu pomiędzy posiedzeniami zespołu w sprawie oceny sytuacji dziecka przekraczały uregulowania ustawowe, tj. były dłuższe niż trzy miesiące albo sześć miesięcy.

Terminowość przeprowadzania ocen sytuacji dziecka

Znaczący wpływ na realizację powyższych przepisów miała w okresie objętym kontrolą sytuacja epidemiologiczna w Polsce, gdyż część jednostek przeprowadzanie ocen wykonywało w trybie zdalnym lub były one czasowo zawieszane. W przypadku **MOPS w Gdyni** oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej były przeprowadzane z częstotliwością wynikającą z uregulowań ustawowych, tj. w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż co sześć miesięcy, zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, z wyjątkiem okresu (od 5 maja 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r.), kiedy dokonywanie takich ocen zawieszono zarządzeniami Prezydenta Miasta Gdyni na podstawie art. 15 zzzzzk ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵¹, co dotyczyło trzech ocen (dwójki dzieci) spośród 32 ocen zweryfikowanych w toku kontroli.

Ponadto kontrola wykazała, że w **MOPR w Lublinie** nie dokumentowano wysłuchania dziecka, przy dokonywaniu oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej w sytuacji, jeżeli jego wiek i stopień dojrzałości na to pozwalały oraz nie dokumentowano czy, stosownie do okoliczności, uwzględnione zostało jego zdanie, przez co brak jest podstaw, aby ocenić realizację zadania wynikającego z art. 4a ustawy. Jak wyjaśniono, ustalenia pozyskiwane podczas rozmów koordynatorów z dziećmi były uwzględniane w bieżących ocenach dzieci, lecz nie wskazano przykładów takiego działania w badanej dokumentacji. Analiza dokumentów dziecka, w przypadku którego stwierdzono niezasadność dalszego pobytu w aktualnej rodzinie zastępczej, ze względu na niewywiązywanie się opiekunów z obowiązków opiekuńczo-wychowawczych, nie pozwoliła jednak na stwierdzenie czy i w jaki sposób dziecko odniosło się do swojej sytuacji i jakie było jego zdanie. Podobna sytuacja miała miejsce w **PCPR w Opatowie**, gdzie w przypadku jednego dziecka, którego wiek i stopień dojrzałości na to pozwalał, koordynatorzy w żaden sposób nie udokumentowali zasięgnięcia jego opinii.

Niedokumentowanie wysłuchania dziecka przy dokonywaniu oceny jego sytuacji w pieczy zastępczej

W połowie skontrolowanych jednostek plany pomocy były systematycznie aktualizowane, gdy zachodziły zmiany w sytuacji dziecka, uzasadniające dokonywanie uzupełnień i korekt w tym dokumencie. Zmiany wprowadzano przeważnie w wyniku ustaleń dokonywanych podczas posiedzeń

Brak systematycznej aktualizacji planów pomocy w połowie skontrolowanych jednostek

⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zespołów ds. oceny sytuacji dziecka w pieczy zastępczej. W pozostałych siedmiu jednostkach nie wprowadzano jednak stosownych modyfikacji, często nawet w ciągu kilku lat od powstania planów pomocy dziecku⁵². Brak modyfikacji tych dokumentów pomimo wystąpienia istotnych zmian w życiu małoletnich, a także wieloletni okres niewyznaczenia w planie nowych celów, tj. działań po zrealizowaniu wcześniejszych wykonanych zarówno przez koordynatora jak i zespół ds. okresowej oceny dziecka, było działaniem nierzetelnym.

Przykłady

PCPR w Wołominie: w dwóch przypadkach nie przeprowadzano aktualizacji planów pomocy dziecku, pomimo bieżącej realizacji założeń, a ponadto modyfikacja planu jest jednym z zadań zamieszczonych w funkcjonującym w PCPR *Schemacie pracy z rodziną*. W jednym z nich do czasu czynności kontrolnych NIK, tj. przez ponad 2,5 roku dokument 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 również nie był modyfikowany czasu kontroli NIK (przez prawie 3,5 roku), pomimo podejmowanych działań związanych z jego realizacją. W jednym przypadku w planie pomocy dziecku nie został zmieniony cel główny, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w *Schemacie pracy z rodziną*. W 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 opracowania planu pomocy rodzinie do czasu 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.

PCPR w Garwolinie: trzy plany pomocy dziecku nie zostały zmodyfikowane od momentu ich powstania. W jednym przypadku do czasu czynności kontrolnych, tj. przez prawie 5 lat plan ten nie był modyfikowany – w dokumencie brak było m.in. informacji o zakończeniu przez dziecko edukacji przedszkolnej i rozpoczęciu nauki w szkole podstawowej oraz o realizacji obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 6 i 7 ustawy odnoszącego się do informowania właściwego sądu o możliwości powrotu dziecka do jego rodziny oraz wszczęcia postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania sytuacji prawnej. W innym przypadku do czasu czynności kontrolnych, tj. przez ponad 3 lata i 7 miesięcy plan ten nie był modyfikowany, a także w dokumencie tym zamieszczono nieaktualne dane, brak było m.in. informacji o zakończeniu przez dziecko edukacji w szkole podstawowej i rozpoczęciu nauki w liceum, rezygnacji przez dziecko dwukrotnie ze wsparcia psychologicznego w poradni psychologicznej publicznej i kolejnej niepublicznej w Garwolinie. W trzecim przypadku do czasu kontroli NIK, tj. przez prawie 7 lat dokument ten nie był modyfikowany. Brak było m.in. informacji na temat zakończenia przez dziecko

⁵² Niedokonywanie aktualizacji planów pomocy w związku ze zmianą sytuacji dziecka ustalono w PCPR w: Opatowie, Sandomierzu, Wołominie Zamościu oraz MOPR w Lublinie. W PCPR w Gnieźnie zbadane plany pomocy dziecku były systematycznie aktualizowane, natomiast w przypadku jednego dziecka, pierwszy plan pomocy został opracowany 24 czerwca 2021, a kolejny niemal po siedmiu miesiącach, tj. 21 stycznia 2022 r. Sytuacja ta wynikała z okresowego, związanego z epidemią COVID, zawieszenia przeprowadzania okresowych ocen sytuacji dziecka i w związku z tym, opracowywania planów pomocy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

edukacji w szkole podstawowej i rozpoczęciu nauki w technikum, objęcia opieką koordynatora, procesu zmian rozwoju psychicznego i fizycznego dziecka przez prawie 7 lat w czasie jego pobytu w rodzinie zastępczej.

Ponadto w jednej jednostce (**PCPR w Zamościu**) dokonywano modyfikacji planów pomocy dziecku poza posiedzeniem w sprawie oceny sytuacji dziecka, co było niezgodne z art. 129 pkt 3 oraz art. 130 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, który stanowi, że organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonuje oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej w celu modyfikowania planu pomocy dziecku, która to ocena dokonywana jest na posiedzeniu. Modyfikacji dwóch takich dokumentów sporządzonych dla dwójki wychowanków dokonano w okresie od jednego do dwóch miesięcy przed terminem posiedzenia w sprawie oceny sytuacji dziecka, a modyfikacja jednego planu pomocy dziecku jednego wychowanka nie zawierała daty jego sporządzenia.

Po dokonaniu oceny sytuacji dziecka organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej w 13 z 14 skontrolowanych powiatów, realizując obowiązek wynikający z art. 131 ust. 2 ustawy, formułowali na piśmie opinię dotyczącą zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej, a następnie przekazywali je do właściwego sądu. W dokumentacji zamieszczano informacje dotyczące rodziny zastępczej, w tym opisywano m.in. sytuację zawodową rodziców zastępczych, wysokość pomocy pieniężnej udzielanej rodzinie, sytuację zdrowotną, mieszkaniową i szkolną dziecka, jego kontakty z rodzicami biologicznymi. Obowiązek ten nie został zrealizowany w **PCPR w Wołominie**, gdzie w dwóch na 10 skontrolowanych dokumentacji dzieci po dokonaniu oceny stosowna opinia nie została przesłana do sądu, co tłumaczono zaniedbaniami pracownika.

Badania kontrolne przeprowadzone w **PCPR w Opatowie** wykazały, że dokumenty przekazane do sądu rodzinnego w dniach 22 stycznia i 23 czerwca 2021 r. zawierały nierzetelną informację dotyczącą realizacji zobowiązań alimentacyjnych przez rodziców biologicznych. Nie uwzględniono bowiem wyniku ugody sądowej dotyczącej wysokości alimentów od ojca oraz wyroku dotyczącego wysokości alimentów zasądzonych od matki, mimo że odpisy tych dokumentów sądowych wpłynęły do PCPR w listopadzie 2019 r.

Na organizatora rodzinnej 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. Zadania te wynikają z art. 47 ust. 6 i 7 ustawy. Nieprawidłowości w realizacji obowiązków w zakresie wszczęcia postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania sytuacji prawnej wystąpiły w sześciu z 14 skontrolowanych jednostkach pełniących funkcję organizatora rodzinnej pieczy zastępczej⁵³. Dotyczyły one zarówno niezłożenia przedmiotowego

Prawidłowa realizacja obowiązku informowania sądu o zasadności pobytu dziecka w pieczy w 13 z 14 skontrolowanych jednostek

Nieprawidłowości w realizacji obowiązku wszczęcia postępowania o wydanie zarządzeń celem uregulowania sytuacji prawnej dziecka w sześciu z 14 jednostek

⁵³ PCPR w: Garwolinie, Opatowie, Słupsku, Wołominie oraz MOPR w: Lublinie i Siedlcach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wniosku, jak również podjęcia działań w terminach znacząco przekraczających 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej (w skrajnych przypadkach po prawie trzech latach).

Przykłady

PCPR w Wołominie: nieprawidłowości odnosiły się do działań na rzecz trojga dzieci: (1) dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej zawodowej – wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej (pozbawienie władzy rodzicielskiej) został złożony przez dyrektora PCPR w Wołominie po ponad dwóch latach; (2) dziecka przebywającego w rdd – wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej (pozbawienie władzy rodzicielskiej), został złożony prawie po trzech latach; (3) dziecka przebywającego w rdd – wniosek o uregulowanie sytuacji prawnej (pozbawienie władzy rodzicielskiej) został złożony przez dyrektora PCPR prawie po trzech latach od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

MOPR w Siedlcach: złożenie wniosku do sądu o wszczęcie postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania sytuacji prawnej w odniesieniu do pięciorga dzieci przebywających w trzech rodzinach zastępczych nastąpiło znacznie po upływie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Dotyczyło to dwojga dziecka, dla których przedmiotowy wniosek złożono po upływie odpowiednio blisko: 21 i 30 miesięcy oraz trojga dzieci, w przypadku których wniosek złożono po upływie prawie 22 miesięcy od ich umieszczenia w pieczy zastępczej.

Oprócz powyższych przykładów opóźnionych działań związanych ze złożeniem wniosku do sądu o wszczęcie postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania ich sytuacji prawnej, w dwóch jednostkach kontrola wykazała przypadki braku działań wymaganych w art. 47 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej. Takie nieprawidłowości ustalono w odniesieniu do sześciorga dzieci, których dokumentacja została skontrolowana w **PCPR w Słupsku**. Podobne naruszenia przepisów ustaliła kontrola w **PCPR w Opatowie**, gdzie w przypadku dwójki dzieci przebywających w pieczy zastępczej od 2013 r. i 2017 r., wobec których dotychczas nie stwierdzono ustania przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, w PCPR nie podjęto działań wymaganych w art. 47 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej, polegających na złożeniu do właściwego sądu wniosku wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej. Kierownik tej jednostki wskazał m.in., że istniały okoliczności świadczące o możliwości powrotu dziecka do rodziny biologicznej, a termin 18 miesięcy (...) ma jedynie charakter porządkujący, sprowadza się do rodzaju działań podejmowanych przez organizatora pieczy zastępczej. Argumentacja ta nie może być jednak uwzględniona, gdyż zgodnie z art. 111 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego o pozbawieniu rodziców władzy rodzicielskiej nad dzieckiem decyduje – po rozpatrzeniu jego indywidualnej sytuacji – właściwy sąd. Jednocześnie art. 47 ust. 7 nie wskazuje przesłanek, takich jak ewentualny powrót do rodziny biologicznej, które uzasadniałyby wstrzymanie się z jego stosowaniem.

Art. 38 ust. 2 ustawy obliguje kierownika PCPR do działań mających na celu dochodzenie świadczeń alimentacyjnych, gdy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok. Badając realizację tego przepisu ustalono przypadki niepodjęcia lub realizacji tych zadań ze znacznym opóźnieniem, tj. nawet po kilku latach od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Tego typu nieprawidłowości ustalono w dziewięciu z 14 skontrolowanych podmiotów⁵⁴. W skrajnej sytuacji takie działania podjęto po 11 latach (w **PCPR w Wołominie**).

Brak działań
lub opieszałość
w dochodzeniu
świadczeń
alimentacyjnych
w dziewięciu
z 14 podmiotów

Przykłady

PCPR w Wołominie: w odniesieniu do 15 dzieci wnioski zostały złożone znacznie po upływie jednego roku od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Dotyczyło to 13 wniosków złożonych po upływie od dwóch do dwóch i pół roku, jednego po upływie ponad czterech lat i jednego po 11 latach od umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto dla jednego dziecka nie zostało wszczęte postępowanie o alimenty.

MOPR w Siedlcach: w odniesieniu do dziewięciorga dzieci przebywających w pieczy zastępczej dyrektor MOPR nie dochodził świadczeń alimentacyjnych.

MOPR w Lublinie: w jednym przypadku pozwy o alimenty od rodziców biologicznych zostały skierowane do właściwego sądu dopiero w trakcie kontroli NIK (14 lutego 2022 r.), mimo że od umieszczenia dziecka w pieczy upłynął rok w grudniu 2020 r.

Niedochodzenie świadczeń alimentacyjnych uzasadniane było wielokrotnie brakiem adresu pobytu rodziców dziecka. Nie można jednak uznać takich wyjaśnień, gdyż 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. Kodeks postępowania cywilnego⁵⁵.

W jednym ze skontrolowanych podmiotów (**PCPR w Garwolinie**) w odniesieniu do dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, dla którego nie dochodzono alimentów ustalono, że PCPR zwracało się do właściwych wydziałów ewidencji ludności miasta/gminy o ustalenie miejsca zamieszkania rodziców biologicznych, skąd otrzymywało informację zwrotną, że miejsce zamieszkania nie jest znane. W sprawie przyczyn, dla których Centrum nie zwróciło się do Sądu Rejonowego w Garwolinie z wnioskiem o ustanowienie kuratora dla pozwanego nieznanego z miejsca pobytu, dyrektor PCPR wyjaśniła, że uznała powyższe działanie za bezzasadne z uwagi na brak możliwości ścisłości świadczenia od powoda o nieznanym adresie zamieszkania. Ponadto dyrektor wskazała, że zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁵⁶, świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie przysługują, jeżeli osoba uprawniona została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie lub w pieczy zastępczej. Należy jednak zaznaczyć, że fakt umieszczenia dziecka upraw-

⁵⁴ PCPR w: Garwolinie, Gnieźnie, Sandomierzu, Stalowej Woli, Wołominie, Zamościu oraz MOPR Lublinie, MOPR w Siedlcach i MOPS w Rzeszowie.

⁵⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.

⁵⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 877, ze zm., dalej: ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

nionego do alimentów w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie lub w pieczy zastępczej (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów) wstrzymuje egzekucję świadczeń alimentacyjnych, nie wstrzymuje jednak prawa dochodzenia świadczeń alimentacyjnych, o których stanowi art. 38 ust. 2 ustawy.

W pozostałych pięciu jednostkach czynności wymagane w art. 38 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej były realizowane prawidłowo. Na przykład w **MOPS w Gdyni** we wszystkich objętych badaniem 10 przypadkach od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok, z tego w przypadku czterech, zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, pozew do sądu o świadczenia alimentacyjne na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej złożył radca prawny z tej jednostki. W pozostałych sześciu – nie było potrzeby lub obowiązku składania takiego pozwu, ponieważ w czterech sytuacjach pozew złożyła rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka, a w dwóch, właściwym w tej kwestii był kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie innego aniżeli gmina miasta Gdyni, tj. powiatu obowiązującego do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

5.2.6. Dostępność wsparcia merytorycznego oraz organizacja działań związanych z funkcjonowaniem pieczy zastępczej

Dostępność wsparcia merytorycznego przewidzianego w ustawie o pieczy zastępczej

Ustawa o pieczy zastępczej daje możliwość wprowadzenia narzędzi wspomagających rodziny zastępcze i osoby prowadzące rdd w realizacji ich zadań. Na terenie wszystkich 14 skontrolowanych powiatów rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rdd zapewniono możliwość skorzystania ze wsparcia merytorycznego przewidzianego w ustawie o pieczy zastępczej.

Wsparcie ze strony koordynatorów oraz pedagogów i psychologów najczęstszą formą wsparcia rodzin zastępczych

Badając dostępność i korzystanie z poszczególnych uprawnień w skontrolowanych jednostkach NIK ustaliła, że w okresie objętym kontrolą z form wsparcia przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej skorzystało łącznie 9615 rodzin zastępczych i osób prowadzących rdd. Największy odsetek korzystał z pomocy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (prawie 40%) oraz porady i terapii psychologiczno-pedagogicznej (ok. 24%). Szczegółowe dane procentowe oraz przepisy ustawowe regulujące uruchomienie danej formy wsparcia podano poniżej:

- 39,2% rodzin skorzystało z pomocy koordynatora (art. 77 ustawy);
- 23,8% rodzin skorzystało z porad i terapii psychologiczno-pedagogicznej (art. 47 ust. 4 ustawy);
- 11,0% rodzin skorzystało z poradni zdrowia psychicznego i uzależnień (art. 47 ust. 4, 180 pkt 7 lit. b ustawy);
- 7,0% rodzin brało udział w grupach wsparcia (art. 180 pkt 7 lit. a ustawy);
- 6,2% rodzin skorzystało z poradnictwa przeciwdziałające wypaleniu zawodowemu – superwizji (art. 76 ust. 4 pkt 14 ustawy);
- 6,1% rodzin brało udział w szkoleniach i warsztatach (art. 51 i 76 ust. 4 pkt 5 ustawy);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 2,5% rodzin skorzystało z poradnictwa prawnego (art. 76 ust. 4 pkt 10 ustawy);
- 2,4% rodzin skorzystało z pomocy osób zatrudnionych do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i pracami gospodarczymi (art. 57 ustawy);
- 0,7% rodzin objęto wsparciem w sytuacji czasowego niesprawowania opieki w związku z wypoczynkiem (art. 69 ustawy);
- 0,6% rodzin wspieranych było przez wolontariuszy (art. 66 ustawy);
- 0,6% rodzin korzystało ze wsparcia rodziny pomocowej (art. 39 ust. 2 ustawy).

W poszczególnych powiatach zakres tej pomocy był bardzo zróżnicowany, a jedynie na terenie trzech powiatów w okresie objętym kontrolą osoby prowadzące rodzinną pieczę zastępczą mogły skorzystać ze wszystkich form wsparcia, przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej⁵⁷. W każdym ze skontrolowanych powiatów osoby prowadzące pieczę zastępczą były wspierane przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz w formie porad i terapii psychologiczno-pedagogicznej, natomiast aż w 10 jednostkach rodziny nie miały zapewnionego wsparcia ze strony wolontariuszy. W ośmiu powiatach nie funkcjonowała pomoc w formie zapewnienia możliwości skorzystania z tzw. urlopu na okres czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem, a także ze wsparcia ze strony rodziny pomocowej. W pięciu powiatach nie zapewniono rodzinom prowadzącym pieczę zastępczą możliwości skorzystania z poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego.

Ankietowane rodziny w ramach możliwości wsparcia rodzin przewidzianych ustawą o pieczy zastępczej najczęściej korzystały z pomocy koordynatora (88,1%), ze szkoleń organizowanych przez skontrolowane jednostki (67,6%), jak również porad i terapii psychologicznej (62,5%). Największa grupa ankietowanych wskazała, że koordynator odwiedzał rodziny raz w miesiącu (57,7%), a zdaniem zdecydowanej większości ankietowanych (81,6%) pomoc ta okazała się potrzebna i skuteczna.

Organizacja działań związanych z funkcjonowaniem pieczy zastępczej w powiatach

Stosownie do zmian wprowadzonych od 1 stycznia 2012 r. wraz z wejściem w życie ustawy o pieczy zastępczej, skontrolowane jednostki pełniły funkcję organizatora rodzinnej pieczy zastępczej⁵⁸. We wszystkich skontrolowanych PCPR, stosownie do art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, utworzone zostały zespoły ds. rodzinnej pieczy zastępczej, w których skład wchodził m.in. koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, pracownicy socjalni, specjaliści pracy socjalnej, psycholodzy. W regulaminach

Wyniki badań ankietowych wśród rodzin prowadzących pieczę zastępczą

⁵⁷ Miasta Gdynia i Rzeszów oraz na terenie powiatu słupskiego.

⁵⁸ W przypadku MOPS w Gdyni podmiot ten został wyznaczony do pełnienia funkcji organizatora rodzinnej pieczy zastępczej dopiero 18 maja 2021 r. (pomimo wykonywania uprzednio zadań w tym zakresie). Stosowne zarządzenie Prezydenta Miasta Gdyni zostało wydane jako realizacja wniosku pokontrolnego Wojewody Pomorskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

organizacyjnych i innych dokumentach wewnętrznych badanych podmiotów przypisano szczegółowe zadania, odpowiadające obowiązkom wyznaczonym w ustawie o pieczy zastępczej.

Praca z rodzinami zastępczymi lub osobami prowadzącymi rdd prowadzona jest głównie przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Zawód koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wprowadzono wraz z wejściem w życie ustawy o pieczy zastępczej. W intencji ustawodawcy⁵⁹ koordynator powinien zapewniać rodzinom zastępczym i rdd możliwie pełne należne im wsparcie ze strony organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz pomagać w kontaktach z ich otoczeniem instytucjonalnym.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach powiatowych, zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej byli zatrudnieni przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej na wniosek tych środowisk. Nie stwierdzono przypadków niezapewnienia opieki koordynatora rodzinom zastępczym lub rdd, które się o to zwróciły.

Nieprzestrzeżenie limitu 15 rodzin wspieranych przez jednego koordynatora w pięciu z 14 badanych jednostek

W poszczególnych latach objętych kontrolą łączna liczba zatrudnionych koordynatorów wyniosła odpowiednio 82, 80 i 80, z tego ponad limit 15 rodzin miało pod swoją opieką 10 w 2019 r., siedmiu w 2020 r. i 11 w 2019 r., co stanowi odpowiednio 12,2%, 8,8% i 13,8%. W pięciu z 14 skontrolowanych jednostek wystąpiły przypadki niezachowania limitu rodzin, określonego w art. 77 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 takich środowisk, a zadaniem organizatora pieczy zastępczej jest zorganizowanie pracy koordynatorów w taki sposób, aby zapewnić realizację ww. wymogu⁶⁰. W większości przypadków naruszenie limitu odnosiło się do pojedynczych koordynatorów spośród zatrudnionych w kilkusobowych zespołach. Największe przekroczenia tego limitu odnotowano w PCPR w Wołominie.

Przykład

PCPR w Wołominie: we wszystkich latach objętych kontrolą liczba rodzin wspieranych przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej przekraczała ustawowy limit. Naruszenie dotyczyło: w 2019 r. wszystkich siedmiu koordynatorów, w 2020 r. – sześciu z siedmiu zatrudnionych w tej jednostce, natomiast w 2020 r. – siedmiu z dziewięciu osób pracujących na tym stanowisku. Wsparciem koordynatorów objętych było od 16 do 26 rodzin zastępczych. W okresie objętym kontrolą dyrektor tej jednostki 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 przekra-

⁵⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z 2008 r. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/10BD-96834F64ACCDC125746700371134/\\$file/628-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/10BD-96834F64ACCDC125746700371134/$file/628-uzasadnienie.doc).

⁶⁰ PCPR w: Garwolinie, Sandomierzu, Słupsku i Wołominie oraz w MOPR w Siedlcach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czania 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.

Warto zaznaczyć, że koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej funkcjonują w trudnych warunkach lokalowych. W kontroli **MOPR w Lublinie** stwierdzono, że nie zapewniono im adekwatnej (do liczby osób zatrudnionych) ilości biurków, krzeseł i komputerów, aby każdy z nich posiadał własne miejsce pracy. W latach 2019–2021 zatrudnionych było odpowiednio jedenastu i dziesięciu koordynatorów, a w 2022 r. dziewięciu. Powierzchnia pomieszczenia, które zostało przeznaczone do ich pracy wynosiła około 15 m² i wyposażone zostało ono w pięć biurków, pięć komputerów stacjonarnych i sześć krzeseł. Zarówno biurka jak i sprzęt komputerowy niezbędny do pracy były współdzielone przez koordynatorów, a czas korzystania przez danego pracownika ze stanowiska pracy został przewidziany w opracowanym w tym celu grafiku. Organizacja taka funkcjonowała od 2012 r. Ostatnia pisemna prośba, skierowana przez koordynatorów do Dyrektora MOPR, o poprawę m.in. opisanych warunków lokalowych, datowana była na luty 2021 r. Do marca 2022 r. nie zostały podjęte skuteczne działania w tym zakresie.

Trudne warunki lokalowe w pracy koordynatorów

Organizacja posiedzeń w sprawie oceny sytuacji dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej w 2019 r. odbywała się w niewielkim (około 15 m²) pokoju, w którym – równolegle do zaproszonych na posiedzenie (m.in. opiekunów zastępczych, rodziców biologicznych, asystentów i przedstawicieli Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Ośrodka Adopcyjnego stale pracował zespół pięciu specjalistów, tj. pedagogów i psychologów. Posiedzenia były przeprowadzane w czasie, w którym pracownicy niebiorący udziału w posiedzeniu, wykonywali swoje bieżące obowiązki. Oględziny warunków lokalowych, w których oceny takie odbywały się w 2019 r. (a także w latach poprzednich) w formie stacjonarnej wykazały, że nie zapewniały one intymności i pełnego zabezpieczenia informacji wrażliwych.

5.2.7. Finansowanie pieczy zastępczej

Sytuacja finansowa w pieczy zastępczej była na bieżąco monitorowana przez skontrolowane podmioty i na tej podstawie dokonywano zmian w trakcie roku budżetowego oraz składano zapotrzebowanie w projekcie budżetu na następny rok. Nie stwierdzono przypadków, aby zabrakło środków na realizację zadań w zakresie instytucjonalnej pieczy zastępczej, jak również na świadczenia dla rodzin zastępczych, zarówno o charakterze obligatoryjnym, jaki i fakultatywnym.

W skontrolowanych powiatach wykonanie wydatków w rozdziale 85508 Rodziny zastępcze, wynosiło w latach 2019–2021 odpowiednio: 58 140,9 tys. zł, 59 325,6 tys. zł oraz 63 034,3 tys. zł, co oznacza ich wzrost w trzyletnim okresie o 8,4%. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie stwierdzono wydatkowania powyżej kwot ujętych w planach finansowych.

Wzrost wydatków na rodziny zastępcze o 8,4% oraz wydatkowanie kwot zgodnie z zaplanowanym budżetem

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wzrastające nakłady na sfinansowanie świadczeń obligatoryjnych dla prowadzących rodzinną pieczę zastępczą.

W latach 2019–2021 wysokość wydatków na sfinansowanie świadczeń obligatoryjnych systematycznie rosła. Uległy zwiększeniu o 7,2%, przy czym największy wzrost (o 27,1%) dotyczył wydatków na rdd oraz dla rodzin zastępczych zawodowych (o 14%). W przypadku rodzin zastępczych spokrewnionych wydatki wzrosły o 3,9%, natomiast na rzecz rodzin niezawodowych o 1,6%. Wydatki na poszczególne formy rodzinnej pieczy zastępczej prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela nr 5

Wydatki na świadczenia obligatoryjne dla poszczególnych form rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2019–2021 (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	% 2019/21
1.	Ogółem	36 522,3	36 736,4	39 163,6	7,2
2.1.	Rodziny zastępcze spokrewnione	17 429,8	17 443,0	18 116,9	3,9
2.2.	Rodziny zastępcze niezawodowe	10 468,7	9970,6	10 632,9	1,6
2.3.	Rodziny zastępcze zawodowe	4173,7	4749,3	4759,6	14
2.4.	Rodzinne domy dziecka	4450,2	4573,5	5654,2	27,1

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 2021 r. udział procentowy w wydatkach na świadczenia obligatoryjne kształtował się następująco: 46,3% przeznaczono dla rodzin zastępczych spokrewnionych, 27,1% dla rodzin zastępczych niezawodowych, 12,2% dla rodzin zastępczych zawodowych i 14,4% dla osób prowadzących rodzinne domy dziecka.

Wzrost o 4,2% nakładów na finansowanie świadczeń fakultatywnych w latach 2019–2021

Wydatki na świadczenia fakultatywne dla rodzin zastępczych lub osób prowadzących rodzinne domy dziecka regulują przepisy zawarte w art. 83 ust. 1, 2 i 4 ustawy. Wydatki na poszczególne formy rodzinnej pieczy zastępczej prezentuje poniższe zestawienie.

Tabela nr 6

Wydatki na świadczenia fakultatywne dla poszczególnych form rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2019–2021 (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	% 2019/21
1.	Ogółem	949,0	797,4	988,9	4,2
2.1.	Rodziny zastępcze spokrewnione	168,8	161,6	179,2	6,2
2.2.	Rodziny zastępcze niezawodowe	357,4	279,9	320,5	(-)10,3
2.3.	Rodziny zastępcze zawodowe	319,0	261,3	328,6	3
2.4.	Rodzinne domy dziecka	103,8	94,6	160,6	54,7

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W latach objętych kontrolą łączne wydatki fakultatywne (2735,3 tys. zł) stanowiły zaledwie 2,4% wydatków obligatoryjnych (112 422,3 tys. zł).

Udział procentowy w latach objętych kontrolą w wydatkach na świadczenia fakultatywne (uśrednione wskaźniki za trzy lata) kształtował się następująco: 35% przeznaczono dla rodzin zastępczych niezawodowych, 33,2% dla rodzin zastępczych zawodowych, 18,6% dla rodzin zastępczych spokrewnionych i 13,1% dla osób prowadzących rodzinne domy dziecka. Świadczenia fakultatywne otrzymały łącznie 1204 rodziny, z tego:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 543 z tytułu jednorazowego świadczenia na pokrycie niezbędnych kosztów na potrzeby przyjmowanego dziecka, o którym mowa w art. 83 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o pieczy zastępczej;
- 404 jako dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka, o którym mowa w art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy;
- 124 na utrzymanie lokalu mieszkalnego, o czym stanowi art. 83 ust. 2 ustawy;
- 104 z tytułu świadczenia na pokrycie kosztów zdarzeń losowych i innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki, o których mowa w art. 83 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy;
- 29 na dofinansowanie kosztów przeprowadzenia remontu, o czym stanowi art. 83 ust. 4 i art. 84 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej.

Największe wydatki zostały poniesione na świadczenie na pokrycie niezbędnych kosztów na potrzeby przyjmowanego dziecka (1186 tys. zł) i na dofinansowanie utrzymania lokalu mieszkalnego (912,1 tys. zł). Pozostałe wydatki z tytułu świadczeń fakultatywnych wyniosły: 327,1 tys. zł na dofinansowanie do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka, 176,8 tys. zł z tytułu świadczenia na pokrycie kosztów zdarzeń losowych i innych zdarzeń, 133,5 tys. zł wydatkowano na dofinansowanie przeprowadzenia remontu.

Warto zaznaczyć, że zakres wsparcia fakultatywnego był niejednorodny w poszczególnych skontrolowanych podmiotach. Środki na utrzymanie lokalu mieszkalnego przyznano w dziewięciu z 14 skontrolowanych powiatów, na przeprowadzenie remontu otrzymały rodziny w 10 podmiotach, 11 powiatów wypłaciło świadczenie na pokrycie kosztów zdarzeń losowych i innych zdarzeń, wypoczynek dzieci dofinansowano w 12 podmiotach skontrolowanych, natomiast w 13 wypłacono świadczenie na pokrycie niezbędnych kosztów na potrzeby przyjmowanego dziecka.

Rodzynom prowadzącym rodzinne formy pieczy zastępczej nie zawsze zapewniono wsparcie finansowe w postaci świadczeń fakultatywnych w pełnej (uznanej przez organizatora pieczy zastępczej za zasadną) wysokości, co wynikało z ograniczonych środków finansowych na ten cel w budżetach skontrolowanych podmiotów. Na przykład w **PCPR w Gnieźnie** w jednym przypadku stwierdzono, że rodzina nie uzyskała wsparcia we wnioskowanym zakresie. W tym przypadku w 2020 r. jedna rodzina złożyła wniosek o dofinansowanie wypoczynku poza miejscem zamieszkania dla czworga dzieci przebywających w rodzinie zastępczej. Świadczenie przyznano na jedno dziecko pochodzące spoza powiatu gnieźnieńskiego. Dla dzieci pochodzących z powiatu gnieźnieńskiego nastąpiła odmowa przyznania świadczenia z uwagi na niezabezpieczenie środków na wnioskowane świadczenie w budżecie powiatu gnieźnieńskiego. W **MOPS w Gdyni** w kontekście przyznania niektórych świadczeń⁶¹ w kwotach niższych niż wnioskowane dyrektor MOPS wyjaśniła, że nie gromadzono informacji o potrzebach w zakresie świadczeń fakultatywnych dla rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka ani nie ustalono zasad przy-

Największe wsparcie z tytułu świadczenia fakultatywnego na pokrycie niezbędnych kosztów przyjmowanego dziecka

Zróznicowany zakres wsparcia fakultatywnego w poszczególnych skontrolowanych podmiotach

⁶¹ Dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dziecka, dofinansowania do kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka oraz dofinansowania do kosztów związanych z wystąpieniem innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

znawania takich świadczeń, gdyż nie było takiego obowiązku prawnego. W pierwszej kolejności planowane były środki na świadczenia obligatoryjne, a dopiero w dalszej kolejności środki na świadczenia fakultatywne, które realizowano w ramach zatwierdzonego budżetu na dany rok przez Radę Miasta Gdyni.

W pozostałych 12 skontrolowanych jednostkach udzielano wsparcia fakultatywnego we wnioskowanych wysokościach i na zasadach wynikających z ustawy o pieczy zastępczej oraz wewnętrznych uregulowań (o ile zostały wprowadzone).

Sprawy o przyznanie świadczeń fakultatywnych były każdorazowo rozpatrywane przez pracowników odpowiedzialnych za realizację świadczeń, po złożeniu przez rodzinę zastępczą wniosku⁶². Decyzje administracyjne w sprawie przyznania świadczeń były wydawane po otrzymaniu od koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej bądź pracownika socjalnego, pisemnej opinii w sprawie. Koordynator bądź pracownik socjalny wydawał opinię po uprzednim nawiązaniu kontaktu z rodziną, w celu zweryfikowania zasadności przyznania świadczenia.

W jednym przypadku (**PCPR w Wołominie**) ustalono nieprawidłowość polegającą na bezzasadnym przyznaniu wsparcia finansowego. W tym przypadku zawodowa rodzina zastępcza złożyła wniosek o przyznanie środków na remont, a dyrektor PCPR przyznał świadczenie na kwotę 1 tys. zł. 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, mimo iż nie wystąpiły przesłanki wynikające z tego przepisu.

Poziom wynagrodzeń
powyżej minimum
ustawowego

Średnia wysokość wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych oraz dla osób prowadzących rdd była powyżej minimalnych kwot wynikających z art. 85 ust. 1 i 2 ustawy i poszczególnych latach wynosiła: 2,8 tys. zł, 3 tys. zł i 3,1 tys. zł, natomiast dla osób prowadzących rdd – 2,8 tys. zł, 3,3 tys. zł i 3,5 tys. zł. Kształtowała się więc na poziomie nieco wyższym niż płaca minimalna.

Nieprawidłowości
dotyczące wysokości
poziomu wynagrodzeń
i świadczeń w czterech
jednostkach

W czterech jednostkach⁶³ kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące realizacji wymogu określonego w art. 86 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z którym wysokości wynagrodzeń i świadczeń, określone w umowach, są waloryzowane corocznie średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, określonym w ustawie budżetowej, dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń od dnia 1 kwietnia każdego roku kalendarzowego. W trzech jednostkach nieprawidłowości dotyczyły przeprowadzenia waloryzacji z opóźnieniem, a tym samym dokonywania wydatków w kwotach niezgodnych ze wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, o którym mowa

⁶² W każdej z 14 skontrolowanych jednostek zbadano zasadność i prawidłowość przyznawania świadczeń obligatoryjnych i fakultatywnych dla 10 rodzin zastępczych i prowadzących rdd.

⁶³ PCPR w: Opatowie, Sandomierzu, Słupsku oraz w MOPS w Gdyni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w ww. przepisie. W jednym podmiocie wydatkowano kwoty wyższe od przewidzianych w art. 85 ust. 1 ustawy, mimo niewprowadzenia w drodze uchwały podwyższenia tych świadczeń, o czym stanowi art. 91 ustawy. Wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z przepisami stanowiło również naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Przykłady

PCPR w Słupsku: od 1 kwietnia 2020 r. nie zwaloryzowano wynagrodzeń trzech podmiotów sprawujących pieczę zastępczą wbrew zapisom art. 86 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynoszący 106,0%. W związku z powyższym, rodziny zastępcze otrzymywały zaniżone wynagrodzenie na łączną kwotę 46 497,02 zł.

MOPS w Gdyni: w przypadku dwóch rodzin zastępczych zawodowych i prowadzących dwa rodzinne domy dziecka zwaloryzowano wynagrodzenia (o od 21% do 43%) od 1 maja 2019 r., zamiast od 1 kwietnia 2019 r., tj. miesiąc później niż wynikało to z art. 86 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, z wyłączeniem żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na 2019 r. wynosił 102,3%. W konsekwencji za kwiecień 2019 r. wypłacono im wynagrodzenia niższe łącznie o 259,44 zł. W przypadku trzech rodzin zastępczych zawodowych (w tym dwóch ww.) i dwóch ww. prowadzących rodzinne domy dziecka wynagrodzenia nie zwaloryzowano od 1 kwietnia 2020 r., wbrew zapisom art. 86 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (tj. o 106,0%). W związku z tym za okres od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. rodzinom tym wypłacono wynagrodzenia niższe łącznie o 23 940 zł. Łączna kwota ustalonych nieprawidłowości wyniosła 24 199,44 zł.

Średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wyniosły: 4,8 tys. zł w 2019 r., 5,1 tys. zł w 2020 r. i 5,5 tys. zł w 2021 r. W trzyletnim okresie objętym kontrolą średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej wyniosły 5,1 tys. zł. Najwyższy koszt utrzymania odnotowano w powiecie gnieźnieńskim (5,9 tys. zł), a najniższy w powiecie sandomierskim (3,3 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnych formach pieczy zastępczej kształtowały się następująco:

- po 0,9 tys. zł w rodzinach zastępczych spokrewnionych;
- po 1,2 tys. zł w rodzinach zastępczych niezawodowych;
- 1,6 tys. zł, 1,9 tys. zł i 1,8 tys. zł w rodzinach zastępczych zawodowych (średnio 1,8 tys. zł);
- 1,6 tys. zł, 1,4 tys. zł i 1,6 tys. zł w rdd (średnio 1,5 tys. zł).

Tak więc średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej były znacznie wyższe niż w formach rodzinnych.

Wsparcie w rodzinach zastępczych spokrewnionych najtańszą formą pieczy zastępczej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydatki skontrolowanych powiatów (w tym miast na prawach powiatu) ogółem wyniosły 14 788 579,0 tys. zł, z tego: 4 631 616,2 tys. zł w 2019 r., 4 879 930,8 tys. zł w 2020 r. i 5 277 032,1 tys. zł w 2021 r. Wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w ww. okresie wyniosły: 125 414,1 tys. zł, 134 936,2 tys. zł i 137 124,9 tys. zł, co stanowiło 2,7%, 2,8% i 2,6% wydatków ogółem. Wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej według rozdziałów klasyfikacji budżetowej wyniosły odpowiednio:

- rozdział 85504 wspieranie rodziny (Bez Programu „Dobry start”): 3052,4 tys. zł, 5 013,3 tys. zł i 2 972,6 tys. zł;
- rozdział 85508 rodziny zastępcze: 58 140,9 tys. zł, 59 325,6 tys. zł i 63 034,3 tys. zł;
- rozdział 85510 działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych: 64 220,7 tys. zł, 70 597,4 tys. zł i 71 118,1 tys. zł.

5.2.8. Działania kontrolne i sprawozdawczość

W ustawie o pieczy zastępczej zostały wyznaczone dwa organy uprawnione do kontroli funkcjonowania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Jednym z nich jest zarząd powiatu, który działając na podstawie art. 38b ust. 1 ustawy sprawuje kontrolę nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz POW. Jednocześnie art. 38b ust. 2 wskazuje, iż zarząd powiatu może upoważnić, w formie pisemnej, do sprawowania ww. kontroli, członek zarządu powiatu, pracownika urzędu albo kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, a osobami upoważnionymi nie mogą być pracownicy kontrolowanych jednostek. Przepisy nie regulują częstotliwości przeprowadzania kontroli nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej oraz rodzinami zastępczymi i POW.

W ośmiu przypadkach zadanie to należało np. do kompetencji wicestarostów czy też innych pracowników urzędu albo nie przeprowadzono delegacji uprawnień w tym zakresie. Na przykład w **Stalowej Woli** Zarząd Powiatu Stalowowolskiego nie skorzystał z ustawowego uprawnienia i nie wyznaczył osoby/osób do przeprowadzania w latach 2019–2021 kontroli rodzin zastępczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz PCPR, jako organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. W powyższej sprawie, starosta stalowowolski wyjaśnił, iż przywołany art. 38b ust. 2 ustawy nie nakłada na zarząd powiatu takiego zobowiązania i z tego względu nie wyznaczono w Powiecie Stalowowolskim osoby do sprawowania kontroli nad organizatorem pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi czy POW.

Sześciu z 14 organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej upoważnionych przez Zarządy Powiatów do wykonywania czynności kontrolnych

Do wykonywania czynności kontrolnych nad rodzinami zastępczymi i POW zostali upoważnieni kierownicy sześciu skontrolowanych jednostek, wykonujących zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. W okresie objętym kontrolą upoważnieni pracownicy każdego w tych podmiotów przeprowadzali kontrole w rodzinnej lub/i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Kontrole w rodzinnej pieczy zastępczej dotyczyły:

- zapewnienia dziecku dostępu do przysługujących świadczeń zdrowotnych;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zapewnienia kształcenia, wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych;
- umożliwienia kontaktu dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi;
- zapewnienia dziecku wypoczynku i organizacji czasu wolnego,
- zapewnienia właściwej edukacji i rozwoju zainteresowań;
- zaspokojenia potrzeb bytowych dziecka (w tym zakup odzieży, obuwia, środków higienicznych, wyposażenia pokoju, pomocy edukacyjnych).

Kontrole w POW obejmowały zagadnienia przestrzegania standardu opieki i wychowania i dotyczyły głównie:

- sposobu realizacji zadań dotyczących zapewnienia dziecku całodobowej opieki i wychowania oraz zaspakajania jego niezbędnych potrzeb,
- umożliwiania kontaktów dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi i podejmowania działań w celu powrotu dziecka do rodziny,
- zapewnienia dziecku dostępu do kształcenia dostosowanego do wieku i możliwości rozwojowych,
- obejmowanie dzieci działaniami specjalistyczno-terapeutycznymi,
- zapewnienia korzystania z przysługujących świadczeń zdrowotnych,
- kwalifikacji kadry zatrudnionej w POW oraz maksymalnej liczby dzieci pozostających pod opieką wychowawcy,
- przeprowadzania oceny sytuacji dziecka oraz zachowania ich terminów,
- organizacji pracy wychowawczej.

Przykład

PCPR w Zamościu: w okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie dziewięć kontroli, w tym: trzy w domach dziecka (w 2019 r. dwie: w Domu Dziecka nr 1 i nr 2 oraz w 2021 r. w Domu Dziecka nr 2), sześć w rodzinach zastępczych (wszystkie w 2019 r., objęto nimi: trzy rodziny zastępcze spokrewnione oraz trzy rodziny zastępcze niezawodowe). Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in. w domach dziecka: opracowania i modyfikacji PPD, prowadzenia badań i arkuszy obserwacji psychologicznych i pedagogicznych, nieprzestrzegania terminów uzupełniania kart pobytu dziecka, nierzetelnego prowadzenia niektórej dokumentacji, w tym dotyczącej zgłaszania wychowanków do adopcji. W rodzinach zastępczych ustalono: nieprawidłowości związane z organizacją pobytu dzieci w trzech rodzinach, w tym w jednej niezawodowej i dwóch spokrewnionych. Dotyczyły one m.in. nieprawidłowych warunków mieszkaniowych (dwie rodziny), braku stałej współpracy z PCPR (jedna rodzina).

We wszystkich skontrolowanych podmiotach formą nadzoru nad rodzinami zastępczymi było objęcie ich opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej lub pracownika socjalnego, a także przygotowywanie i przesyłanie co pół roku do właściwego sądu informacji dotyczących sytuacji dziecka i rodziny zastępczej (art. 47 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej) oraz sporządzanie ocen rodzin zastępczych (art. 134 ww. ustawy).

Monitorowanie realizacji zadań POW odbywało się również np. poprzez analizy sprawozdań placówek i innych dokumentów (np. regulaminów wewnętrznych, planów, dokumentacji wychowanków), opiniowanie m.in. projektów uchwał i projektów zarządzeń dotyczących tych placówek, a także projektów dokumentów w zakresie likwidacji, reorganizacji lub ich przekształcenia, wniosków w sprawach kadrowo-płacowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dyrektorów oraz uczestnictwo pracowników ośrodków w posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka. Pracownicy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej wizytowali placówki i udzielali konsultacji w bieżących sprawach. Organizowano spotkania z przedstawicielami tych jednostek. W okresie epidemii prowadzony był stały monitoring sytuacji w placówkach, w tym zdrowotnej, kontaktów wychowanków z rodzicami biologicznymi, organizacji nauki zdalnej i czasu wolnego, wyposażenia w środki ochrony osobistej.

Prowadzenie czynności kontrolnych w sześciu z 14 powiatów

W sześciu skontrolowanych podmiotach zarządy powiatów, działając na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej prowadziły kontrole lub audyty⁶⁴. Ich zakres obejmował zagadnienia dotyczące kwestii opiekuńczo-bytowych oraz prawidłowości wykonywania czynności administracyjnych związanych z prowadzeniem opieki nad dziećmi i funkcjonowaniem podmiotów pieczy zastępczej (podobnie jak w przypadku ww. elementów kontroli realizowanych przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej).

Przykład

PCPR w Słupsku: W 2019 r. przeprowadzono w PCPR audyt wewnętrzny, w wyniku którego wydano zalecenia dotyczące m.in.: gromadzenia dokumentacji dzieci umieszczonych w pieczy niezwłocznie po otrzymaniu informacji z sądu, wysyłania do właściwego sądu zgody na przedłużenie pobytu dziecka w pogotowiu rodzinnym, wprowadzenie obowiązku sporządzania przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej notatek z każdej wizyty w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej, umieszczania w planach pomocy dziecku mierzalnych celów ze wskazaniem daty ich realizacji, prowadzenia przez psychologów rejestrów wszystkich porad, także tych udzielanych telefonicznie. Ww. zalecenia zostały zrealizowane.

W pozostałych ośmiu jednostkach działania nadzorcze czy kontrolne ograniczały się do analizy raportów z wykonywania planów finansowych, sprawozdań z realizacji zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej oraz bieżącej współpracy z kierownikami jednostek. Na przykład starosta gnieźnieński wyjaśnił, że *Zarząd Powiatu Gnieźnieńskiego w latach 2019–2021 nie zlecał przeprowadzania kontroli rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych. Kontrola sprawowana było natomiast na posiedzeniach Zarządu Powiatu poprzez referowanie przez Dyrektora PCPR oraz Dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych spraw i przedstawianie wymaganych informacji. Dodał także, że Zarząd Powiatu nadzorował na bieżąco funkcjonowanie PCPR poprzez comiesięczne raporty z wykonania planu finansowego jednostek pomocy społecznej. W okresie od stycznia 2020 r. do grudnia 2021 r., 24 posiedzenia Zarządu Powiatu poświęcono analizie wykonania planu finansowego. Dzięki przedkładanym przez Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych analizom Zarząd Powiatu mógł monitorować zaawansowanie środków finansowych przekazywanych jednostkom pomocy społecznej oraz poziom realizacji zadań przez te jednostki. Oprócz ww. raportów w trakcie posiedzeń Zarządu Powiatu omawiana była bieżąca sytuacja w PCPR, koncepcje funkcjonowania PCPR, pieczy*

⁶⁴ PCPR w Opatowie, Sandomierzu i Słupsku, MOPR w Lublinie, MOPS w Radomiu i Rzeszowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zastępczej i tematy związane z realizacją bieżących zadań (w 2019 r. – w trakcie 12 posiedzeń, w 2020 r. – w trakcie 30 posiedzeń i w 2021 r. – w trakcie 18 posiedzeń).

W zakresie związanym z rodzinną pieczą zastępczą ponad połowa organizatorów nie była przez trzy lata przynajmniej raz skontrolowana przez samorządowe organy nadzorcze. Ich działania w tym zakresie ograniczały się głównie do zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności podległych jednostek lub wydawania upoważnień do sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi, rdd i POW. Taki stan rzeczy może świadczyć o sprawowaniu przez Zarządy Powiatów kontroli w niewystarczającym stopniu, na co jednak mogły mieć wpływ regulacje w funkcjonowaniu urzędów, wynikające z sytuacji epidemiologicznej związanej z obostrzeniami wprowadzonymi z powodu pandemii wywołanej wirusem Sars-Cov-2.

Kontrola NIK w **PCPR w Sandomierzu** wykazała naruszenie przepisu zakazującego uczestnictwa koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w czynnościach kontrolnych. W protokołach dwóch kontroli zamieszczono informację, że zostały one zrealizowane przy udziale koordynatora pieczy zastępczej zatrudnionego w PCPR. Protokoły zostały podpisane przez kontrolującego oraz inne osoby uczestniczące w kontroli, w tym koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. W wyjaśnieniach podano, że jego obecność spowodowana była tym, że kontrole odbywały się w miejscu zamieszkania rodziny zastępczej i osoby pełniące funkcję rodzinnej pieczy zastępczej nie znały kontrolującego.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 38b ust. 9 ustawy o pieczy zastępczej koordynator nie może dokonywać czynności kontrolnych. Przepis ten ma na celu pełne wyłączenie koordynatorów od udziału w czynnościach kontrolnych i nie zakłada możliwości odstępstw od tej zasady w żadnym zakresie.

Drugim podmiotem uprawnionym do kontroli w ww. zakresie jest wojewoda, do którego zadań, w myśl art. 186 pkt 3 ustawy, należy kontrola nad: (1) realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy; (2) zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej z wymaganymi kwalifikacjami.

Upoważnieni pracownicy urzędów wojewódzkich przeprowadzili kontrole u sześciu badanych przez NIK organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej⁶⁵. W jednym przypadku (**PCPR w Stalowej Woli**) nie zostały wydane zalecenia pokontrolne. W pozostałych jednostkach ustalone zostały nieprawidłowości dotyczące m.in:

- przekraczania limitu liczby dzieci umieszczanych w POW bez uzyskania wymaganej zgody wojewody oraz umieszczania dzieci w wieku poniżej 10 lat w tych placówkach;

Naruszenie przepisu zakazującego uczestnictwa koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w kontroli

Kontrole z urzędów wojewódzkich u sześciu z 14 organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej

⁶⁵ PCPR w: Kaliszu, Gnieźnie, Opatowie, Stalowej Woli oraz MOPR w Siedlcach i MOPS w Gdyni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- przygotowania planu pomocy dziecku bez współpracy z asystentem rodziny, a w przypadku, gdy rodzinie nie został przydzielony asystent rodziny – bez współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną;
- nieprawidłowego prowadzenia rejestru danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzących rodzinne domy dziecka;
- niezapewnienia rodzinom zastępczym prowadzącym rodzinne domy dziecka szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji;
- niezapewnienia pomocy i wsparcia osobom sprawującym rodzinną pieczę zastępczą w szczególności w ramach grup wsparcia oraz rodzin pomocowych.

We wszystkich jednostkach powyższe nieprawidłowości zostały wyeliminowane bądź podjęte zostały działania celem ich usunięcia.

Warto zaznaczyć, że pracownicy z Urzędu Wojewódzkiego kontrolując PCPR w Opatowie zwrócili uwagę na to, że większość dzieci umieszczonych w POW pochodzi z terenu innych powiatów (z całej Polski), co może z jednej strony stwarzać utrudnienia w kontaktowaniu się dzieci z ich rodzinami biologicznymi, a z drugiej stanowić barierę w szybkim reagowaniu na sytuacje kryzysowe w rodzinach z powiatu opatowskiego, gdyż dla dzieci z tego terenu może brakować miejsc. Kierownik jednostki w odpowiedzi wskazał, że ustawa o pieczy zastępczej nie wprowadza ograniczeń w umieszczaniu dzieci z innych powiatów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, a dostępne miejsca pozwoliły zapewnić opiekę dzieciom, których życie lub zdrowie było zagrożone.

Złożenie powiadomień o niewypełnieniu lub niewłaściwym wypełnieniu funkcji przez podmioty pieczy zastępczej w siedmiu z 14 powiatów

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, w przypadku, gdy rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka nie wypełnia swoich funkcji lub wypełnia je niewłaściwie, starosta zawiadamia właściwy sąd. W połowie skontrolowanych powiatów w odniesieniu do 31 podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej wystąpiły sytuacje skutkujące podjęciem działań w ww. trybie⁶⁶. Zawiadomienia do sądu w sprawie niewypełniania funkcji lub wypełniania ich niewłaściwie przez rodzinę zastępczą lub prowadzącego rdd były kierowane przez prezydentów lub starostów oraz działających z ich upoważnienia organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Zakres zgłoszonych nieprawidłowości obejmował m.in. trudności wychowawcze i materialne, stosowanie niewłaściwych metod wychowawczych, niewłaściwe gospodarowanie majątkiem dziecka, nakładanie na dzieci umieszczone w pieczy zastępczej obowiązku opieki nad dziećmi biologicznymi rodziców zastępczych, a także stosowanie przemocy wobec podopiecznych.

⁶⁶ PCPR w: Garwolinie, Słupsku, Stalowej Woli, Wołominie oraz MOPR w Lublinie, a także MOPS w Gdyni i Rzeszowie.

Przykłady

PCPR w Garwolinie: W okresie objętym kontrolą starosta garwoliński w czterech przypadkach zawiadomił Sąd Rejonowy w Garwolinie o niewłaściwym wypełnianiu funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej. W pierwszym przypadku w rodzinie, którą stanowili babcia i dziadek, dziadek wykazywał przemoc wobec żony i zachodziła konieczność wszczęcia postępowania o eksmisję sprawcy przemocy. W drugim przypadku domownicy (ciotka dziecka) nadużywali alkoholu i środków psychoaktywnych, co stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa dziecka. W trzecim przypadku babcia nie sprawowała skutecznej opieki nad dzieckiem i dziecka z powodu incydentu z alkoholem sąd ustanowił do opieki kuratora sądowego. W czwartym przypadku w rodzinie pogorszyły się warunki materialne i mieszkaniowe, skutkujące niemożnością zabezpieczenia podstawowych potrzeb dziecka.

PCPR w Wołominie: dyrektor PCPR w imieniu starosty wołomińskiego, jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej, w jednym przypadku, 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.

MOPS w Gdyni: Prezydent Miasta Gdyni w okresie objętym kontrolą nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 71 ust. 1 ustawy, tj. nie zawiadamiał właściwego sądu o przypadkach niewłaściwego wypełniania funkcji przez rodzinę zastępczą lub prowadzących rodzinny dom dziecka, natomiast MOPS identyfikował sytuacje problemowe dotyczące zdolności do właściwego wypełniania funkcji opiekuńczych przez rodziny zastępcze – o czym zawsze zawiadamiał sąd. W badanym okresie złożono siedem takich zawiadomień, trzy w 2019 r. i po dwa w 2020 r. i 2021 r.

W okresie objętym kontrolą wpłynęły skargi odnoszące się do funkcjonowania pieczy zastępczej na terenie powiatów, dla których organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej były cztery skontrolowane przez NIK jednostki⁶⁷. Składane były przede wszystkim przez rodziców biologicznych dzieci przebywających w pieczy i dotyczyły głównie utrudniania im kontaktu z dziećmi. Każdorazowo zostały rozpatrzone i uznane za bezzasadne.

Przykłady

PCPR w Sandomierzu: W latach 2019–2021 do starosty sandomierskiego wpłynęła jedna skarga dotycząca działalności PCPR, złożona przez matkę dzieci umieszczonych w rdd. Skarga dotyczyła utrudniania kontaktów z dziećmi, zaniedbania sytuacji zdrowotnej dzieci oraz niewłaściwych warunków mieszkaniowych. Kontrola przeprowadzona przez upoważnionego pracownika Starostwa nie potwierdziła stawianych zarzutów.

MOPS w Rzeszowie: do Urzędu Miasta w Rzeszowie wpłynęły dwie skargi na dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej dotyczące umieszczenia małoletnich dzieci skarżącej w rodzinie zastępczej i niewłaściwej organizacji i wykonywania pracy wychowawczej. Obie skargi zostały rozpatrzone przez Radę Miasta, która uznała je za bezzasadne.

⁶⁷ PCPR w Słupsku, Sandomierzu oraz MOPR w Lublinie i MOPS w Rzeszowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PCPR w Słupsku: do PCPR wpłynęła jedna skarga (w 2020 r.) dotycząca koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, który według skarżącego zachowywał się niewłaściwie. Ustalono, że prawdopodobnym powodem sformułowania skargi był fakt, iż koordynator poinformował organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i właściwy sąd o stwierdzonej nieprawidłowości. W wyniku przeprowadzonego postępowania sąd postanowił o pozostawieniu wychowanków u skarżącego.

Terminowe przekazywanie sprawozdań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w 13 z 14 badanych jednostek

Zgodnie z art. 180 pkt 14 ustawy do zadań powiatu należy sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187 ust. 3 ustawy. Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania przez powiat zadań innych niż realizacja dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty, o którym mowa była w art. 115 ust. 2a ustawy o pieczy zastępczej i dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 113a tej ustawy za okres od 1 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2021 r.⁶⁸, a także sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r., były terminowo przekazywane przez 13 z 14 skontrolowanych powiatów. Kilkudniowa zwłoka wystąpiła w **powiecie wołomińskim**. Sprawozdanie za I półrocze 2020 r. zostało przekazane z czterodniowym opóźnieniem, co – jak wyjaśnił starosta wołomiński – wynikało z konieczności dokonania dodatkowych ustaleń i weryfikacji danych przekazanych przez poszczególne działy i jednostki, a jednodniowe opóźnienie sprawozdania za II kwartał 2020 r. spowodowane było problemami technicznymi.

Zamieszczanie błędnych danych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych w trzech z 14 jednostek

Kontrola NIK wykazała również nierzetelne sporządzenie ww. dokumentów poprzez zamieszczenie błędnych danych przez trzy podmioty⁶⁹. Błędy spowodowane były omyłkami pracowników.

Przykłady

PCPR w Kaliszu: w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych podane zostały dane niezgodne ze stanem faktycznym. I tak: ujęto o jedną rodzinę zastępczą niezawodową mniej za II półrocze 2019 r., ujęto o jedną rodzinę zastępczą zawodową więcej za II kwartał 2019 r., która powinna być ujęta w II kwartale 2020 r., nie ujęto w I półroczu 2019 r. jednego dziecka, które opuściło placówkę opiekuńczą – wychowawczą, nie ujęto 10 dzieci, które opuściły rodzinną pieczę zastępczą i zostały umieszczone w rodzinnych domach dziecka, utworzonych w II półroczu 2021 r. W wyjaśnieniach podano, że powyższe błędy powstały na skutek omyłek, a w przypadku dzieci umieszczonych w rodzinnych domach dziecka nie ujęto ich w sprawozdaniach, ponieważ cały czas przebywały one w pieczy zastępczej, tylko w innych jej formach.

PCPR w Zamościu: w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym za II półrocze 2019 r. zawyżono liczbę rodzin zastępczych niezawodowych. Podano, że na terenie powiatu funkcjonowało 20 takich rodzin, podczas gdy faktycznie było ich 19. Niezgodność wynikała z omyłkowego ujęcia w sprawozdaniu rodziny niezawodowej, która przekształciła się w rodzinę zawodową.

⁶⁸ Wprowadzone w życie rozporządzeniem 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) z dniem 1 lipca 2019 r. Dalej: rozporządzenie.

⁶⁹ PCPR w: Kaliszu, Słupsku i Zamościu.

5.3. Praca w gminach z rodzinami przeżywającymi kryzys opiekuńczo-wychowawczy

W procesie deinstytucjonalizacji działania gminy powinny zmierzać w kierunku stworzenia takich warunków funkcjonowania rodzin, aby dzieci nie trafiały do pieczy zastępczej, względnie, jeżeli już w tej pieczy się znajdują, aby mogły powrócić do rodziny biologicznej.

Wsparcie we wszystkich skontrolowanych gminach na rzecz rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych było generalnie realizowane prawidłowo, ale nie na tyle skuteczne, aby nie zaistniała konieczność skierowania dzieci w pieczy zastępczej i każdorazowo umożliwiać ich powrót do rodzin biologicznych, jednak na skuteczność działań wspierających wpływa zaangażowanie i współpraca rodziny objętej pomocą.

Najwięcej nieprawidłowości NIK ustaliła w kontekście braku współpracy instytucji gminnych i powiatowych na etapie planowania pracy z rodziną. Należy mieć na uwadze, że współdziałanie jednostek samorządowych jest zarówno kluczowym warunkiem dla zapewnienia optymalnych działań profilaktycznych, mających na celu zapobieganie umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, jak również pozwala na odpowiednie ukierunkowanie wsparcia umożliwiającego powrót dziecka do rodziny biologicznej.

5.3.1. Programowanie i realizacja zadań na rzecz wspierania rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym

We wszystkich skontrolowanych podmiotach prowadzone były działania mające na celu rozpoznawanie potrzeb rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Podstawowym źródłem informacji o ich sytuacji były wywiady środowiskowe dokonywane przez pracowników socjalnych i rozpoznanie przeprowadzane podczas bieżącej pracy oraz spostrzeżenia asystentów rodzin dokonywane podczas współpracy z rodzinami objętymi ich opieką. Informacje mające na celu rozpoznawanie potrzeb rodzin pochodziły również od wychowawców dzieci ze szkół (między innymi w ramach prowadzenia procedury „Niebieskiej Karty” w rodzinie), od kuratorów sądowych, z interwencji pochodzących ze środowiska lokalnego, informacje z lokalnych fundacji i domów dziecka oraz z powiatowych centrów pomocy rodzinie – w trakcie uczestnictwa w posiedzeniach zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej. Informacje o rodzinach w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym pozyskiwano również z poradni psychologicznej lub pedagogicznej czy też Gminnej Komisji do Spraw Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Informacje pochodzące od ww. podmiotów zewnętrznych przekazywane były pracownikom OPS.

Na podstawie powziętych informacji z ww. źródeł ośrodki dokonywały diagnozy sytuacji, w tym analizy sytuacji rodzin i środowisk rodzin przeżywających trudności związane z opieką i wychowaniem dzieci.

Rozpoznawanie potrzeb i dokonywanie diagnozy potrzeb we wszystkich gminach

Przykład dobrej praktyki

Dobra Praktyka

W jednym ze skontrolowanych OPS (**MOPS w Jaśle**) taka diagnoza dokonywana była również w oparciu o badania ankietowe przeprowadzane wśród pracowników socjalnych i dyrektorów, pedagogów, wychowawców jasielskich szkół i przedszkoli, oraz na podstawie danych statystycznych oraz danych pozyskanych od asystentów rodziny i od innych podmiotów zajmujących się pracą z dzieckiem i rodziną. Wyniki przeprowadzonych analiz wraz z diagnozą środowisk wykorzystywano na etapie przygotowywania trzyletniego gminnego programu wspierania rodziny, o którym mowa w art. 176 pkt 1 ustawy. Wówczas też dokonywano ich aktualizacji. Głównymi problemami występującymi w rodzinach naturalnych dzieci przebywających w pieczy zastępczej były m.in.:

- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych,
- nieumiejętność panowania nad emocjami i duży dystans uczuciowy w stosunku do dzieci;
- brak wyuczonych pozytywnych wzorców wychowawczych,
- nadużywanie alkoholu i innych używek,
- konflikty pomiędzy małżonkami oraz przemoc w rodzinie,
- bezrobocie i ubóstwo.

W pięciu z siedmiu kontrolowanych podmiotów diagnozy dokonywały OPS, natomiast w dwóch przypadkach – podmioty zewnętrzne⁷⁰.

Przykład

MOPS w Pile: na zlecenie MOPS firma zewnętrzna w 2020 r. wykonała diagnozę problemów społecznych na terenie miasta Piły. Wśród 1066 osób przeprowadzono badania ankietowe wśród czterech grup społecznych: dorosłych mieszkańców miasta, uczniów szkół podstawowych i ponadgimnazjalnych, nauczycieli i pedagogów, pracowników instytucjonalnych. Jako największe problemy wskazano: emigrację ludzi młodych (52%), małą aktywność mieszkańców w życiu publicznym i kulturalnym (47%), uzależnienia (37%), bezrobocie (32%), bariery funkcjonalne i społeczne dla niepełnosprawnych (25%), ubóstwo (20%) i przemoc w rodzinie (19%). Ich zdaniem sytuację rodzin niewydolnych wychowawczo poprawiłaby edukacja rodzin w zakresie właściwego wypełniania ról rodzicielskich (46%), pomoc asystenta rodziny lub rodziny wspierającej (43%), profilaktyka i terapia w zakresie uzależnień i przemocy w rodzinie (43%) oraz większa dostępność do konsultacji psychologiczno-pedagogicznych (37%). Zdaniem ponad połowy mieszkańców Piły na terenie miasta istnieje potrzeba: prowadzenia zajęć wspomagających umiejętności wychowawcze rodziców (59%) oraz stworzenia publicznego żłobka/klubu dziecięcego (52%). Poza tym, 37% dorosłych mieszkańców niedostatecznie ocenia działania miasta w zakresie organizacji zagospodarowania czasu wolnego.

Art. 179 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej zobowiązuje wójta/burmistrza/prezydenta miasta do składania radzie gminy rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz przedstawienia potrzeb związanych z realizacją zadań. Dokumenty te przygotowuje OPS, gdyż jest odpowiedzialny za wykonywanie działań obejmujących wsparcie rodzin. Wskazywano w nich na problemy związane z sytuacją rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym. Takie rodziny były środowiskami wieloprogowymi, niewywiązującymi się w pełni ze swoich

⁷⁰ OPS w Markach i MOPS w Pile.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

obowiązków wobec własnych dzieci, a tym samym niespełniającymi oczekiwań członków swoich rodzin i społeczeństwa, co wymagało prowadzenia spójnych, kompleksowych i interdyscyplinarnych oddziaływań na poszczególnych jej członków w celu zapewnienia dzieciom właściwych warunków rozwojowych, a także wzmocnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wśród najważniejszych problemów wskazywano m.in. brak umiejętności prowadzenia gospodarstwa domowego, brak kompetencji opiekuńczo-wychowawczych, bezrobocie, czy też brak specjalistycznej placówki wsparcia dziennego. Podkreślano konieczność pomocy w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych.

W związku z występowaniem szeregu problemów wśród rodzin przeżywających kryzys opiekuńczo-wychowawczy wskazywano m.in. takie potrzeby jak:

- monitorowanie rodzin z dziećmi w szczególności mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo wychowawczych;
- prowadzenie badań, diagnoz dotyczących funkcjonowania rodzin z dziećmi z terenu miasta;
- realizacja kampanii mających na celu kształtowanie pozytywnego wizerunku rodziny i form wspólnego spędzania czasu;
- organizacja opieki dla dzieci w wieku wczesnoszkolnym w okresie wakacji i ferii;
- utworzenie specjalistycznej placówki wsparcia dziennego;
- prowadzenie asystentury rodzinnej zmierzającej do poprawy funkcjonowania rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi;
- potrzeba organizacji wolontariatu na rzecz dziecka i rodzin;
- podejmowanie działań interdyscyplinarnych;
- zapewnienie możliwości korzystania z konsultacji oraz rodzinnego poradnictwa specjalistycznego, w szczególności prawnego i psychologicznego;
- zwiększenie dostępu do dóbr kultury, sportu i rekreacji rodzin wielodzietnych;
- potrzeba realizacji programów profilaktyczno-edukacyjnych w placówkach oświatowych.

W sprawozdaniach wskazywano również na potrzebę działań mających na celu niwelowanie negatywnych skutków pandemii Covid-19, szczególnie w zakresie rozwiązywania problemów edukacyjnych oraz emocjonalnych (np. przemoc domowa) występujących w środowiskach zagrożonych kryzysem opiekuńczo-wychowawczym.

W dwóch jednostkach nie zrealizowano obowiązku wynikającego z art. 179 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, w który zobowiązuje wójta do składania do 31 marca radzie gminy rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny.

Przykłady

GOPS w Ciechanowie: w okresie objętym kontrolą wójt nie składał Radzie Gminy do 31 marca każdego roku rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, natomiast działając na podstawie zarządzenia

Niełożenie sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny w dwóch z siedmiu skontrolowanych podmiotów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wójta, składała je na sesjach absolutoryjnych w czerwcu każdego roku kierownik GOPS. Sprawozdanie za 2021 r. nie zostało złożone do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 19 maja 2022 r.

OPS w Markach: sprawozdanie za 2021 r. zostało złożone po terminie, w dniu 29 czerwca 2022 r., co tłumaczono dużą ilością pilnych do przedstawienia radzie gminy programów na rzecz wspierania seniorów i osób z niepełnościami oraz nadmiarem sprawozdawczości z realizacji zadań za rok poprzedni.

Art. 179 ust. 2 ustawy stanowi, że rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby wskazane w ww. sprawozdaniach uchwala gminne programy wspierania rodziny, natomiast opracowanie i realizacja gminnych programów wspierania rodziny należy do zadań własnych gminy.

Brak gminnego programu wspierania rodziny w jednym z siedmiu skontrolowanych samorządów gminnych

Obowiązek opracowania gminnego programu wspierania rodziny nakłada na gminę art. 176 pkt 1 ustawy. W jednej ze skontrolowanych jednostek (**MGOPS w Kazimierzy Wielkiej**) zadanie to nie zostało zrealizowane. MGOPS, któremu uchwałą nr XXIV/229/2012 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 28 września 2012 r. w sprawie zlecenia realizacji zadań własnych gminy określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zlecono realizację zadań własnych gminy w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej, nie opracował programu obejmującego rok 2019. Należy zaznaczyć, że pomimo bezspornego wystąpienia nieprawidłowości o charakterze legalnościowym, MGOPS w 2019 r. realizował wszystkie formy i metody wsparcia rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, które były realizowane uprzednio w ramach Programu na lata 2016–2018 oraz te, które były stosowane w ramach obowiązującego Programu na lata 2020–2023, tak iż pomoc dla ww. rodzin nie uległa przerwaniu lub zawieszeniu.

Przedmiotowe programy obowiązujące we wszystkich skontrolowanych gminach uwzględniały zagadnienia dotyczące deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, w tym działania profilaktyczne mające na celu zapobieganie rozdzielaniu dziecka z rodziną biologiczną i umieszczaniu w pieczy zastępczej (tj. związane z wsparciem rodziny w celu zapobieżenia umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej lub wsparciu rodziny w kierunku powrotu dzieci do rodzin biologicznych).

W programach sformułowane zostały zagadnienia strategiczne. Zostały w nich zidentyfikowane i wskazane najważniejsze problemy dotyczące wsparcia rodziny w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym. Wskazywano tendencje liczbowe, w tym dotyczące liczby rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi w gminie oraz liczby dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

Cele wyznaczone w gminnych programach wspierania rodziny

Jako cel główny przyjmowano przede wszystkim tworzenie oraz rozwijanie systemu wsparcia dla rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez zintegrowane i spójne działania na rzecz dziecka i rodziny.

Kwestie uwzględnione w celach szczegółowych odnosiły się głównie do prowadzenia działań profilaktycznych mających na celu zapobieganie rozdzielaniu dziecka z rodziną biologiczną i przeciwdziałanie umieszczeniu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dziecka w pieczy zastępczej oraz powrotu do rodzin biologicznych. Polegały m.in. na wsparciu rodziny przez pracowników socjalnych oraz asystenta rodziny, konsultacjach i poradnictwie specjalistycznym, aktywizacji zawodowej rodzin bezrobotnych, współpracy z podmiotami oraz instytucjami zajmującymi się rodziną, wspieraniu rodziny w przeciwdziałaniu demoralizacji, podejmowaniu działań zmierzających do powrotu dzieci do rodzin biologicznych, promowaniu działań profilaktycznych mających na celu zapobieganie zjawiskom patologicznym mogącym pojawić się w rodzinach. W programach tych zaplanowano: obejmowanie rodzin dotkniętych kryzysem opiekuńczo-wychowawczym wsparciem asystenta, organizowanie nieodpłatnego poradnictwa specjalistycznego (psychologicznego, pedagogicznego, socjalnego i prawnego), udzielanie wsparcia materialnego, prowadzenie grup wsparcia, udział w kampaniach społecznych promujących prawidłowe postawy rodzicielskie oraz upowszechnianie informacji o możliwościach uzyskania wsparcia, instytucjach i organizacjach działających na rzecz pomocy rodzinie.

Przykłady

GOPS w Ciechanowie: w okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwa, opracowane i realizowane przez ten ośrodek, gminne programy wspierania rodziny, tj. Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2017–2019 i Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2020–2022. Jako cel główny programów przyjęto zapewnienie kompleksowego wsparcia dzieciom i rodzinie oraz pomoc w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a także zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej, tj. odpowiedniej liczby miejsc w rodzinnych i instytucjonalnych formach opieki zastępczej. Wyznaczono również następujące cele szczegółowe: zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych wymagających interwencji oraz rozwiązywanie już istniejących; zabezpieczanie potrzeb bytowych dziecka; poprawa jakości opieki sprawowanej przez biologicznych rodziców oraz wzmocnienie i wyzwolenie zasobów tkwiących w rodzinie.

MGOPS w Kazimierzy Wielkiej: W Gminnym Programie Wspierania Rodziny na lata 2020–2023 wskazano cel główny i dwa cele szczegółowe. Celem głównym było: Wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji związanych z opieką, wychowaniem i skuteczną ochroną dzieci, a także profilaktyka środowiska lokalnego w zakresie promowania społecznie pożądanego modelu rodziny. Celami szczegółowymi były natomiast zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych dziecka, a także zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych wymagających interwencji oraz rozwiązywanie już istniejących.

Należy zaznaczyć, że **MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim** mimo wskazania w jednym z celów (opieka nad dziećmi z rodzin z trudnościami w wypełnianiu swoich funkcji opiekuńczo-wychowawczych) kierunku działania polegającego na prowadzeniu placówek wsparcia dziennego i kierowaniu do nich dzieci wymagających wsparcia, w Gminie nie utworzono placówki wsparcia dziennego, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy. Kierownik jednostki podejmowała działania mające na celu jej utworzenie, polegające na informowaniu o takiej potrzebie Burmistrza Nowego Dworu Gdańskiego podczas narad i spotkań. Wskazał on, że głównym powodem nieutworzenia takiej placówki był brak środków finansowych i zasobów lokalowych w posiadaniu gminy spełniających wymagania, jakie

Nieutworzenie placówki wsparcia dziennego, wskazanej jako jeden z celów w gminnym programie wspierania rodziny

musi posiadać lokal dla niej przeznaczony, określone w rozporządzeniu Rady Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 października 2015 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzona placówka wsparcia dziennego⁷¹.

W gminnych programach wspierania rodziny wskazywano podmioty zobowiązane do realizacji tych działań, tj. m.in.: OPS, urząd gminy, placówki służby zdrowia, świetlice profilaktyczno-wychowawcze, sąd rodzinny, kuratorzy sądowi. Jako źródło finansowania zadań wskazywano środki własne gminy, dotacje z budżetu państwa oraz środki pozabudżetowe finansowane z innych źródeł, nie podając konkretnych kwot. Jak wskazano w **MGOPS w Kazimierzy Wielkiej** *trudno tu jednak wskazać kwoty środków finansowych związanych z realizacją Programu, gdyż są one ze wszystkich wymienionych źródeł przyznawane corocznie i w różnej wysokości. Planowanie wydatków na poszczególne działania może być dokonywane corocznie, po uzyskaniu informacji o wielkości środków przyznanych na dany rok.*

Przedstawiając coroczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, wskazywano działania podjęte np. przez pracowników socjalnych i asystentów rodziny, jednakże nie odnoszono ich wprost do konkretnych zapisów programów. W jednym przypadku (**MOPS w Jaśle**) kontrola wykazała, że monitorowania realizacji celów programów dokonywano w formie odrębnego dokumentu, który Burmistrz przekazywał Radzie Miejskiej. Gminny program wspierania rodziny na lata 2018–2020 został poddany ewaluacji poprzez porównanie osiągniętych w poszczególnych latach wartości wskaźników produktu lub rezultatu dla wszystkich zadań. W wyniku przeprowadzonej ewaluacji programu nie wprowadzono jednak żadnych zmian.

Brak określonych wartościowo wskaźników i mierników w gminnych programach wspierania rodziny

Należy podkreślić, że we wszystkich programach wspierania rodziny opracowanych przez skontrolowane podmioty, nie określono wartości początkowych i końcowych wskaźników/mierników. Tym samym nie zapewniono narzędzi umożliwiających ocenę osiągniętych efektów realizowanych programów, co również uniemożliwia pomiar stopnia osiągnięcia założonych celów szczegółowych. Brak określonych wartościowo wskaźników i mierników miał również wpływ na możliwość monitorowania przez OPS zadań realizowanych w ramach programów. Zwrócić należy uwagę, że w myśl pkt B.6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷² monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników. OPS nie dysponowały więc fundamentalnym instrumentem umożliwiającym monitorowanie realizacji zadań w ramach programów. Podkreślenia wymaga, że celem głównym monitorowania jest identyfikacja nieprawidłowości (niezgodności) i uchybień w systemie kontroli zarządczej zanim potencjalne ryzyka się zmaterializują⁷³. W tej sytuacji brak mierzalnych wskaźników praktycznie uniemożliwia ocenę stopnia osiągnięcia zamierzonych celów.

⁷¹ Dz. U. poz. 1630.

⁷² Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁷³ A. Bela, Mierniki oceny systemu kontroli zarządczej w Polsce, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej 2011, str. 65.

OPS, jako koordynator działań wyznaczonych w programach, spotykał się z przedstawicielami instytucji uczestniczących w realizacji wyznaczonych zadań. Spotkania te miały na celu omówienie sytuacji rodzin przeżywających trudności i wskazanie tych rodzin, w których praca socjalna powinna być szczególnie nasiloną. Oprócz spotkań instytucje wskazane w programach były w stałym kontakcie związanym z realizacją zadań na rzecz wspierania rodzin, szczególnie zagrożonych lub objętych kryzysem opiekuńczo-wychowawczym.

Działania OPS związane z koordynacją działań wyznaczonych w gminnych programach wspierania rodziny

5.3.2. Organizacja pracy z rodzinami dzieci przebywających w pieczy zastępczej

Aparatem pomocniczym wójta jest urząd gminy i zatrudnieni w nim pracownicy, jednakże w zakresie spraw dotyczących wsparcia rodziny wójt może udzielić stosownych upoważnień osobom spoza tego aparatu, tj. kierownikowi ośrodka pomocy społecznej czy też kierownikowi innej gminnej jednostki organizacyjnej. Z postanowień art. 10 wynika, że w praktyce w gminie podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań z zakresu wspierania rodziny jest ośrodek pomocy społecznej, a w szczególności zatrudnieni w nim asystenci rodziny⁷⁴.

W przypadku, gdy wyznaczonym na podstawie art 10 ust. 1 podmiotem jest ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, w ośrodku albo w centrum można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej, o czym stanowi art. 10 ust. 2 ustawy.

Wszystkie skontrolowane jednostki zostały wyznaczone przez radę miejską lub radę gminy do realizacji zadań w zakresie wspierania rodziny. W dwóch jednostkach (**MOPS w Pile** i **MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim**) wyodrębniono zespół ds. asysty rodzinnej, o którym mowa w ww. przepisie, a w **MOPS w Jaśle** utworzono Sekcję ds. wspierania rodziny, która odpowiedzialna była za realizację zadań z zakresu wspierania rodziny. W regulaminach organizacyjnych jednostek wskazano zadania ww. komórek organizacyjnych bądź jak w przypadku pozostałych – obowiązki asystenta rodziny, do których należało m.in.:

- opracowanie we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, planu pracy z rodziną, który jest koordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej;
- udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów psychologicznych;
- motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych;
- podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin;
- prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla dzieci i rodziców;
- prowadzenie dokumentacji dotyczącej pracy z rodziną;

⁷⁴ A. Wilk, S. Nitecki, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz, Wolters Kluwer, LEX/el. 2016, komentarz do art. 8.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny na koniec miesiąca i przekazywanie tej oceny kierownikowi jednostki;
- współpraca z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, właściwymi organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami i osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny;
- współpraca z Zespołem Interdyscyplinarnym lub grupą roboczą, stałe i systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Przykład dobrej praktyki

W jednej ze skontrolowanych jednostek (**OPS w Markach**) realizowany był projekt unijny w ramach II Osi priorytetowej – Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji PO WER – Działanie 2.5 Skuteczna pomoc społeczna, którego celem było wdrożenie usprawnień organizacyjnych polegających na oddzieleniu pracy administracyjnej od pracy socjalnej oraz usług socjalnych. Zgodnie z dokumentem „Zasady wdrażania usprawnień organizacyjnych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej przez nakierowanie działań na poprawę obsługi klienta” stanowiącym załącznik do regulaminu konkursu projektu pod nazwą „Wdrożenie usprawnień w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej” OPS zobowiązany był dokonać zmian w strukturze organizacyjnej i wyodrębnić zespoły, tj. Zespół/Stanowisko ds. pierwszego kontaktu, Zespół/ Stanowisko ds. pracy socjalnej, Zespół/ Stanowisko ds. usług, Zespół/Stanowisko ds. świadczeń przyznawanych decyzją. Zamiany te – wynikające z założeń do znowelizowanego systemu pomocy społecznej, zakładających nowy model funkcjonowania OPS, ze szczególnym uwzględnieniem pracy socjalnej i oddzieleniem jej od działań administracyjnych – zostały wykonane.

W latach 2019–2021 r. sytuacja rodzin z gmin objętych kontrolą, w których wystąpiły problemy opiekuńczo-wychowawcze została przedstawiona w poniższej tabeli.

Tabela nr 7

Dane w skontrolowanych gminach dotyczące wsparcia rodziny i dzieci przebywających w pieczy zastępczej

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	% 2019/21
1.	Liczba rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, wg stanu na koniec roku	588	567	484	(-)17,7
2.	Liczba dzieci z terenu gminy objętych pieczą zastępczą ogółem w ciągu roku, z tego:	338	378	399	18,0
2.1.	– pieczą zastępczą w formie rodzinnej	266	296	304	14,3
2.2.	– pieczą zastępczą w formie instytucjonalnej	72	82	95	31,9
3.	Liczba rodzin, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej, wg stanu na koniec roku	87	100	106	21,8
4.	Liczba dzieci przekazanych do pieczy w ciągu roku	78	91	97	24,4
5.	Liczba dzieci, które powróciły z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych w ciągu roku	24	32	28	16,7
6.	Liczba dzieci pozostających w pieczy na koniec roku	284	311	329	15,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na terenie skontrolowanych gmin odnotowano zarówno pozytywne, jak i negatywne tendencje z obszaru, którego dotyczą ww. dane. Niewątpliwie negatywnym zjawiskiem był wzrost o 18% liczby dzieci objętych pieczą zastępczą (z 588 w 2019 r. do 484 w 2021 r.). Warto zauważyć, że jakkolwiek większość (prawie 80% dzieci) trafiała do pieczy rodzinnej, jednak od 2019 r. do 2021 r. bardziej wzrosła liczba dzieci objętych instytucjonalną pieczą zastępczą (o 31,9%) niż dzieci w pieczy rodzinnej (o 14,3%).

Negatywną tendencją był również wzrost o 15,8% liczby dzieci pozostających w pieczy zastępczej, gdyż w 2019 r. było ich 284, gdy na koniec 2021 r. – 329. Innym niepokojącym zjawiskiem był wzrost o 21,8% liczby rodzin, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej (w 2019 r. odnotowano 87 takich środowisk, gdy w 2021 r. ich liczba wzrosła do 106). Ponadto w latach objętych kontrolą do pieczy zastępczej przekazano łącznie 266 dzieci, gdy w tym samym czasie do rodzin biologicznych powróciło zdecydowanie mniej – 84 dzieci. W ciągu trzech lat objętych kontrolą odnotowano również stały wzrost liczby dzieci przekazanych do pieczy zastępczej – od 78 w 2019 r. do 97 dzieci w 2021 r., co stanowiło wzrost o 24,4%.

Do pozytywnych tendencji należy zaliczyć systematycznie malejącą liczbę rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, gdyż ich liczba zmniejszyła się z 588 na koniec 2019 r. do 484 na koniec 2021 r., tj. o 17,7%. Warto również odnotować pozytywne dane dotyczące liczby dzieci, które powróciły z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych. Ich liczba w okresie objętym kontrolą wzrosła o 16,7%, a w poszczególnych latach do rodzin biologicznych powróciło 24, 32 i 28 dzieci.

5.3.3. Monitoring sytuacji dziecka z rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze

We wszystkich skontrolowanych podmiotach prowadzony był monitoring sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, do czego zobowiązuje art. 176 pkt 7 ustawy. Działania w tym zakresie realizowano przede wszystkim poprzez:

- wizyty środowiskowe pracowników socjalnych w miejscu zamieszkania rodziny zarówno w ramach działań planowych, jak i w związku z interwencjami lub anonimowymi zgłoszeniami;
- kontakt telefoniczny z rodzinami oraz instytucjami (w tym: szkołami, przedszkolami, placówkami wsparcia dziennego);
- prowadzenie pracy socjalnej;
- współpracę z pracownikami poszczególnych służb działających na rzecz rodziny czy dzieci, w tym: sądem, placówkami oświatowymi, placówkami służby zdrowia (przychodnie, szpitale), Policją, ośrodkami psychoterapii, Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz PCPR lub innym podmiotem pełniącym funkcję organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie;

Pozytywne i negatywne tendencje dotyczące wsparcia rodziny i dzieci przebywających w pieczy zastępczej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- kierowanie wniosków i informacji do Sądu, Prokuratury, Policji, m.in. o wgląd w sytuację rodziny w związku z narażeniem zdrowia i życia dziecka.

Zróznicowana częstotliwość wizyt środowiskowych

Częstotliwość monitorowania sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez asystentów rodzin lub pracowników socjalnych uzależniona była od wagi stwierdzonych problemów. Wizyty asystenta rodziny lub pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania rodziny miały miejsce w szczególnych przypadkach nawet codziennie lub kilka razy w tygodniu. W sytuacjach, gdy rodzina nie wymagała już tak intensywnego wsparcia wizyty odbywały się jeden raz lub kilka razy w miesiącu.

Rodzinom pozostających w kryzysie i przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej w czasie prowadzonej pracy socjalnej proponowano wsparcie w formie asystenta rodziny, informowano o możliwości uzyskania pomocy specjalistycznej na terenie miasta, przekazywano informatory, ulotki o dostępnych formach tej pomocy, proponowano skorzystanie z działających na terenie miasta placówek wsparcia dziennego, pomocy wolontariuszy m.in. w zrobieniu zakupów lub odrobieniu lekcji z dziećmi. Po poznaniu rodziny i jej zasobów podejmowano działania w celu ustanowienia dodatkowego wsparcia poprzez ustanowienie rodziny wspierającej.

Różnorodne działania na rzecz rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym

W przypadku ustalenia negatywnych zjawisk dotyczących sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności wychowawcze, pracownicy skontrolowanych jednostek samodzielnie lub współdziałając z przedstawicielami innych instytucji, podejmowali działania mające na celu poprawę jego sytuacji. Były to między innymi: interwencje podejmowane wspólnie z funkcjonariuszami Policji, motywowanie rodzin do podejmowania określonych zachowań, współpraca z kuratorem sądowym celem diagnozowania sytuacji rodziny na potrzeby sądu, inicjowanie współpracy z lekarzem w przypadku stwierdzenia problemów zdrowotnych u dzieci, zawiadamianie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych o potrzebie rozpoczęcia terapii i leczenia antyalkoholowego przez członków rodziny, kierowanie dzieci do poradni psychologiczno-pedagogicznej w przypadkach podejrzeń o deficyty rozwojowe, kierowanie dziecka do psychologa w przypadku podejrzenia występowania problemów emocjonalnych. Różnorodność i skalę działań pracowników OPS obrazują opisane poniżej przykłady.

Przykład

MGOPS w Kazimierzy Wielkiej: analiza trzech konkretnych przypadków dotyczących działań asystentów rodziny i pracowników socjalnych wykazała, że:

- w pierwszym przypadku pracownicy MGOPS podjęli interwencję po stwierdzeniu nasilenia się problemów alkoholowych w rodzinie, w której znajdowały się dzieci, przypadkach przemocy domowej wobec matki oraz stwierdzeniu występowania u dzieci nieleczonych problemów zdrowotnych. Pracownicy MGOPS poinformowali lekarza rodzinnego o podejrzeniach co do stanu zdrowia dzieci. Umożliwiło to skuteczną interwencję medyczną w odniesieniu do dzieci i poprawę stanu ich zdrowia. Wspólnie z Policją interweniowano w przypadkach przemocy domowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pomimo leczenia antyalkoholowego (nieskutecznego) członka rodziny, wobec istniejących problemów dotyczących funkcjonowania rodziny, pracownicy MGOPS, przy współudziale Policji, umieścili dzieci (w trybie interwencyjnym) na podstawie postanowienia sądu w POW;

- w drugiej rodzinie, wobec długotrwałego skłócenia współmałżonków i występowaniem u jednego z nich problemu alkoholowego, co wywoływało destrukcyjne skutki w psychice dzieci, pracownicy MGOPS doprowadzili do przebadania dzieci przez psychologa i pedagoga z Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej. Jedno z dzieci objęte zostało stałą opieką psychologiczną oraz indywidualnym nauczaniem oraz, po interwencji pracowników MGOPS, korzysta ze świetlicy. Małżonek, który dotknięty był problemem alkoholowym po spotkaniu w Ośrodku i w wyniku przeprowadzonych rozmów, podjął się dobrowolnego leczenia antyalkoholowego;
- w trzeciej rodzinie, w sytuacji zdiagnozowania trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych związanych m.in z występującym w niej problemem alkoholowym oraz problemami zdrowotnymi dziecka (problemy metaboliczne), asystent rodziny skierował pismo do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w sprawie nadużywania alkoholu przez rodzica i doprowadził do podjęcia leczenia odwykowego. Dopomógł w załatwieniu formalności związanych ze skierowaniem dziecka na turnus rehabilitacyjny a także w kontaktach dziecka z psychologiem i lekarzem psychiatrą.

Warto przytoczyć przykład skutecznych działań podejmowanych przez **MOPS w Pile** wobec wychowanków pieczy zastępczej. W jednym przypadku osoba po wielu latach wielowymiarowej pomocy, dzięki podjętym działaniom instytucjonalnym przestała korzystać ze wsparcia systemu pomocy społecznej, a w drugim – ze wsparcia asystenta rodziny.

Przykład skutecznych działań wspierających

W pierwszym przypadku podopieczna po opuszczeniu placówki opiekuńczo-wychowawczej zamieszkała w ośrodku wsparcia prowadzonym przez MOPS. Była w ciąży i utrzymywała się tylko ze świadczeń przyznawanych przez pomoc społeczną, a po urodzeniu dziecka także ze świadczeń przyznawanych na dziecko. Po trzech latach przebywania w ośrodku wsparcia przeprowadziła się z dzieckiem do mieszkania wspieranego. Po kolejnych dwóch latach urodziła drugie dziecko, ze związku z następnym partnerem. Dzieci wychowywała samotnie. Z informacji dochodzących ze środowiska wynikało, że może ona zażywać substancje psychoaktywne, na co miały wskazywać brak cierpliwości, częste krzyki, ubieranie dzieci niestosownie do pory roku i okoliczności, a ponadto fakt, że w mieszkaniu często przebywały obce osoby. W związku z trudnościami w prawidłowym sprawowaniu opieki nad dziećmi, niedostatecznymi umiejętnościami prowadzenia gospodarstwa domowego, żywienia dzieci, zapewnienia im opieki lekarskiej, zadłużeniami, osoba ta została objęta wsparciem asystenta rodziny. W ramach realizowania planu pracy z rodziną została skierowana do udziału w projekcie „Czas na rodzinę”, który ukończyła z sukcesem, realizując przewidzianą dla niej ścieżkę edukacyjną. Po kolejnych dwóch latach wraz z dziećmi opuściła mieszkanie wspierane i wynajęła mieszkanie wraz z nowym partnerem. Rodzina przestała korzystać z pomocy społecznej. Sytuacja finansowa rodziny ustabilizowała się (partner znalazł zatrudnienie). Asysta w rodzi-

nie trwała przez kolejny rok. Podopieczna prawidłowo sprawowała opiekę nad dziećmi, a do MOPS nie docierały żadne niepokojące informacje o funkcjonowaniu rodziny ze środowiska w miejscu zamieszkania rodziny ani z przedszkola, do którego uczęszczała jej córka. Ze względu na zrealizowany plan pracy z rodziną i w związku z planowaną zmianą miejsca zamieszkania, asysta została zakończona.

Względem innej osoby, znanej MOPS od 2003 r., w związku ze zmianą sytuacji życiowej (trzykrotnie wychodziła za mąż, urodziła łącznie szóstkę dzieci, z czego dwójka z pierwszego małżeństwa została umieszczona w pieczy zastępczej, utraciła mieszkanie ze względu na zaległości w spłacie pożyczki) stosowano różne działania m.in.: regularną pomoc finansową, dwukrotnie wszczynano procedurę „Niebieskiej Karty” (w 2008 r. i 2016 r.), stała praca socjalna, wypoczynek letni dla dzieci, zajęcia dla dzieci w placówce wsparcia dziennego, schronienie w ośrodku wsparcia prowadzonym przez MOPS, wnioski do sądu o wgląd w sytuację rodziny (w wyniku którego rodzina została objęta nadzorem kuratora), pomoc psychologiczną i psychiatryczną dla najstarszej córki. Rodzina podopiecznej była dwukrotnie objęta wsparciem asystenta rodziny. Pierwsza asysta podjęta w 2017 r. nie przynosiła pożądanych efektów. W ocenie asystenta, podopieczna pozorowała działania, a sytuacja jej i dzieci nie poprawiała się. Dzieci były zaniedbane pod względem higienicznym, wynajmowane mieszkanie było brudne i zaniedbane. Osoba objęta wsparciem asystenta nie płaciła systematycznie za wynajem lokalu, a w 2018 r. zrezygnowała z asysty rodzinnej. W rodzinie prowadzona była praca socjalna. Z drugim mężem uzyskała rozwód, wobec byłego męża orzeczono również zakaz zbliżania się do niej i dzieci. Ponownie pracownik socjalny wnioskuje o objęcie rodziny wsparciem asystenta w 2019 r. Ponowna asysta przyniosła oczekiwane rezultaty, gdyż podopieczna znacząco zmieniła swoją postawę w zakresie współpracy z asystentem rodziny, chętnie realizowała plan pracy, uczestniczyła w projekcie „Czas na rodzinę”, korzystała z oferowanych w nim zajęć (konsultacje psychologiczno-pedagogiczne, warsztaty, „Szkoła dla Rodziców”, „Kawiarenka dla rodziców”). W tym czasie trzeci raz wyszła za mąż, a jej mąż był uzależniony od alkoholu. Podopieczna mając na względzie dobro swoje i dzieci, rozstała się z nim, a w 2021 r. mąż zmarł. Wówczas zaczęła prawidłowo reagować na potrzeby dzieci, skupiając się przede wszystkim na ich wychowaniu. Zapewniała im opiekę specjalistyczną (dwoje z nich przewlekłe choruje), na bieżąco kontaktowała się ze szkołą, a sytuacja edukacyjna dzieci nie budziła zastrzeżeń. Relacje między dziećmi i matką były dobre. Asysta została zakończona z końcem lutego 2022 r.

5.3.4. Formy wsparcia dla rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze

Zgodnie z art. 8 ust. 2 i 3 ustawy wspieranie rodziny jest prowadzone w formie pracy z rodziną, a także pomocy w opiece i wychowaniu dziecka. Jest ono prowadzone za zgodą rodziny i aktywnym jej udziałem, z uwzględnieniem zasobów własnych oraz źródeł wsparcia zewnętrznego. Wskazując na podmioty, ze strony których rodzina może otrzymać wsparcie, ustawodawca w art. 9 ustawy wymienia: instytucje i podmioty działające na rzecz dziecka i rodziny, placówki wsparcia dziennego, a także rodziny wspierające.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Uregulowania dotyczące organizacji i formy pracy z rodziną zostały zawarte w art. 10 ustawy, który stanowi, że pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania.

W przyjętych rozwiązaniach (art. 10 ust. 3 ustawy) wskazany zostały katalog różnorodnych form pracy z rodziną, do których w szczególności zaliczono: konsultacje i poradnictwo specjalistyczne, terapia i mediacja, usługi dla rodzin z dziećmi, w tym usługi opiekuńcze i specjalistyczne, pomoc prawna szczególnie w zakresie prawa rodzinnego, organizowanie dla rodzin spotkań, mających na celu wymianę ich doświadczeń oraz zapobieganie izolacji w grupach wsparcia lub grupach samopomocowych.

Bardzo istotnym jest obowiązek kontynuowania pracy z rodziną również, gdy dziecko trafiło do pieczy zastępczej. Wymóg ten zawarto w art. 10 ust. 4, który stanowi, że praca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną.

W ramach działań przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej skontrolowane podmioty uruchomiły dla rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze wszystkie formy wsparcia. Najwięcej rodzin skorzystało z konsultacji i poradnictwa specjalistycznego (art. 10 ust. 3 pkt 1 ustawy), pomocy prawnej, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego (art. 10 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy). W dalszej kolejności rodziny skorzystały z terapii i mediacji (art. 10 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy), brały udział w grupach wsparcia lub grupach samopomocowych (art. 10 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy) korzystały z usług opiekuńczych i wychowawczych (art. 10 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy). Dane dotyczące liczby rodzin, które skorzystały z poszczególnych form wsparcia w okresie objętym kontrolą zamieszczono w poniższej tabeli.

Konsultacje i poradnictwo oraz pomoc prawna jako najpopularniejsze formy wsparcia rodzin.

Tabela nr 8

Liczba rodzin korzystających z poszczególnych form wsparcia w danym roku

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	Ogółem
1.	Konsultacje i poradnictwo specjalistyczne	879	1 033	1 584	3 496
2.	Pomoc prawna	262	234	264	760
3.	Terapia i mediacje	112	146	203	461
4.	Grupy wsparcia lub grupy samopomocowe	108	177	134	419
5.	Usługi opiekuńcze i wychowawcze	39	24	25	88

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykład

MOPS w Jaśle: w poszczególnych latach objętych kontrolą pomoc rodzinom zapewniono w następujący sposób:

- w 2019 r. na realizację zadań dotyczących konsultacji i poradnictwa specjalistycznego, usług dla rodzin z dziećmi (w tym: usług opiekuńczych i specjalistycznych) oraz organizacji grup wsparcia zostały zawarte umowy z podmiotami zewnętrznymi. Pomoc prawna była udzielana przez radcę prawnego zatrudnionego w MOPS w ramach obowiązków służbowych. Korzystanie z terapii było możliwe w Ośrodku Środowiskowej Opieki Psychologicznej i Psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży w Jaśle oraz w Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Jaśle. Korzystanie z mediacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

było możliwe w MOPS z uwagi na zatrudnianie dwóch pracowników z wykształceniem pozwalającym im na prowadzenie mediacji w rozwiązywaniu sporów.

- w 2020 r. realizacja zadań z zakresu poradnictwa specjalistycznego, terapii i mediacji, usług dla rodzin z dziećmi (w tym: usług opiekuńczych i specjalistycznych) oraz poradnictwa prawnego zostały zlecone na podstawie zawartych umów podmiotom świadczącym usługi na rzecz dziecka i rodziny. W związku z brakiem chętnych rodzin do skorzystania z pomocy w formie grup wsparcia nie zawarto umowy na jej realizację;
- w 2021 r. na realizację usług dla rodzin z dziećmi (w tym: usług opiekuńczych i specjalistycznych) oraz organizację grup wsparcia zostały zawarte umowy z podmiotami specjalizującymi się w usługach na rzecz dzieci i rodziny. Poradnictwo prawne było udzielane przez radcę prawnego zatrudnionego w MOPS w ramach obowiązków służbowych. Pomoc w formie organizacji mediacji była dostępna w MOPS. Korzystanie z pomocy w formie terapii oraz konsultacji i poradnictwa specjalistycznego umożliwiono w Poradniach: Zdrowia Psychicznego i Leczenia Uzależnień w Jaśle, Stowarzyszeniu „Twój Potencjał”, Ośrodku Środowiskowej Opieki Psychologicznej i Psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży w Jaśle.

Dyrektor **MOPS w Jaśle** wskazała, że *mając wiedzę, iż na terenie miasta funkcjonują inne podmioty ukierunkowane w swojej działalności na pomoc rodzinie i dziecku, chcąc uniknąć powielania realizacji tych samych bądź tożsamyh form wsparcia oraz mając na uwadze zasadę „gospodarności”, o której mowa w ustawie o finansach publicznych kierowano rodziny wymagające specjalistycznego wsparcia do tych podmiotów.* W podobny sposób wypowiedzieli się i realizowali zadania ustawowe pozostali kierownicy jednostek kontrolowanych. Na przykład w **Kazimierzy Wielkiej** pomoc prawna, w szczególności w zakresie prawa rodzinnego, zapewniona była rodzinom, które w ocenie miejscowego MGOPS wymagały takiej pomocy lub o nią prosiły, przez bezpłatne poradnictwo radców prawnych zatrudnionych w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej i Placówce Wsparcia Dziennego w Kazimierzy Wielkiej oraz poprzez wskazywanie przez pracowników socjalnych i asystentów rodzin punktów na terenie gminy, w których porada prawna została rodzinom udzielona bezpłatnie.

Niezapewnienie wszystkich przewidzianych w ustawie form wsparcia rodzin w trzech z siedmiu gmin

Badania kontrolne wykazały, że w trzech skontrolowanych podmiotach⁷⁵ nie utworzono grup wsparcia i grup samopomocowych. Częstym powodem – szczególnie w małych miejscowościach są przyczyny związane z tym, że w niewielkich społecznościach rodziny wstydzą się podejmowania rozmów wśród znanych sobie osób. Brak pełnego wsparcia dla rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, przewidzianego w ustawie o pieczy zastępczej w największym stopniu uwidocznił się w najmniejszej ze skontrolowanych gmin, tj. w **Puchaczowie**. Na jej terenie oprócz braku spotkań w grupach wsparcia lub w grupach samopomocowych nie uruchomiono usług opiekuńczych i specjalistycznych, co – jak wskazano – wynikało z braku specjalistów w tamtejszym OPS posiadających umiejętności w prowadzeniu takich grup.

⁷⁵ GOPS w Ciechanowie, MOPS w Jaśle i OPS w Puchaczowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykładem szczególnie rozbudowanego wsparcia ze strony instytucji pomocy społecznej może być aktywność **MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim**, gdzie poza wsparciem w ramach grupy wsparcia i samopomocowej grupy wsparcia pracownicy w okresie objętym kontrolą na rzecz rodzin i ich małoletnich dzieci realizowali 19 projektów socjalnych.

Asystenci rodziny

Jedną z form wsparcia wprowadzoną w 2012 r. w ustawie o pieczy zastępczej jest asystentura rodzinna, która stanowi jeden z kluczowych filarów systemu wsparcia rodziny. Celem pracy asystenta jest osiągnięcie przez rodzinę, którą się opiekuje, podstawowego poziomu stabilności życiowej umożliwiającej jej wychowywanie dzieci. Zgodnie z art. 176 pkt 3 lit. a ustawy o pieczy zastępczej do zadań własnych gminy należy **zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności wsparcia i pomocy asystenta rodziny**.

W skontrolowanych jednostkach na koniec kolejnych lat zatrudnionych było 24 w 2019 r. i po 25 w latach 2020–2021 asystentów rodziny. W kolejnych latach obejmowali wsparciem odpowiednio: 237, 249 i 250 rodzin. W żadnej ze skontrolowanych jednostek liczba rodzin objętych wsparciem przez asystenta na koniec ww. lat nie przekroczyła ustawowego limitu 15 rodzin, określonego w art. 15 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.

Stabilna liczba asystentów rodziny i zgodna z przepisami liczba rodzin objętych ich wsparciem

Zgodnie art. 11 ust. 3 ustawy wszystkie rodziny z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, które po dokonaniu analizy sytuacji rodziny powinny mieć przydzielonego asystenta rodziny zostały objęte takim wsparciem, a w przypadku rodzin, którym sąd nakazał pracę z asystentem rodziny, w skontrolowanych jednostkach każdorazowo przydzielano asystenta rodziny, co było zgodne z art. 109 § 2 pkt 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Praca z rodziną z oczywistych przyczyn ma indywidualny charakter i jej zakres – również w odniesieniu do wsparcia asystenta rodziny – uzależniony jest od potrzeb środowiskowych. Na przykład w **MGOPS w Kazimierzy Wielkiej** w 2019 r. do 21 rodzin wprowadzony został asystent rodziny, natomiast z pozostałymi 10 rodzinami prowadzili pracę socjalną pracownicy socjalni, gdyż problemy opiekuńczo-wychowawcze zdiagnozowane wówczas w tych rodzinach nie powodowały konieczności wprowadzenia do tych rodzin asystenta rodziny. Z czasem praca socjalna pracowników socjalnych stała się jednak niewystarczająca z uwagi na pogłębiające się problemy w rodzinach. Z uwagi na uzasadnioną potrzebę objęcia wsparciem asystenta coraz większej liczby rodzin, od listopada 2019 r. został zatrudniony drugi asystent rodziny. W 2020 r. pracownicy tej jednostki zdiagnozowali występowanie problemów opiekuńczo-wychowawczych w 25 rodzinach i z tyłoma rodzinami pracowali zarówno pracownicy socjalni jak i asystenci rodzin. W roku 2021 pracownicy MGOPS zdiagnozowali występowanie problemów opiekuńczo-wychowawczych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 32 rodzinach w tym asystenci rodziny pracowali w trakcie roku z 29 rodzinami, a z pozostałymi trzema rodzinami prowadzili pracę pracownicy socjalni.

Prawidłowe działania na etapie przydzielenia asystenta rodziny we wszystkich skontrolowanych podmiotach

Badając działania obejmujące **przydzielenie asystenta rodziny**, na podstawie próby badawczej 62 rodzin⁷⁶ najdłużej klasyfikowanych w skontrolowanych jednostkach jako środowiska, w których występują trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i których dzieci przebywały w pieczy zastępczej, ustalono, że we wszystkich skontrolowanych jednostkach przed przydzieleniem asystenta rodziny każdorazowo przeprowadzony był wywiad środowiskowy przez pracownika socjalnego, a dokumentacja wywiadów środowiskowych zawierała m.in. informacje o liczbie osób w gospodarstwie domowym, przyczynach kryzysu w rodzinie, sytuacji socjalno-bytowej i warunkach mieszkaniowych, sytuacji zdrowotnej, a także finansowej. Przydzielanie asystenta rodziny odbywało się zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 11 ustawy. Objęcie rodziny wsparciem asystenta rodziny, zidentyfikowanej jako przeżywającej kryzys opiekuńczo-wychowawczy, dokonywano na wniosek pracownika socjalnego oraz po akceptacji kierowników OPS. Pracownicy socjalni sporządzali, na podstawie danych zgromadzonych w czasie wywiadu środowiskowego, analizę sytuacji rodzinnej. Dane zawarte w zgromadzonej dokumentacji umożliwiły opracowanie planów pracy z rodziną oraz dokonanie diagnozy rodziny przez asystenta. Ustawa nie wyznacza terminu, w jakim powinno nastąpić przydzielenie asystenta rodziny. W skontrolowanych jednostkach czynność ta realizowana była w zróżnicowanym okresie – od wyznaczenia asystenta w dniu powzięcia przez OPS informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej do ok. dwóch miesięcy.

Przykłady

OPS w Puchaczowie: z wyjątkiem jednego przypadku, w którym objęcie wsparciem asystenta rodziny – w związku z brakiem jego zatrudnienia przez OPS – nastąpiło po 57 dniach od podjęcia decyzji, procedura przydzielenia rodzinie asystenta odbywała się w ciągu miesiąca, tj.: w trzech przypadkach w ciągu jednego dnia, w pozostałych – od trzech do 28 dni.

MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim: asystent rodziny został przydzielony rodzinie przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze w ciągu jednego miesiąca od powzięcia przez MGOPS informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej (asystent rodziny w najkrótszym czasie został przydzielony tego samego dnia, w którym uzyskano informację o rodzinie wymagającej wsparcia).

⁷⁶ Dobór celowy – do badań kontrolnych wybierano dokumentację rodzin, które w sprawozdaniu MPiPS-03 najdłużej były klasyfikowane jako środowiska, w których występowały trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i których dzieci przebywały w pieczy zastępczej. Badanie kolejnych elementów dotyczących pracy asystentów rodziny (plan pracy z rodziną, pomoc dla rodzin dzieci przebywających w pieczy zastępczej oraz działania formalne i dokumentowanie czynności) przeprowadzono na tej próbie badawczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Art. 15 ust. 1 pkt 1 stanowi, że do zadań asystenta rodziny należy w szczególności opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym. Badając realizację tego przepisu ustalono nieprawidłowości w dwóch podmiotach. w **MOPS w Pile**, gdzie asystenci rodziny, opracowując plan pracy z rodziną, we wszystkich 10 zbadanych przypadkach nie dokumentowali konsultacji z właściwym pracownikiem socjalnym, co tłumaczono nadmiarem obowiązków socjalnych i asystentów rodziny, a przykładanie nacisku na dokumentowanie czynności mogłoby się odbyć kosztem czasu poświęconego na faktyczną pracę z rodziną. Z kolei kontrola w **MOPS w Markach** wykazała, że osiem planów pracy z rodziną nie zostało podpisanych przez asystenta rodziny, a na jednym planie brak było podpisu członków rodziny.

Skontrolowane plany pomocy odpowiadały na problemy rodziny zdefiniowane w wywiadzie środowiskowym oraz analizach sytuacji rodziny, sporządzonych wcześniej przez pracownika socjalnego. Dokumenty te odnosiły się nie tylko do stwierdzonych deficytów, ale także do potrzeb i mocnych stron rodziny. W badanych rodzinach zdefiniowano powody uzasadniające udzielenie pomocy. Wskazywano przede wszystkim na bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego, bezrobocie, alkoholizm, niepełnosprawność i przemoc domową. Jako mocne strony rodzin asystenci wskazywali m.in. chęć współpracy, rodzina pełna, podejmowanie pracy zarobkowej, chęć utrzymywania kontaktu z dziećmi, świadomość bycia uzależnionym i chęć kontynuowania leczenia oraz poprawy sytuacji rodziny poprzez np. podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Oprócz sytuacji w **OPS w Puchaczowie** plany pracy z rodziną zawierały cel główny (np. poprawa funkcjonowania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, prowadzenia gospodarstwa domowego, stworzenie warunków do powrotu dzieci z pieczy zastępczej) oraz cele szczegółowe (np. nabycie nawyków analizy dokonywanych wydatków, wykazanie zainteresowania dziećmi, prowadzenie trzeźwego stylu życia). W ww. jednostce zostały one określone w planach działania, które zawierały zarówno cel główny, jak i cele szczegółowe jednak bez ustalonych terminów ich realizacji. Jak wynika z wyjaśnień asystent rodziny, w formie ustnej podczas bieżących spotkań z rodzinami, wprowadzała ona do planów pracy działania krótkoterminowe, a terminy działań ustalano w zależności od potrzeb rodziny i omawiano na bieżąco podczas wizyt w miejscu zamieszkania.

W **MOPS w Pile** plany pracy z rodzinami przeżywającymi problemy opiekuńczo-wychowawcze, których dzieci przebywały w pieczy zastępczej, zawierały cele długoterminowe, natomiast cele krótkoterminowe określono w dokumentacji trzech z 10 skontrolowanych rodzin. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że rozpoczynając pracę z rodziną i opracowując początkowy plan pracy z rodziną asystent skupiał się na celach długoterminowych, asystenci opracowywali cele krótkoterminowe podczas bieżącej pracy z rodziną oraz skupiali się na działaniach i ich realizacji.

Brak potwierdzenia współpracy asystentów z członkami rodziny i pracownikami socjalnymi przy opracowywaniu planów pracy z rodziną w dwóch jednostkach

Zakres planów pomocy zgodny z wywiadami rodzinnymi i analizą sytuacji rodziny

Określenie celu głównego i celów szczegółowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Należy zaznaczyć, że ustawa o pieczy zastępczej nie zawiera wymogu zamieszczania celów głównych, czy też szczegółowych, jednak wprowadzanie tych elementów można uznać za dobrą praktykę.

Zamieszczanie terminów realizacji działań wyznaczonych w planach pracy z rodziną

Plan pracy z rodziną powinien obejmować zakres realizowanych działań mających na celu przewyciężenie trudnych sytuacji życiowych, a także zawierać terminy ich realizacji i przewidywane efekty (art. 15 ust. 3 ustawy). Oprócz **GOPS w Ciechanowie** nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z brakiem terminu realizacji działań wyznaczonych w planach pracy z rodziną.

Identyfikowane przez asystentów potrzeby odnosiły się głównie do działań zabezpieczających potrzeby rodzin pod kątem:

- finansowym np. pozyskanie alimentów na dzieci, renty socjalnej, świadczeń finansowych z urzędu czy orzeczeń o kształceniu specjalnym;
- zdrowotnym – dbanie o zdrowie, przyjmowanie leków i witamin;
- społecznym – regulowanie zadłużeń, zaległości u komornika, posiadanie umowy o pracę, dbanie o porządek w mieszkaniu.

Efekty działań ujętych w planach pracy z rodziną odnosiły się do celów szczegółowych tych działań (np. rodzina spłaca zadłużenie, rodzina spędza czas razem, mąż otrzymuje pracę), a realizację tych działań przypisano konkretnym – odpowiedzialnym za ich wykonanie osobom (np. ojciec, matka, cała rodzina, asystent rodziny). W skontrolowanych planach pracy z rodziną wskazywano także instytucje, które mogą udzielić dodatkowego wsparcia w realizacji działań.

Zastosowanie form pomocy adekwatnych do stwierdzonych potrzeb rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym

We wszystkich skontrolowanych jednostkach każdorazowo, w odniesieniu do wszystkich rodzin objętych kontrolą, zastosowano funkcjonujące w gminie i adekwatne formy pomocy, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 3–13 ustawy o pieczy zastępczej. Asystenci rodziny udzielali wsparcia zgodnego z postanowieniami planu pracy z rodziną. Ich aktywność koncentrowała się na umożliwieniu rodzinie prawidłowego funkcjonowania w środowisku oraz właściwego wykonywania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, tj. np.:

- nabywaniu umiejętności prowadzenia gospodarstwa domowego (utrzymywanie czystości w domu, terminowe spłacenie opłat domowych, regulowanie zadłużeń, planowanie zakupów, przygotowywanie posiłków);
- poprawie sytuacji finansowej rodziny (utrzymanie pracy, zachęcanie do zarejestrowania się w urzędzie pracy, zachęcanie do odbywania kursów zawodowych i podnoszenia kwalifikacji);
- zapewnieniu dzieciom odpowiednich warunków emocjonalno-bytowych (prezentowanie form spędzania czasu z dziećmi, rozmowy na temat potrzeb dzieci, zapewnienie warunków do nauki, współpraca z wychowawcami w szkole, zapewnienie bezpieczeństwa);
- zachęceniu do podejmowania leczenia odwykowego, leczenia specjalistycznego;
- wspieraniu kobiet w ciąży i opiece nad noworodkiem (zachęcanie do przyjmowania leków, rejestrowanie się na wizyty i badania kontrolne, motywowanie do gromadzenia dokumentacji ciążyowej).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zadania wskazane w planach pracy z rodziną były na bieżąco realizowane przez asystenta zarówno podczas wizyt domowych jak i w czasie wspólnych wyjazdów czy kontaktów telefonicznych. Wizyty domowe odbywały się średnio jeden do dwóch razy w miesiącu (lub częściej, gdy sytuacja w rodzinie tego wymagała). W przypadku zaistnienia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka podejmowano decyzję o konieczności odebrania dziecka rodzinie.

W dwóch podmiotach⁷⁷ kontrola NIK wykazała nieterminową realizację zadań określonych w planie pracy z rodziną. Wynikało to z przyczyn leżących po stronie wspieranych rodzin, tj.: powrotu podopiecznych do wcześniejszych problemów, co powodowało utrudnioną współpracę lub jej czasowy brak. Kolejne przyczyny to bierna postawa podopiecznych; niestawianie się na umówione spotkania; niewywiązywanie się terminowo z zawartych w planie zadań.

W czerech jednostkach⁷⁸ założone efekty nie zostały osiągnięte lub zostały osiągnięte częściowo, co spowodowane było głównie brakiem współpracy podopiecznych i niepodjęciem zaplanowanych działań, bierną postawą życiową oraz rezygnacją ze starań o powrót dzieci do rodziny biologicznej. Najistotniejszym efektem pracy asystentów był powrót dzieci do rodziny biologicznej. W wyniku pracy asystentów z rodzinami osiągnięto również następujące rezultaty: dzieci podjęły naukę w szkołach dostosowanych do ich rozwoju, złożono dokumenty celem ustalenia stopnia niepełnosprawności rodziców, poprawiono sytuację finansową rodziny, poprawiono warunki mieszkaniowe, zapewniono stały kontakt dzieci z ojcem lub z matką, zapewniono bezpieczne wakacje dla dzieci, dzieci uzyskiwały promocje do kolejnych klasy, rodzice podjęli zatrudnienie, rodzina uzyskała świadczenia rodzinne, uregulowano zaległe szczepienia dzieci, zapewniono czystość w gospodarstwie domowym, rodzice zdobywali dodatkowe kwalifikacje, podejmowano leczenie dzieci, zakupiono wyprawkę do szkoły, zapewniono rodzinom świadczenia Dobry start i Świadczenia wychowawczego 500 plus oraz zapewniono dzieciom ciepły posiłek w szkole.

Współpraca gminnych i powiatowych jednostek jest kluczowym elementem skutecznego działania na rzecz powrotu dziecka do rodziny biologicznej. Powinna być prowadzona na bieżąco, w tym również w związku z opracowywaniem planu pracy z rodziną. W art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy ustawodawca wskazał na wymóg opracowania, we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, planu pracy z rodziną, który powinien być skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej. W pięciu jednostkach kontrola wykazała nieprawidłowości związane z realizacją tego przepisu, gdyż brak było potwierdzenia działań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (zatrudnionego w powiecie, w którym przebywa dziecko umieszczone w pieczy zastępczej) na etapie opracowywania przedmioto-

Nieosiągnięcie
założonych efektów

Brak potwierdzenia
współpracy jednostek
gminnych i powiatowych
na etapie opracowywania
planów pracy z rodziną
w pięciu jednostkach

⁷⁷ MOPS w Jaśle i MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim.

⁷⁸ MOPS w Pile i w Jaśle, GOPS w Ciechanowie, MGOPS w Kazimierzy Wielkiej.

wego dokumentu⁷⁹. Plany te zawierały jedynie podpisy rodziny, asystenta oraz pracownika socjalnego. Kierownicy jednostek wprost przyznawali się do błędów w tym zakresie wskazując niejednokrotnie, że asystent rodziny podczas sporządzania planu pracy z rodziną, kontaktował się (np. telefonicznie) z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, na co jednak nie ma żadnego potwierdzenia w formie pisemnej.

Zdaniem NIK, konieczna jest współpraca jednostek gminnych i powiatowych na etapie opracowywania i aktualizacji planu pomocy rodzinie oraz prawidłowe dokumentowanie czynności w tym zakresie, co zresztą dodatkowo zostało usankcjonowane w uregulowaniach wewnętrznych, gdyż w niektórych skontrolowanych jednostkach (np. w **MOPS w Markach**) na obowiązującym formularzu planu pracy z rodziną pozostawiono miejsce na taki podpis, co jednak nie zapobiegło wystąpieniu nieprawidłowości z tym związanych. Kierownicy skontrolowanych jednostek wskazywali na dodatkowe utrudnienia we współpracy między jednostkami gminnymi a powiatowymi z powodu sytuacji sanitarno-epidemiologicznej związanej z wirusem Sars-Cov-2 w okresie 2020–2021 wskazując, że ustalenia co do planów pracy z rodzinami odbywały się telefonicznie, jednak przeoczono potwierdzenie tego faktu podpisem koordynatora na planach pracy z rodzinami.

Niezbędne jest potwierdzanie podpisem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej uzgodnień dotyczących opracowywania i aktualizacji planów pracy z rodzinami biologicznymi, z których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej, natomiast w sytuacjach szczególnych, np. w okresie występowania stanu pandemii, w celu potwierdzenia podjętych działań należy z uzgodnień telefonicznych sporządzać notatki służbowe.

Współpraca pracowników powiatu (najczęściej koordynatorzy zatrudnieni w PCPR) z przedstawicielami gminy (asystenci rodziny lub pracownicy socjalni z OPS) nie była usystematyzowana czy też sformalizowana. Odbywała się w formie kontaktów telefonicznych albo osobistych oraz była prowadzona na bieżąco, w miarę zaistniałych potrzeb, również w czasie posiedzeń zespołów ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej i innych spotkań w celu omówienia indywidualnych przypadków dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Asystent rodziny jest zobowiązany do udziału w ocenie sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej na podstawie art. 130 ust. 1 pkt 4 ustawy, który stanowi, że oceny sytuacji dziecka organizator rodzinnej pieczy zastępczej dokonuje na posiedzeniu z udziałem właściwego asystenta rodziny (oprócz innych wskazanych w ustawie podmiotów). Powinny one być organizowane nie rzadziej niż co pół roku, a w przypadku dziecka poniżej trzech lat – nie rzadziej niż co trzy miesiące, co wynika z art. 138 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. W skontrolowanych podmiotach ustalono, że były one każdorazowo informowane o terminie posiedzenia zespołu ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, z prośbą o wyznaczenie pracownika socjalnego lub asystenta do uczestniczenia

⁷⁹ OPS w Puchaczowie, w Markach, MOPS w Pile i GOPS w Ciechanowie, MGOPS w Kazimierzy Wielkiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w posiedzeniu. Opinia asystenta rodziny wyrażona w czasie posiedzeń zespołu ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej była uwzględniana w ocenie sytuacji dziecka.

Nieprawidłowości w tym zakresie ustalono w jednym ze skontrolowanych podmiotów (**MGOPS w Kazimierzy Wielkiej**). Asystent rodziny (ani zastępujący go pracownik socjalny) nie uczestniczył w 12 na 30 posiedzeń zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, pochodzących z rodzin objętych badaniem. Przyczyną jego nieobecności była absencja w pracy lub konieczność pilnej interwencji w innej rodzinie objętej pomocą, a w dwóch przypadkach brak informacji o odbywającym się posiedzeniu. Kierownik jednostki wskazał również, że podczas pandemii kontakt pomiędzy instytucjami był ograniczony, asystenci rodziny i koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej pozostawali jednak w stałym kontakcie telefonicznym. Informacje z ustaleń dokonanych na posiedzeniach okresowej oceny sytuacji dziecka przekazywane były telefonicznie.

Należy zaznaczyć, że w przypadku absencji w pracy asystenta rodziny, w posiedzeniu zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka powinien zastąpić go drugi asystent rodziny lub pracownik socjalny. Natomiast w okresie występowania stanu pandemii należało z uzgodnień telefonicznych sporządzać notatki służbowe.

We wszystkich skontrolowanych podmiotach asystenci, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 14 ustawy o pieczy zastępczej, prowadzili dokumentację rodziny, w której znajdowały się m.in.: diagnoza potrzeb rodziny, formularz wstępnej oceny rodziny, plan pracy z rodziną, sprawozdanie z realizacji działań asystenta rodziny, oceny okresowe sytuacji rodziny i inne notatki służbowe. Prowadzona przez asystentów dokumentacja w pełni odzwierciedlała podejmowane przez nich działania i efekty tej pracy. Wynikało z niej, że podejmowane czynności i ich częstotliwość pozwalały na pozyskanie informacji o sposobie funkcjonowania rodziny. Zidentyfikowane przez asystentów problemy obejmowały m.in.:

- brak umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, właściwego prowadzenia budżetu domowego;
- problemy socjalne, mieszkaniowe, uzależnienia np. od alkoholu, psychologiczne i psychiczne, opiekuńczo-wychowawcze z dziećmi, brak umiejętności organizowania aktywnych form spędzania czasu wolnego;
- brak aktywności społecznej oraz kwalifikacji zawodowych;
- bezrobocie albo brak umiejętności utrzymania stałej pracy zarobkowej;
- brak prawidłowych wzorców rodzicielskich;
- zagrożenie bezpieczeństwa dzieci.

Działania asystentów rodziny były adekwatne do zdiagnozowanych problemów i dysfunkcji rodzin. Ze względu na współistnienie wielu problemów oraz brak długotrwałego zaangażowania rodzin mimo udzielanego im wsparcia wiele problemów nie zostało w pełni rozwiązanych. Do takiej grupy problemów należało uzależnienie od alkoholu

Nieobecność asystenta rodziny na posiedzeniach zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej w jednej ze skontrolowanych jednostek

Adekwatność działań w odniesieniu do zdiagnozowanych problemów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jednego lub obojga rodziców. Motywowanie do utrzymania abstynencji oraz do kontynuowania lub podjęcia leczenia często pozwalało na utrzymanie stanu trzeźwości przez jakiś czas. Ich wsparcie pozwoliło w całości lub w części rozwiązać zaistniałe w rodzinach problemy.

Przykłady

MOPS w Pile: praca asystentów rodziny przyczyniła się do rozwiązania w części lub całości od pięciu do 11 problemów występujących w rodzinie. Wszystkie rodziny uczestniczyły w projekcie „Czas na rodzinę”, w ramach którego otrzymywały kompleksowe wsparcie w przeżywanych trudnościach opiekuńczo-wychowawczych, w tym: poradnictwo psychologiczne i pedagogiczne dla dorosłych prowadzone w miejscu zamieszkania uczestników projektu, wsparcie psychologa specjalisty ds. dzieci, grupową edukację psychologiczną i pedagogiczną, poradnictwo grupowe w ramach „Szkoły dla rodziców”, a ponadto możliwość udziału w grupach samopomocowych i zajęcia animacyjne dla dzieci. Asystenci pomagali rodzinom w załatwianiu spraw urzędowych między innymi: uzyskaniu mieszkań z zasobów komunalnych, dodatków mieszkaniowych, ustaleniu alimentów etc. Asystenci starali się rozwijać umiejętności klientów dotyczące prowadzenia gospodarstwa domowego, utrzymania czystości otoczenia i higieny osobistej i dzieci, gospodarowania budżetem domowym, wypełniania formularzy i wniosków urzędowych, dbania o zdrowie własne i dzieci, animowania zabaw z dziećmi i gospodarowania czasem wolnym. Motywowali do podjęcia leczenia uzależnień, a następnie utrzymania trzeźwości i zachowania zdrowego stylu życia. Ponadto asystenci mobilizowali klientów do poprawy sytuacji życiowej i zawodowej poprzez podnoszenie kwalifikacji zawodowych, udziału w szkoleniach, zmiany lub utrzymania stałego zatrudnienia. Asystenci rodziny zachęcali do udziału dzieci w zajęciach oferowanych przez placówkę wsparcia dziennego. Asystenci rodziny zachęcali rodziców biologicznych do utrzymywania kontaktów z dziećmi w pieczy zastępczej, organizowali spotkania z dziećmi.

MOPS w Jaśle: w przypadku jednej z rodzin asystent zdiagnozował występowanie takich problemów jak: bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego, brak wydzielonych stref do nauki, odpoczynku, przygotowywania posiłków, bezrobocie, ubóstwo, brak prawidłowych wzorców wychowawczych, trudności w nauce, niepełne wywiązywanie się z obowiązku szkolnego, brak nawyków podstawowego utrzymania higieny i porządku na minimalnym poziomie dla zachowania zdrowia i prawidłowych warunków codziennego funkcjonowania. Dzięki pomocy asystenta w zorganizowaniu materiałów budowlanych od sponsorów oraz motywowaniu do samodzielnego wykonania prac remontowych, przeprowadzono remont i wygospodarowano pokoje dla dzieci. Zakupiono środki czystości oraz higieny osobistej. Przy wsparciu asystenta ustalono stopień niepełnosprawności matki i pozyskano świadczenia z tego tytułu. Asystent we współpracy z pracownikiem socjalnym zapewnił rodzinie wsparcie finansowe i rzeczowe z MOPS oraz uzyskanie stypendiów szkolnych dla dzieci. Asystent motywował do podjęcia psychoterapii przez wszystkich członków rodziny z uwagi na zaburzenia psychiczne, problemy w komunikacji członków rodziny oraz izolację rówieśniczą dzieci.

Można również przytoczyć przykład nieskutecznego wsparcia. W **MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim** wsparcie jednej z dziesięciu skontrolowanych rodzin polegało m.in. na: motywowaniu podopiecznej do udziału w spotkaniach w Samopomocowej Grupie Wsparcia, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych (rezultat: podopieczna sporadycznie uczestniczyła

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w ww. spotkaniach); motywowanie do regularnych wizyt lekarskich u specjalistów z dzieckiem (rezultat: podopieczna była z dzieckiem u specjalisty jednak sama nie poszła ze swoim schorzeniem do lekarza); udzielenie pomocy w poprawie sytuacji życiowej, w tym zdobywanie umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego (rezultat: przygotowywanie posiłków, sporadyczne, nieregularne opłacanie rachunków); motywowanie rodziców do podjęcia odpowiedniej terapii (rezultat: rodzice tylko zadeklarowali chęć w podjęciu terapii, lecz w niej nie uczestniczyli); udzielanie pomocy w rozwiązywaniu problemów psychologicznych (rezultat: brak systematyczności w wizytach u psychologa MGOPS-u – częste przekładanie wizyt); udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu pracy zarobkowej (rezultat: pomoc w napisaniu CV, przeszukiwanie portali z ofertami pracy, podjęcie pracy przez podopiecznego, który zaraz po zatrudnieniu porzucił pracę); motywowanie do podtrzymywania więzi z dzieckiem umieszczonym w pieczy zastępczej (rezultat: nieregularne spotkania z dzieckiem w PCPR). Po upływie sześciu miesięcy nastąpiła jednak rezygnacja rodziny ze współpracy z asystentem rodziny. Tak więc skuteczność działań wspierających OPS determinowana jest bezpośrednio zaangażowaniem i współpracą rodziny w osiąganiu założonych celów.

Zadaniem, wynikającym z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy o pieczy zastępczej, jest dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny nie rzadziej niż co pół roku i przekazywanie jej podmiotowi, o którym mowa w art. 17 ust. 1 (w przypadku asystenta zatrudnionego w OPS okresowa ocena sytuacji rodziny powinna być przekazana kierownikowi OPS). Oprócz **MOPS w Pile** ww. przepisy były realizowane prawidłowo. W jednostce tej na 10 skontrolowanych rodzin w pięciu przypadkach ocena okresowa została wykonana z naruszeniem ww. terminu, co wynikało m.in. z absencji w pracy, nawarstwienia pracy w terenie, która wymagała natychmiastowej wizyty asystenta w rodzinie, konieczności sporządzenia również innych dokumentów (głównie pism do sądu, PCPR, placówek opiekuńczo-wychowawczych). Jednocześnie nie przekazano do dyrektora MOPS 50 (47%) ocen okresowych rodzin sporządzonych przez asystentów, co było niezgodne z wymaganiami art. 15 ust. 1 pkt 15 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Ponadto 21 (20%) ocen nie zostało przekazanych ani dyrektorowi MOPS ani kierownikowi zespołu ds. asysty rodzinnej. Brak przekazania do akceptacji przełożonym ocen okresowych wynikał z zaniedbań tworzących je asystentów.

Informacje zawarte w okresowej oceny sytuacji rodziny analizowano przede wszystkim z pracownikami socjalnymi. Z analizy wynikały dalsze planowane działania wobec rodziny, co skutkowało m.in. aktualizacją planu pracy z rodziną. Spotkania te były dokumentowane w kartach pracy pracownika socjalnego i w miesięcznych sprawozdaniach asystenta rodziny z realizowanych usług.

Niedokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny oraz nieprzekazywanie jej kierownikowi jednostki w jednym ze skontrolowanych podmiotów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak w jednej jednostce dokumentacji potwierdzającej monitorowanie rodziny po zakończeniu pracy z nią

W art. 15 ust. 1 pkt 16 ustawy wskazano, że zadaniem asystenta rodziny jest również monitorowanie rodziny po zakończeniu z nią pracy. Nieprawidłowości dotyczące realizacji tego przepisu ustalono w **MOPS w Pile**, gdzie asystenci rodzin nie prowadzili dokumentacji monitorowania funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z nimi, co w ocenie NIK, stanowiło naruszenie kryterium rzetelności. Brak stosownej dokumentacji uniemożliwia weryfikację prawidłowości wykonywanych zadań w tym zakresie.

W pozostałych skontrolowanych podmiotach w okresie monitorowania funkcjonowania rodziny asystent rodziny odwiedzał rodzinę w miejscu zamieszkania, prowadził rozmowy, kontaktował się telefonicznie w celu uzyskania wiedzy na temat bieżącej sytuacji rodziny. Asystent rodziny monitorował osiągnięte cele poprzez wizyty w instytucjach współpracujących bezpośrednio z rodziną. Podejmowane przez asystenta czynności oraz ich częstotliwość pozwalały na pozyskanie informacji odzwierciedlających sposób funkcjonowania rodziny. Z wizyt monitoringowych w środowisku rodziny asystenci rodziny sporządzali karty monitoringowe.

Przykład dobrej praktyki

W jednej ze skontrolowanych jednostek (**OPS w Markach**) wypracowano i stosowano metodologię oceny efektywności pracy asystentów. Jest to przykład dobrej praktyki, gdyż żaden przepis nie wskazuje na taką konieczność, jednak funkcjonowanie takiego narzędzia umożliwia rzetelną ocenę pracy asystentów rodziny. Ocena efektywności ich pracy mierzona była w oparciu o wprowadzony dokument pn. „Regulamin przeprowadzania okresowych ocen pracowników zatrudnionych w Ośrodku Pomocy Społecznej w Markach”. W wykazie oceny i analizy dodatkowych kompetencji znalazły się:

- zgodna z zasadami pomocniczości pomoc w rozwiązywaniu trudności życiowych i dążenie do jego usamodzielnienia;
- respektowanie ustalonych z rodzinami terminów i realizacji usług;
- konsekwentne dążenie do rozwiązywania problemów klientów czy załatwienia ich spraw i branie odpowiedzialności za wynik swoich działań;
- identyfikacja potrzeb rodzin z uwzględnieniem ich specyfiki, umiejętność wysłuchania i zrozumienia;
- dbanie o zapewnienie intymności rodzinom i stwarzanie możliwości do swobodnego wypowiedzania się;
- udzielanie zainteresowanym wszelkich niezbędnych informacji. Informowanie ich o terminie i sposobie załatwienia sprawy, w tym o obowiązujących procedurach i możliwościach skorzystania z innych form pomocy;
- pomaganie klientom w wypełnianiu druków i dokumentów;
- otaczanie wsparciem rodzin, podczas nieobecności innego pracownika.

Ocena efektywności asystenta rodziny mierzona była w oparciu o posiadane kompetencje, skalowana w punktach od jeden do pięciu, gdzie jeden oznacza – znacznie poniżej oczekiwań, brak przyswojenia kompetencji, a co za tym idzie niska efektywność w pracy z rodzinami, a pięć – znacznie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

powyżej oczekiwań, kompetencja przyswojona w stopniu bardzo dobrym i tym samym pracę na wysokim poziomie efektywności. Ocena dokonywana jest co najmniej raz na dwa lata lub częściej w miarę potrzeb.

We wszystkich siedmiu skontrolowanych gminach w okresie objętym kontrolą asystenci rodziny rozpoczęli współpracę z 293 rodzinami⁸⁰. Badając jej efektywność ustalono, że w tym okresie współpraca została zakończona z 63 rodzinami wraz z osiągnięciem założonych celów, jakim było przede wszystkim pozostawienie dziecka w rodzinie. W przypadku 83 rodzin założone cele nie zostały osiągnięte, co spowodowane było przede wszystkim dobrowolnym zaprzestaniem współpracy przez rodzinę (42 rodziny). Z powodu braku efektów współpraca została zakończona z 14 rodzinami, a z powodu zmiany metod pracy z czterema środowiskami. Z innych powodów (rezygnacja ze wsparcia, zmiana miejsca zamieszkania lub zgon, czy też osiągnięcie pełnoletności przez dzieci) asystenci rodziny zakończyli współpracę bez osiągnięcia założonych celów z 23 rodzinami.

21,5% rodzin ukończyło współpracę z asystentami rodziny po zrealizowaniu zakładanych celów

Tabela nr 9
Efekty działań asystentów rodziny

Lp.	Wyszczególnienie	2019	%	2020	%	2021	Łącznie 2019– –2021
1.	Rozpoczęły współpracę z asystentem rodziny w danym roku, w tym:	114	100,0	76	100,0	103	293
1.1.	Zakończyły współpracę z asystentem rodziny z osiągnięciem założonych celów	25	21,9	17	22,3	21	63
1.2.	Zakończyły współpracę z asystentem rodziny bez osiągnięcia założonych celów, w tym z powodu:	43	37,7	17	22,4	23	83
1.2.1.	Zaprzestania współpracy przez rodzinę	24	55,8	6	35,3	12	42
1.2.2.	Braku efektów	5	11,6	5	29,4	4	14
1.2.3.	Zmiany metody pracy	1	2,3	0	0,0	3	4
1.2.4.	Inne – zmiana miejsca zamieszkania, zgon, rezygnacja ze wsparcia, osiągnięcie pełnoletności przez dzieci	13	30,2	6	35,3	4	23

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Okres współpracy asystentów z rodzinami był bardzo zróżnicowany i wahał się od trzech miesięcy do prawie dwóch lat. W skrajnych przypadkach współpraca trwała kilka dni, co było spowodowane zmianą miejsca zamieszkania rodzin.

Okres współpracy asystentów z rodzinami wynosił od kilku miesięcy do prawie dwóch lat

⁸⁰ Za punkt wyjścia przyjęto liczbę rodzin, które rozpoczęły współpracę z asystentami rodziny w danym roku, rok zakończenia nie miał znaczenia. Z tego względu dane w wierszach nr 1.1 i nr 1.2 nie sumują się z wierszem nr 1.

Przykłady

MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim: w 2019, 2020 i 2021 r. odpowiednio: 14, 12 i 13 rodzin rozpoczęło współpracę z asystentami rodziny, a zakończyło z nimi współpracę odpowiednio: 10 (71,4%), cztery (33,3%) i siedem (53,8%) rodzin. Rodziny wspierane przez asystentów rodziny zakończyły w ww. okresie współpracę z następujących powodów: zaprzestania współpracy przez rodzinę, odpowiednio: osiem (80%), zero i pięć (71,4%) rodzin; braku efektów, odpowiednio: jedna (10%), cztery (100%) i dwie (28,6%) rodziny; zmiany metody pracy, odpowiednio: jedna (10%), zero i zero rodzin. Odpowiednio: jedna, jedna i dwie rodziny zakończyły współpracę w okresie do trzech miesięcy; po dwie rodziny w 2019 r., 2020 r. i 2021 r. zakończyły współpracę w okresie od trzech do sześciu miesięcy.

OPS w Puchaczowie: w badanym okresie asystent rozpoczął pracę z ośmioma rodzinami, w tym z dwoma w 2019 r. i trzema odpowiednio w 2020 r. i w 2021 r. W 2019 r. i w 2020 r. wystąpiły przypadki, zakończenia współpracy z rodzinami bez osiągnięcia zakładanych celów – po sześciu miesiącach (w 2019 r.) oraz po pięciu dniach (w 2020 r.), co było spowodowane zmianą miejsca zamieszkania tych rodzin.

Praca z rodziną po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej

Elementem działań na rzecz rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym jest obowiązek kontynuowania pracy z rodziną również, gdy dziecko trafiło do pieczy zastępczej. Wymóg ten zawarto w art. 10 ust. 4, który stanowi, że praca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną. W działalności dwóch skontrolowanych podmiotów ustalono, że po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej jednostki te znacząco ograniczyły swoją aktywność obejmującą pracę z rodzinami biologicznymi dzieci, co stało w sprzeczności z interesem dziecka i rodziny oraz ustawowym unormowaniem wynikającym z ww. przepisu.

W **GOPS w Ciechanowie** przed umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej asystent rodziny pracował w 2019 r. z 13 rodzinami, w 2020 r. z 13 rodzinami (w tym z jedną, której dzieci przebywały w pieczy zastępczej) i 11 rodzinami w 2021 r. (w tym z jedną, której dzieci przebywały w pieczy zastępczej). Tylko w przypadku dwóch rodzin asystent rodziny do dnia zakończenia kontroli wspierał rodziny, z których dzieci trafiły do pieczy zastępczej, w tym: jedną rodzinę w 2020 r. i jedną rodzinę w 2022 r. Należy jednak dodać, że o ile przed umieszczeniem dzieci w pieczy działania nakierowane były głównie na pracę z dzieckiem i dla dziecka (np. bieżący kontakt asystenta rodziny, interwencje z udziałem Policji w przypadku awantur domowych), o tyle po umieszczeniu dziecka w pieczy, w obu ww. rodzinach, stwierdzono brak dokumentacji potwierdzającej pracę asystenta rodziny z rodzinami biologicznymi dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Z kolei kontrola w **MOPS w Pile** wykazała, że spośród 10 rodzin badanych rodzin w dwóch przypadkach, po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej, zakres i częstotliwość wsparcia rodzin były mniejsze, niż gdy dzieci przebywały w rodzinach biologicznych. Asystenci zmniejszyli częstotliwość wizyt w środowisku. W jednym przypadku przed umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej asystent odwiedzał rodzinę średnio cztery razy w miesiącu, a po umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej średnio jeden raz w miesiącu. W innym przypadku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

asystent zmniejszył częstotliwość wizyt z średnio trzech do dwóch wizyt w miesiącu oraz zmniejszono zakres pomocy finansowej i rzeczowej, np. posiłki dla dzieci. Warto przytoczyć wyjaśnienia kierownika jednostki, który wskazał, że *asysta rodzinna prowadzona była przede wszystkim w rodzinach sprawujących opiekę nad dziećmi, w celu zapobiegania umieszczeniu ich w pieczy zastępczej. Częstotliwość kontaktów z tymi rodzinami z zasady jest większa niż w rodzinach, z których dzieci są wychowywane w pieczy zastępczej, tym bardziej, że odbiór dziecka z rodziny biologicznej z reguły jest konsekwencją toczącego się postępowania w zakresie władzy rodzicielskiej i wynika z braku zaangażowania rodziców we współpracę, często wieloletnią, z asystentem rodziny. Dodał również, że po umieszczeniu dzieci w pieczy, rodzice często sami rozluźniają kontakt z asystentem, nie zabiegają o niego, pozorują podejmowanie działań zmierzających do odzyskania pełnej władzy rodzicielskiej.*

Analiza planów pracy z tymi rodzinami, opracowanych przez asystentów rodziny i pracowników socjalnych wykazała zmianę charakteru działań podejmowanych przez nich przed i po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. O ile przed umieszczeniem dziecka w pieczy działania nakierowane były głównie na pracę z dzieckiem (pomoc w nauce, zabawy psychoedukacyjne, kierowanie dzieci do poradni psychologicznych lub pedagogicznych) i dla dziecka (interwencje z udziałem Policji w przypadku awantur domowych), o tyle po umieszczeniu dziecka w pieczy, działania miały na celu powrót dziecka do rodziny biologicznej poprzez poprawę sytuacji rodziny.

Placówki wsparcia dziennego

Placówki wsparcia dziennego funkcjonowały w pięciu z siedmiu skontrolowanych gmin, łącznie po 17 podmiotów na koniec 2019 i 2020 r. i 16 w 2021 r.⁸¹ Były to zarówno placówki prowadzone przez gminy, jak również na ich zlecenie. Skorzystało z nich łącznie 1161 dzieci. Na podstawie dokumentacji pięciu rodzin, których dzieci uczestniczyły w zajęciach prowadzonych przez placówki wsparcia dziennego oraz danych pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK ustalono, że zakres działań realizowanych na rzecz dziecka był zgodny z dokumentacją placówki (statut/regulamin organizacyjny). Na etapie przyjęcia dziecka do placówki przeprowadzono diagnozę jego potrzeb związanych z problemami opiekuńczo-wychowawczymi oraz rozwojowymi (oprócz gminy Puchaczów). Dzieci uczestniczyły m.in. w zajęciach: edukacyjno-rozwojowych, wycieczkach, zajęciach muzyczno-tanecznych, spotkaniach z psychologiem, uroczystościach świetlicowych, logopedii, zajęciach z elementami socjoterapii. Placówki współpracowały z innymi podmiotami w zakresie pomocy dziecku i rodzinie (np. szkoła, OPS) oraz z rodzicami/dziadkami dzieci – odbywały się spotkania, rozmowy telefoniczne. Wsparcie to realizowano także poprzez współpracę z rodzicami dzieci.

Uruchomienie placówek wsparcia dziennego w pięciu z siedmiu skontrolowanych gmin

⁸¹ Jasło, Kazimierza Wielka, Marki, Piła i Puchaczów.

Przykłady

MGOPS w Kazimierzy Wielkiej: na terenie gminy funkcjonowały dwie placówki: opiekuńcza, środowiskowa i socjoterapeutyczna. Dla każdego przyjmowanego dziecka sporządzano kartę przyjęcia dziecka, ankietę rodzinną i społeczną sytuacji uczestnika oraz diagnozę indywidualną (indywidualny program rozwojowo-terapeutyczny dziecka). Diagnoza indywidualna składała się z diagnozy środowiskowej, diagnozy szkolnej, obserwacji dziecka w grupie, diagnozy osobowości dziecka, sprawności fizycznej, rozwoju społecznego i emocjonalnego dziecka, stref poznawczych dziecka. W diagnozie indywidualnej wskazywano również mocne i słabe strony dziecka, diagnozę problemu dziecka oraz plan pracy z dzieckiem. Zakres działań realizowanych na rzecz dzieci był zgodny z regulaminem organizacyjnym placówki. Dzieci uczestniczyły w zajęciach sportowych, plastycznych, praktycznych, opiekuńczo-wychowawczych, socjoterapeutycznych (trening kontroli złości i trening umiejętności społecznych), kulinarnych, grach oraz rajdach rowerowych. Dzieciom udzielano również pomocy w odrabianiu lekcji. Dzieci uczestniczyły w zajęciach, w których udział był odpowiedni do zdiagnozowanych potrzeb dzieci. Placówka ta współpracowała z rodzicami dzieci, co zostało potwierdzone w arkuszach spotkań z rodzicami, w których odnotowywano temat spotkania, datę spotkania oraz imię i nazwisko rodzica i wychowawcy. Placówka ta współpracowała z MGOPS oraz Komendą Powiatową Policji w Kazimierzy Wielkiej. Policjanci prowadzili pogadanki na temat bezpieczeństwa na akwenach wodnych i w ruchu drogowym, a także profilaktyki uzależnień. Kierownik MGOPS udzielała informacji o wychowankach.

OPS w Puchaczowie: gmina zapewniała pomoc dzieciom z rodzin przeżywających kryzys wychowawczy poprzez umożliwienie im przebywania w placówkach wsparcia dziennego w formie świetlic opiekuńczych. Zajęcia w świetlicach polegały na: (1) kształtowaniu rozwoju psychicznego i poznawczego u dzieci, (uczestniczyły w zajęciach profilaktycznych: „Jestem doceniany i doceniam innych”, „Co mogę zrobić, żeby poczuć się lepiej”, „Jak radzić sobie w trudnych sytuacjach”, „Wpływ nikotyny na nasze ciało”); (2) pomocy w odrabianiu zadań domowych (przeprowadzano testy, dyktanda, powtarzano materiał); (3) tworzeniu dzieciom warunków do rozwoju fizycznego (obowiązywały zabawy na placu zabaw, gra w piłkę na świeżym powietrzu, marsz w terenie, wycieczki do okolicznych miejsc); (4) kształtowaniu u dzieci nawyków prozdrowotnych („Jak chronić wodę przed zanieczyszczeniem”, „Kiedy owoce są przejrzałe”, „Co i dlaczego szkodzi zdrowiu”, „Zasady ruchu drogowego”); (5) prowadzeniu zajęć rozwojowych (robienie gazetowych pojemników na dzień mamy, konkurs recytatorski, projektowanie okładki ulubionej książki, robienie kwiatów z makaronów).

Wyniki badań ankietowych

W skontrolowanych podmiotach gminnych NIK przeprowadziła anonimowe badania ankietowe wśród rodzin objętych wsparciem w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Spośród 69 respondentów 78,6% oceniło działania placówek wsparcia dziennego jako pomocne w realizacji opieki nad dzieckiem. Taki sam odsetek ankietowanych rodziców uznał, że zajęcia w placówce są ciekawe i odpowiadają potrzebom dziecka. Wśród form wsparcia udzielanego w tych podmiotach najczęściej wskazywano pomoc w nauce (29%) oraz organizację czasu wolnego, zabawę, zajęcia sportowe, rozwój zainteresowań (27,5% wskazań).

W badanych samorządach, w których nie funkcjonowały placówki wsparcia dziennego ich brak tłumaczono przede wszystkim niewystarczającymi środkami finansowymi, możliwymi do przeznaczenia na ten cel.

Rodziny wspierające

W okresie objętym kontrolą rodziny wspierające funkcjonowały w sześciu z siedmiu skontrolowanych gmin⁸². Na koniec 2019, 2020 i 2021 roku funkcjonowały odpowiednio: 3, 6 i 4 takie formy pomocy środowiskowej. Na podstawie badania dokumentacji wszystkich rodzin, które w ww. zakresie wykonywały swoje zadania ustalono, że były one realizowane zgodnie z ww. wymogami. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pełnienie funkcji rodziny wspierającej zostało powierzone osobom z bezpośredniego otoczenia dziecka, które nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo. Rodziny wspierające każdorazowo ustanawiał wójt lub burmistrz właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny wspieranej po uzyskaniu pozytywnej opinii kierownika OPS, wydanej na podstawie przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego, co wynikało z postanowień art. 30 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.

Należy jednak zaznaczyć, że w jednej ze skontrolowanych jednostek (**MOPS w Pile**) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że rodzinę wspierającą ustanowiono bez wymaganej na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej opinii kierownika jednostki.

W umowach określono zakres wsparcia zgodny z art. 29 ust. 2 ustawy, tj. pomoc w opiece i wychowaniu dziecka, prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych. Zgodnie z umowami rodzinie wspierającej przysługiwał zwrot kosztów poniesionych, w związku z udzielaniem pomocy rodzinie wspieranej, przede wszystkim z tytułu zakupu żywności, środków higienicznych, artykułów szkolnych, biletów wstępu do placówek kulturalnych i rekreacyjno-sportowych oraz biletów komunikacji publicznej, jak również innych wydatków uzgodnionych z asystentem rodziny lub pracownikiem socjalnym.

Przykład

MGOPS w Kazimierzy Wielkiej: zwrot kosztów miał dotyczyć wyłącznie uzasadnionych kosztów poniesionych przez rodzinę wspierającą w związku z opieką nad dziećmi z rodziny wspieranej oraz kosztów związanych z uczestnictwem rodzica biologicznego we wspólnych wyjściach do placówek kulturalnych oraz rekreacyjno-sportowych. Wysokość kosztów podlegających zwrotowi związanych z udzielaniem pomocy przez rodzinę wspierającą nie mogła przekroczyć 400 zł miesięcznie. Zwrot poniesionych kosztów miał nastąpić na podstawie przedłożonych faktur lub rachunków wraz z oświadczeniem potwierdzającym poniesienie przez rodzinę wspierającą wydatków w danym miesiącu. Rodzina wspierająca wydatkowała 640 zł w 2019 r. i 3855 zł w 2020 r. powyższe środki zostały przeznaczone na zakup żywności, środków higienicznych oraz zwrot kosztów przejazdów.

Rodziny wspierające współpracowały z asystentem rodziny na rzecz pomocy rodzinie przeżywającej kryzys w przewyciężeniu trudności i jej powrotu do prawidłowego funkcjonowania. Udzielały przede wszystkim następujących form wsparcia:

Funkcjonowanie rodzin wspierających w sześciu z siedmiu skontrolowanych gmin

Ustanowienie rodziny wspierającej bez wymaganej opinii kierownika jednostki

⁸² Tej formy wsparcia nie utworzono jedynie w gminie Puchaczów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zapewnienie opieki nad dzieckiem w ramach wyartykułowanych potrzeb;
- wskazywanie prawidłowych wzorców funkcjonowania rodziny między innymi prawidłowego żywienia dzieci (przygotowanie posiłku);
- wsparcie w zakresie realizacji potrzeb zdrowotnych dziecka (towarzyszenie, asystowanie w wizytach lekarskich).

Współpraca polegała na wskazaniu prawidłowych relacji i zachowań w rodzinie. Asystenci rodziny nie tworzyli z rodziną wspierającą osobnego planu pracy w zakresie wsparcia oraz współpracy, natomiast przy współudziale rodziny wspierającej realizowany był plan pracy z rodziną opracowany wg art. 15 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa o pieczy zastępczej nie przewiduje opracowania osobnego planu pracy w zakresie wsparcia oraz współpracy asystenta rodziny z rodziną zastępczą. Informacje o współpracy z rodziną wspierającą znajdowały się w karcie planu działań asystenta rodziny lub w planie pracy z rodziną.

Przykład

MOPS w Jaśle: wspólne działania asystentów i rodziny wspierającej były oparte na opracowanym przez asystentów planie pracy, dotyczyły między innymi: motywowania do utrzymania porządku (w tym: wspólne sprzątanie pomieszczeń mieszkalnych, segregowanie i układanie ubrań, sprzątanie po posiłku, porządkowanie rzeczy), a także dbania o higienę osobistą (w tym: rozczesywanie włosów, ukazanie technik mycia zębów, wspólne dobieranie odpowiednich kosmetyków). Asystenci rodziny monitorowali na bieżąco wyniki w nauce dziewczynek, a rodzina wspierająca pomagała w odrabianiu zadań domowych i nauce. Jednym z działań podjętym przez asystentów i rodzinę wspierającą było ograniczenie korzystania przez dziewczynki z telewizora poprzez organizowanie czynnego i kreatywnego spędzania czasu wolnego wspólnie z rodziną wspierającą m.in. w parku, w kinie. Przy współpracy asystentów z rodziną wspierającą i w porozumieniu z rodziną biologiczną ustalono stały rytm dnia polegający na wydzieleniu potrzebnego czasu do realizacji zadań takich jak: przygotowywanie i spożywanie posiłków, nauka i odrabianie lekcji, zabawa, porządki, dbanie o higienę osobistą, chodzenie spać o ustalonych porach. Poprzez wspólne rozmowy z członkami rodziny biologicznej, gry edukacyjne, naukę prawidłowego porozumiewania się, uczenia się szacunku wobec siebie, asystenci i rodzina wspierająca pracowali nad poprawą relacji w rodzinie, prawidłowym porozumiewaniem się między sobą.

Działania na rzecz pozyskania rodzin wspierających

W celu pozyskania rodzin wspierających opracowano wzory niezbędnych dokumentów, umieszczono informację o możliwości skorzystania z takiej formy pomocy na stronach internetowych, a rodziny obejmowane wsparciem asystentów informowano, że mogą skorzystać z pomocy rodziny wspierającej, jednak wiele rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym nie było zainteresowanych taką formą wsparcia.

Trudności w pozyskaniu kandydatów na rodziny wspierające mogą wynikać między innymi z faktu, iż jest to funkcja społeczna, w związku z czym nie przysługuje za nią wynagrodzenie, a jedynie zwrot udokumentowanych kosztów. Drugim istotnym czynnikiem, który nie sprzyja ustanawianiu rodzin wspierających, jest trudność w znalezieniu w najbliższym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

otoczeniu rodzin objętych asystą osób, które same nie mają trudności z prawidłowym wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz takich, które zdecydowałyby się na pełnienie takiej funkcji.

Warto dodać, że w badaniu ankietowym aż 64,6% ankietowanych nie wyraziło gotowości do skorzystania z pomocy rodziny wspierającej (na 62 rodziny, które odniosły się do tej kwestii).

Należy zaznaczyć, że kontrola w **OPS w Puchaczowie** wykazała, że w okresie objętym kontrolą nie zrealizowano wskazanego w obu gminnych programach wspierania rodziny, tj. Gminnym Programie Wspierania Rodziny na lata 2018–2020 i Gminnym Programie Wspierania Rodziny na lata 2021–2023 – zadania polegającego na pozyskaniu rodzin wspierających. Jak wynika z wyjaśnień kierownika jednostki oraz przedłożonej dokumentacji, podjęte działania Ośrodka w powyższym zakresie polegające na opracowaniu informacji i ogłoszeń o naborze na rodziny wspierające oraz na rozmowach z wychowawcami, pedagogami oraz osobami, które w ocenie OPS mogły pełnić funkcję rodziny wspierającej okazały się bezskuteczne.

Oprócz wskazanych w ustawie form wsparcia rodzin, w skontrolowanych gminach realizowano projekty unijne. Na przykład **MOPS w Pile** prowadził projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2022, Osi Priorytetowej 7 Włączenie społeczne. Celem projektu było wsparcie 180 mieszkańców Piły zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, w okresie od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2022 r. W projekcie zaplanowano kompleksowe wsparcie rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze, w tym:

- poradnictwo psychologiczne i pedagogiczne dla dorosłych prowadzone w miejscu zamieszkania uczestników projektu,
- wsparcie psychologa – specjalisty ds. dzieci,
- grupową edukację psychologiczną i pedagogiczną,
- grupy samopomocowe – „Kawiarenka dla rodziców”,
- poradnictwo grupowe w formie „Szkoły dla rodziców”,
- zajęcia animacyjne dla dzieci,
- wsparcie asystenta rodziny.

Podsumowując zagadnienie dotyczące form wsparcia dla rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze warto przytoczyć wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w skontrolowanych podmiotach. W opinii 69 respondentów najbardziej pomocną formę wsparcia rodziny stanowią działania asystenta rodziny (72,5%), placówki wsparcia dziennego (26,1%) oraz konsultacje i poradnictwo specjalistyczne (14,5%). Oceniając pomoc ze strony asystentów rodziny 73,2% badanych uznało ją za potrzebną i skuteczną, natomiast 8,9% – jako skuteczną w ograniczonym zakresie, natomiast 14,4% wybrało odpowiedź „Trudno powiedzieć”.

Brak rodzin wspierających pomimo wyznaczonego zadania w gminnych programach wspierania rodziny

Projekt unijny, jako wsparcie rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym

Wyniki badań ankietowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Opinie kierowników niekontrolowanych jednostek

NIK na potrzeby kontroli uzyskała wypowiedzi 15 kierowników jednostek gminnych z terenu niekontrolowanych samorządów, odnoszące się m.in. do usprawnienia wsparcia rodziny w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym, a tym samym wsparcia procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Przede wszystkim wskazywali na potrzebę wprowadzenia regulacji w zakresie zwiększenia dostępności do specjalistów, np. psychologów dziecięcych, psychologów czy terapeutów rodzinnych, jak również wprowadzenia finansowania działań podejmowanych przez gminy, np. na: zatrudnienie asystentów rodziny, prowadzenie świetlic środowiskowej, a także na promocję i propagowanie pełnienia funkcji rodziny zastępczej, jak również na szkolenia oraz profesjonalne warsztaty, treningi umiejętności społecznych i działania edukacyjne.

Przykłady

GOPS w Stryśzawie: wskazano, że należy intensyfikować działania zapobiegające umieszczeniu dzieci nie tylko w instytucjonalnych formach w pieczy zastępczej. Konieczne jest podejmowanie działań chroniących przed koniecznością zabezpieczenia dziecka w pieczy zastępczej, jeżeli w rodzinie występują obszary, których poprawa przyczyni się do nabycia lub podniesienia kompetencji rodzicielskich. Z tego powodu należy zwiększać wymiar wsparcia asystenta rodziny i bezwarunkowo zapewniać dostęp do instytucji pomocowych. Na przykład jeżeli problemem dominującym w rodzinie jest uzależnienie od alkoholu to osoba sprawująca opiekę nad dzieckiem powinna natychmiast otrzymać zobowiązanie do leczenia uzależnienia i hospitalizacji. Oddziały leczenia uzależnień powinny zabezpieczać miejsca dla osób uzależnionych sprawujących opiekę nad dziećmi w taki sposób, aby leczenie możliwe było natychmiast, a nie za kilka lub kilkanaście miesięcy. W deficycie pozostają placówki zapewniające rozwiązywanie problemów związanych z uzależnieniem a samo uzależnienie jest przesłanką, która w zdecydowanej mierze decyduje o ograniczaniu praw rodzicielskich. Zanim osoba uzależniona będąca rodzicem, zostanie skierowana na tzw. „przymusowe leczenie” instytucje pomocowe muszą przechodzić przez gąszcz procedur, co jest procesem długotrwałym.

GOPS w Bartnicze: kierownik jednostki wskazał na zasadność rozważenia możliwości dofinansowania innych oprócz asystentury rodzinnej zadań wspierających z budżetu państwa, np.: podnoszenie kompetencji rodziców zastępczych, zatrudnienie specjalistów, którzy mogą służyć wsparciem powierzonym dzieciom i rodzinom wspierającym pracującym z rodzinami dzieci, zatrudnienie specjalistów pracujących z rodzinami, wsparcie dla niesamodzielnych osób niepełnosprawnych, prowadzenie zajęć wspierających dzieci pozostających we własnych rodzinach, warsztaty dla rodziców – trening umiejętności rodzicielskich i wychowawczych.

5.3.5. Finansowanie działań na rzecz wspierania rodziny w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym oraz kontroli realizacji zadań z zakresu wsparcia rodziny

Finansowanie działań na rzecz wspierania rodziny w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym

Analiza potrzeb finansowych wynikająca głównie z informacji o liczbie rodzin wymagających wsparcia oraz liczbie dzieci przebywających w pieczy zastępczej, odbywała się na etapie przygotowywania planu finansowego na kolejny rok budżetowy. Zmiany planów wydatków

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na realizację działań na rzecz wspierania rodziny dokonywane w ciągu roku nie wpływały na wykonywanie przez skontrolowane jednostki zadań na rzecz wspierania rodziny w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym.

W okresie objętym kontrolą wydatki w skontrolowanych gminach na zadania związane ze wsparciem rodziny i pieczą zastępczą systematycznie wzrastały i wynosiły łącznie 18 603,6 tys. zł, z tego: 5467,9 tys. zł w 2019 r., 6112,7 tys. zł w 2020 r. i 7022,6 tys. zł w 2021 r.

Systematyczny wzrost wydatków związanych ze wsparciem rodziny i pieczą zastępczą.

W trzyletnim okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost ww. wydatków 28,4%. W tym czasie udział wydatków na zadania związane ze wsparciem rodziny i pieczą zastępczą w wydatkach gminy ogółem utrzymywał się na stałym poziomie i wynosił 0,6%. W kwotach na zadania związane ze wsparciem rodziny i pieczą zastępczą ujęte były wydatki przeznaczone na:

- współfinansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej: 2712,5 tys. zł;
- zatrudnienie asystenta rodziny: 1102,7 tys. zł;
- funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego: 650,2 tys. zł;
- funkcjonowanie rodzin wspierających: 7,8 tys. zł;
- finansowanie pracy z rodziną (m.in. poradnictwo specjalistyczne i prawne, terapia, spotkania) – 404 tys. zł;
- inne (m.in. kampanie profilaktyczne i informacyjno-edukacyjne, zadania realizowane przez organizacje pozarządowe, organizacja konferencji i szkoleń, koszty delegacji służbowych) – 612 tys. zł.

W trzyletnim okresie objętym kontrolą największe wydatki związane ze wsparciem rodziny i pieczą zastępczą dotyczyły kosztów związanych ze współfinansowaniem pobytu dzieci w pieczy zastępczej⁸³. Łączna ich kwota (9221,8 tys. zł) stanowiła 49,6% wydatków gmin na działania związane ze wsparciem rodziny i pieczą zastępczą (18 603,3 tys. zł). Wydatki na zatrudnienie asystentów rodziny poniesione w skontrolowanych gminach w łącznej kwocie 3808,5 tys. zł stanowiły 20,45%, natomiast na funkcjonowania placówek wsparcia dziennego (2522,6 tys. zł) – 13,6%⁸⁴.

Współfinansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej, jako najwyższe nakłady na wsparcie rodziny i pieczę zastępczą

Sprawozdawczość rzeczowo-finansowa z zakresu wspierania rodziny

We wszystkich skontrolowanych jednostkach ustalono, że gminy zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz § 3 rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, przekazywały wojewodom, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego (za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej), sporządzone na podstawie art. 176 pkt 6 ustawy

⁸³ Do zadań gminy należy współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym (art. 176 pkt 5 ustawy).

⁸⁴ Zgodnie z art. 176 pkt 4 lit. b–c ustawy do zadań własnych gminy należy finansowanie podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny oraz kosztów związanych z udzielaniem pomocy, ponoszonych przez rodziny wspierające.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieterminowe przesyłanie sprawozdań rzeczowo-finansowych przez jeden z siedmiu skontrolowanych podmiotów

o pieczy zastępczej sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Sprawozdania sporządzono wg obowiązującego wzoru, natomiast w jednej ze skontrolowanych jednostek (**MGOPS w Kazimierzy Wielkiej**) ustalono nieprawidłowości dotyczące zachowania terminowości ich przekazywania (sprawozdania za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca powinny być przekazywane w terminie do dnia 31 lipca danego roku, a za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia – w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego). Jednostka ta przekazała do Wojewody Świętokrzyskiego sprawozdanie rzeczowo-finansowe za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r. dzień po terminie, tj. 2 lutego 2021 r. wbrew obowiązкови wynikającemu z w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, co tłumaczono problemami technicznymi.

W wyniku kontroli NIK ustalono, że w czterech jednostkach w przedmiotowych sprawozdaniach podawano dane niezgodne z dokumentacją źródłową⁸⁵.

Przykłady

OPS w Markach: w sprawozdaniu za 2021 r. podano, że opieką asystenta objęto 18 rodzin, gdy była to liczba 15 rodzin.

OPS w Puchaczowie: w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych w pozycji „wydatki na wynagrodzenie wraz z pochodnymi asystentów” OPS nie wykazywał dodatkowego rocznego wynagrodzenia asystenta, co powodowało różnicę w stosunku do danych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-28S. Analiza danych zawartych w sprawozdaniach wykazała dodatkowo niezgodność w kwocie 1124,47 zł pomiędzy sprawozdaniem Rb-28S sporządzonym za 2020 r. a sprawozdaniami rzeczowo-finansowymi przekazanymi za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r. i od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r.

MGOPS w Kazimierzy Wielkiej: w sprawozdaniu za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r. MGOPS wykazał wydatki ogółem na placówki wsparcia dziennego w kwocie 130 722 zł, zamiast 21 309 zł; w sprawozdaniach za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r. i od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r. MGOPS wykazał błędną przeciętną liczbę umieszczonych dzieci w placówkach wsparcia dziennego prowadzonych przez inne podmioty niż gmina – 50 dzieci zamiast 20.

Kontrole realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny objętych kryzysem opiekuńczo-wychowawczym

Zgodnie z art. 28a ustawy wójt sprawuje kontrolę nad podmiotami organizującymi pracę z rodziną oraz placówkami wsparcia dziennego.

Przeprowadzenie kontroli przez wójta tylko w jednym skontrolowanym podmiocie

W okresie objętym kontrolą tylko jeden (**MOPS w Jaśle**) podmiot został skontrolowany w tym trybie. Zespół Kontrolny Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jaśle przeprowadził w 2021 r. kontrolę kompleksową, która obejmowała całokształt działalności w zakresie: legalności, gospodarności, rzetelności, celowości oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących realizacji zadań

⁸⁵ OPS w Markach i Puchaczowie, GOPS w Ciechanowie i MGOPS w Kazimierzy Wielkiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z zakresu wspierania na rzecz funkcjonowania pieczy zastępczej (wsparcie rodzin, których dzieci przebywają w pieczy zastępczej oraz rodzin zagrożonym umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej).

Niepodejmowanie kontroli w pozostałych OPS uzasadniano tym, że bieżący nadzór polegał m.in. na spotkaniach z kierownictwem OPS (bezpośrednich i zdalnych), w ramach których omawiano bieżące sprawy. Kierownicy OPS dodatkowo uczestniczyli w naradach i posiedzeniach odpowiednich komórek organizacyjnych urzędów gmin lub miast, w celu szczegółowego omówienia m.in. projektów zarządzeń wójta lub burmistrza bądź projektów uchwał dotyczących działalności OPS.

W latach 2019–2021 w trzech zbadanych podmiotach przeprowadzone zostały kontrole przez właściwe miejscowo urzędy wojewódzkie. W ramach kontroli zrealizowanych na podstawie art. 186 ust. 3 lit. a ustawy o pieczy zastępczej zbadano między innymi: opracowanie i realizację 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny; tworzenie oraz rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego oraz pracy z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych; współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym; prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na terenie gminy.

Kontrole Urzędów
Wojewódzkich
w trzech jednostkach
skontrolowanych
przez NIK

Przykłady

MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim: w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2021 r. zalecenia pokontrolne, które zrealizowano poprzez: (1) uzupełnienie przydziału czynności oraz zakresu obowiązków, odpowiedzialności i współdziałania asystentów rodziny o zadania wynikające z art. 15 ust. 1 pkt 1 i pkt 13a ustawy o pieczy zastępczej; (2) pracowników socjalnych ponownie zapoznano z ustawą o pieczy zastępczej i omówiono zasady przyznawania asystenta rodziny; (3) sporządzanie wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej zgodnie z tą ustawą; (4) dokonywanie rzetelnej analizy sytuacji rodziny przed przydzieleniem jej asystenta rodziny. Z asystentami rodziny ustalono szczegóły w zakresie planów pracy, ocen okresowych i celów pracy oraz ujednolicono druki, aby były spójne.

GOPS w Ciechanowie: sformułowano następujące wnioski pokontrolne: opracowanie procedury określającej standardy pracy asystenta rodziny; realizowanie obowiązku składania sprawozdania oraz przedstawienia potrzeb z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, weryfikowanie danych i rzetelne sporządzanie sprawozdania rzeczowo-finansowego z zakresu wspierania rodziny oraz zwrócono uwagę m.in. na potrzebę przyjęcia zasad współpracy i sprawnej wymiany informacji pomiędzy GOPS a poszczególnymi podmiotami i instytucjami zaangażowanymi w udzielanie wsparcia rodzinom. Kierownik jednostki poinformowała o sposobie realizacji uwag, wniosków i zaleceń pokontrolnych, a także wprowadziła procedury określające standardy pracy asystenta rodziny.

6. ZAŁĄCZNIKI

W wyniku kontroli przeprowadzonej w **MGOPS w Kazimierzy Wielkiej** nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kontrolowanej działalności i w związku z powyższym nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy system pieczy zastępczej jest prawidłowo wspierany w procesie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy Minister prawidłowo realizował zadania ustawowe, w tym programował długofalowe strategie, koordynował działania i skutecznie wspierał rozwiązania na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej?2. Czy działania powiatów były podejmowane i prawidłowo wykonywane oraz skutecznie wspierały proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej?3. Czy wsparcie gmin na rzecz rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, jako element procesu deinstytucjonalizacji, było prawidłowo realizowane i zapobiegało umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej oraz działało na rzecz ich powrotu do rodzin biologicznych?
Zakres podmiotowy	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 14 podmiotów pełniących w powiatach funkcję organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (PCPR, MOPR, MOPS) oraz siedem ośrodków pomocy społecznej na terenie gmin.
Kryteria kontroli	Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast w pozostałych jednostkach działania kontrolne przeprowadzono pod względem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ww. ustawy).
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2021 z wykorzystaniem danych z lat wcześniejszych oraz późniejszego okresu.
Terminy realizacji kontroli	Kontrola była realizowana w okresie od 19 stycznia do 30 sierpnia 2022 r. Zakończenie kontroli rozumiane jest jako podpisanie ostatniego wystąpienia pokontrolnego.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W celu uzyskania oceny funkcjonujących rozwiązań oraz zidentyfikowania barier w rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej i działań na rzecz wsparcia rodzin przeżywających kryzys opiekuńczo-wychowawczy, w ramach postępowania kontrolnego uzyskano, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje od wszystkich wojewodów oraz od 20 organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej funkcjonujących na terenie powiatów i 20 gminnych ośrodków pomocy społecznej z niekontrolowanych województw.
Badania ankietowe	W skontrolowanych podmiotach powiatowych, w ramach badań kontrolnych, przeprowadzono dwie anonimowe ankiety: <i>Ankieta dla osób prowadzących rodzinną pieczę zastępczą</i> (z 420 przesłanych ankiet wpłynęły

ZAŁĄCZNIKI

253 odpowiedzi) oraz *Ankieta dla rodzin zastępczych i prowadzących rdd, którzy zrezygnowali z pełnionej funkcji* (z 280 przesłanych ankiet uzyskano 66 odpowiedzi). Zasięgano opinii wśród rodzin, które najdłużej pełniły pieczę zastępczą.

Przeprowadzono również anonimowe badania ankietowe podczas kontroli w jednostkach gminnych. Do 140 rodzin, które były najdłużej objęte są wsparciem ze strony OPS z powodu trudności opiekuńczo-wychowawczych skierowano *Ankieta dla rodzin objętych wsparciem w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych*, na którą odpowiedziało 69 respondentów. Pozyskanie opinii w ramach badań ankietowych miało na celu wzbogacenie rozpoznania kontrolnego.

Wyniki kontroli przedstawiono w 22 wystąpieniach pokontrolnych, w których zgłoszono 104 wnioski pokontrolne. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków wynika, że do dnia 21 listopada 2022 r. kierownicy skontrolowanych jednostek zrealizowali 86 wniosków pokontrolnych, siedem było w trakcie realizacji, a 11 pozostawało niezrealizowanych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli:

1. Z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej – Sekretarz Stanu w MRiPS zgłosił cztery zastrzeżenia, z których Kolegium NIK oddaliło w całości zastrzeżenie w sprawie zmiany oceny ogólnej z opisowej na pozytywną oraz zastrzeżenie dotyczące odstąpienia od formułowania dwóch wniosków pokontrolnych dotyczących realizacji zadań, wynikających z art. 187 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 ustawy. Uwzględnione zostały dwa zastrzeżenia dotyczące: zabezpieczenia corocznie w planie finansowym Funduszu Pracy maksymalnej kwoty oraz odnoszące się do odstąpienia od formułowania wniosku o rzetelną weryfikację programów szkoleń dla asystentów rodziny oraz programów szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej.
2. Zastępca dyrektora MOPR w Lublinie działając w zastępstwie dyrektora tej jednostki zgłosiła 17 zastrzeżeń dotyczących m.in. oceny ogólnej w zakresie: kwalifikowania kandydatów na rodziny zastępcze, działań promocyjno-informacyjnych na rzecz rodzicielstwa zastępczego i naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, danych statystycznych dotyczących korzystania przez rodziny zastępcze z form wsparcia merytorycznego. Odnosiły się one również do stanu faktycznego m.in. w zakresie ocen sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych bez udziału osób wskazanych w ustawie, do sprawozdań sporządzonych przez MOPR z realizacji zadań z zakresu systemu pieczy zastępczej oraz związanej z tym nieprawidłowości, a także dotyczyły ocen sytuacji dziecka, w tym modyfikacji planów pomocy dziecku oraz w zakresie realizacji planów pomocy dziecku. Komisja Rozstrzygająca NIK dwa zastrzeżenia uwzględniła w pełni, sześć zastrzeżeń w części oraz w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddaliła.
3. Dyrektor PCPR w Słupsku wniosła jedno zastrzeżenie o zmianę wystąpienia pokontrolnego w zakresie liczby dzieci, wobec których terminowo nie złożono do sądu wniosków o wszczęcie z urzędu postępowania celem uregulowania ich sytuacji prawnej. Komisja Rozstrzygająca zastrzeżenie oddaliła.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

ZAŁĄCZNIKI

Finansowe rezultaty kontroli

Kwota finansowych rezultatów kontroli wyniosła łącznie 4311,8 tys. zł, z tego: 4155,6 tys. zł (kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami), 85,5 tys. zł (kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa) oraz 70,7 tys. zł (kwoty nienależnie uzyskane).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Małąg	
		Kontrole w powiatach		
2.		MOPS w Radomiu	Marcin Gierczak	
3.		MOPR w Siedlcach	Adam Kowalczyk	
4.		PCPR w Wołominie	Maciej Burakowski	
5.		PCPR w Garwolinie	Janina Kula	
		Kontrole w gminach		
6.		OPS w Markach	Magdalena Rogalska-Kusarek	
7.		GOPS w Ciechanowie	Iwona Łukaszewska	
		Kontrole w powiatach		
8.		Delegatura w Gdańsku	MOPS w Gdyni	Katarzyna Stec
9.			PCPR w Słupsku	Urszula Dąbrowska
			Kontrola w gminie	
10.	MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim		Katarzyna Jureko	
	Kontrole w powiatach			
11.	Delegatura w Kielcach	PCPR w Opatowie	Katarzyna Ambryszewska	
12.		PCPR w Sandomierzu	Izabela Babiracka	
		Kontrola w gminie		
13.		MGOPS w Kazimierzy Wielkiej	Edyta Molo	
	Kontrole w powiatach			
14.	Delegatura w Lublinie	MOPR w Lublinie	Katarzyna Fus	
15.		PCPR w Zamościu	Monika Bargiel	
		Kontrola w gminie		
16.		OPS w Puchaczowie	Ewa Kaźmierczak	
	Kontrole w powiatach			
17.	Delegatura w Poznaniu	PCPR w Kaliszu	Dariusz Paszyn	
18.		PCPR w Gnieźnie	Dorota Perlik	
		Kontrola w gminie		
19.		MOPS w Pile	Wanda Kolińska	
	Kontrole w powiatach			
20.	Delegatura w Rzeszowie	MOPS w Rzeszowie	Irena Marszałek-Czekierda	
21.		PCPR w Stalowej Woli	Tomasz Brymora	
		Kontrola w gminie		
22.		MOPS w Jaśle	Dorota Lignar	

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

We wszystkich kontrolowanych podmiotach zastosowano ocenę opisową⁸⁶.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na ocenę	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	<p>Podjęcie działań na rzecz zmian legislacyjnych dotyczących m.in. usprawnienia procesu deinstytucjonalizacji. Monitoring realizacji zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Gromadzenie, z wykorzystaniem CAS, danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przekazywanych przez wojewodę. Zatwierdzenie programów szkoleń dla asystentów rodziny i kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej.</p>	<p>Brak dofinansowania gminnych programów wsparcia rodziny oraz powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej. Nieopracowanie i niewdrażanie rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Nieogospodarne wydatkowanie środków na stworzenie i wdrożenie narzędzia służącego do weryfikacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej. Nieudostępnianie dokumentów dotyczących prac legislacyjnych na stronach Rządowego Centrum Legislacji.</p>
2.	MOPS w Radomiu	<p>Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Prawidłowe planowanie pomocy dziecku i dokonywanie ocen zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej. Prawidłowe działania związane z uregulowaniem sytuacji prawnej dziecka oraz dochodzeniem świadczeń alimentacyjnych.</p>	<p>Brak współpracy z OPS na etapie opracowania PPD. Nierzetelne prowadzenie rejestru danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i pełniących funkcję rodziny zastępczej lub prowadzących rdd.</p>
3.	MOPR w Siedlcach	<p>Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Opracowanie planów pomocy dla wszystkich dzieci. Zapewnienie możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy. Prawidłowe finansowanie działalności rodzin zastępczych i prowadzących rdd.</p>	<p>Przekroczenie limitu 15 rodzin wspieranych przez koordynatora. Zawarcie umowy z rodzinną zawodową, w której żadna osoba nie posiadała stałego źródła dochodów. Brak współpracy z OPS na etapie opracowania PPD. Nieterminowe i bez obecności psychologa przeprowadzanie posiedzeń zespołów w sprawie oceny sytuacji dziecka. Niezłożenie do sądu wniosku o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka oraz niedochodzenie świadczeń alimentacyjnych.</p>
4.	PCPR w Wołominie	<p>Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Prawidłowy dobór rodzin i prowadzenie szkoleń dla rodziców zastępczych. Opracowanie planów pomocy dla wszystkich dzieci. Zapewnienie rodzinom zastępczym i prowadzącym rdd możliwości skorzystania ze wszystkich uprawnień wynikających z ustawy.</p>	<p>Przekroczenie limitu 15 rodzin wspieranych przez koordynatora. Brak wszystkich zapisów w umowach zawieranych z rodzinami zastępczymi. Brak współpracy z OPS na etapie opracowania PPD, nieprzekazanie do właściwego sądu opinii o zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej, nieterminowe działania na rzecz uregulowania sytuacji prawnej dziecka i dotyczące uregulowania dochodzenia alimentów.</p>
5.	PCPR w Garwolinie	<p>Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Opracowanie planów pomocy dla wszystkich dzieci. Zapewnienie możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy.</p>	<p>Nieprzedłożenie projektu 3-letniego powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej. Brak wszystkich zapisów w umowach zawieranych z rodzinami zastępczymi. Długotrwałe i bez współpracy z OPS opracowywanie PPD oraz brak modyfikacji tych dokumentów. Nieterminowe działania na rzecz uregulowania sytuacji prawnej dziecka i dotyczące uregulowania dochodzenia alimentów.</p>

⁸⁶ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na ocenę	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	OPS w Markach	Prawidłowe rozpoznanie sytuacji rodzin i monitorowanie potrzeb. Właściwa organizacja pracy z rodzinami przeżywającymi trudności. Prawidłowe prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Zapewnienie pomocy w formie placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających.	Nieokreślenie w gminnych programach wspierania rodziny mierzalnych wskaźników umożliwiających ocenę osiągniętych efektów. Brak dokumentacji potwierdzającej konsultacje asystentów rodziny z właściwym pracownikiem socjalnym na etapie opracowywania planów pracy z rodziną. Opracowywanie planów pracy z rodziną bez współpracy z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej.
7.	GOPS w Clechanowie	Prawidłowe rozpoznanie sytuacji rodzin i monitorowanie potrzeb. Właściwa organizacja pracy z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Zapewnienie pomocy w formie placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających.	Nieopracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych. Opracowywanie planów pracy z rodziną bez współpracy z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej. Brak pracy z rodziną po czasowym umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.
8.	MOPS w Gdyni	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Właściwe prowadzenie szkoleń kandydatów na rodziny zastępcze. Prawidłowe działania na rzecz planowania pomocy dziecku i oceny zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej. Zapewnienie możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy.	Nieprzedstawianie Prezydentowi Miasta Gdyni za 2020 r. zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Brak waloryzacji wynagrodzeń rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rdd z zachowaniem ustawowego terminu i wskaźnika ich wzrostu.
9.	PCPR w Słupsku	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Prawidłowe działania na rzecz planowania pomocy dziecku i oceny zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej. Zapewnienie możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy.	Przekroczenie limitu 15 rodzin wspieranych przez koordynatora. Niepodejmowanie działań celem uregulowania sytuacji prawnej dziecka. Brak waloryzacji wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych. Nierzetelne sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.
10.	MGOPS w Nowym Dworze Gdańskim	Prawidłowe rozpoznanie sytuacji rodzin i monitorowanie potrzeb. Zapewnienie pomocy w formie rodziny wspierającej.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
11.	PCPR w Opatowie	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Właściwy dobór rodzin i prowadzenie szkoleń kandydatów na rodziny zastępcze. Opracowanie planów pomocy dla wszystkich dzieci. Prawidłowe dokonywanie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej oraz podejmowanie działań mających na celu uzyskanie świadczeń alimentacyjnych. Zapewnienie podmiotom prowadzącym rodzinne formy pieczy zastępczej możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy.	Niezapewnienie prawidłowości oświadczeń składanych przez kandydatów na rodziców zastępczych, potwierdzających spełnienie wymogów. Nieprawidłowe prowadzenie rejestru, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy. Konstruowanie umów z rodzinami zawodowymi na podstawie nieaktualnych i nieadekwatnych upoważnień do ich zawierania. Nierzetelne opracowywanie planów pomocy dziecku. Nieterminowe działania na rzecz uregulowania sytuacji prawnej dziecka. Niedokonywanie waloryzacji wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej z zachowaniem ustawowego terminu i wskaźnika jego wzrostu.

12.	PCPR w Sandomierzu	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Opracowanie planów pomocy dla wszystkich dzieci. Prawidłowe dokonywanie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej oraz podejmowanie działań mających uregulowanie sytuacji prawnej dziecka. Zapewnienie podmiotom prowadzącym rodzinne formy pieczy zastępczej możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy.	Nierzetelne sporządzanie dokumentacji związanej ze wystawianiem zaświadczeń kwalifikacyjnych, o których mowa w art. 45 ustawy o pieczy zastępczej oraz wydawanie zaświadczeń osobom niespełniającym warunków wynikających z tego przepisu. Nierzetelne opracowywanie i modyfikowanie planów pomocy dzieciom. Niepodejmowanie działań mających na celu uzyskanie świadczeń alimentacyjnych. Niezachowanie limitu 15 rodzin zastępczych objętych opieką jednego koordynatora. Nieprawidłowe określanie w umowach wysokości wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych.
13.	MGOPS w Kazimierzy Wielkiej	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej, a także prawidłowa organizacja pieczy zastępczej na terenie miasta. Właściwy dobór rodzin i prowadzenie szkoleń kandydatów na rodziny zastępcze. Prawidłowe działania na rzecz planowania pomocy dziecku i oceny zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej.	Nieopracowanie 3-letniego gminnego programu wspierania rodziny. Opracowywanie planów pracy z rodziną bez współpracy z koordynatorem. Nieobecność asystenta rodziny na posiedzeniach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka. Nieterminowe przekazanie do wojewody sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz zamieszczanie w tych dokumentach nierzetelnych danych.
14.	MOPR w Lublinie	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb. Opracowanie planów pomocy dla wszystkich dzieci. Prawidłowe dokonywanie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Prawidłowe finansowanie działalności rodzin zastępczych i prowadzących rdd.	Niezapewnienie udziału w posiedzeniach w sprawie oceny sytuacji dziecka osobom wskazanym w art. 130 ust. 1 ustawy. Powadzenie rejestru danych o osobach pełniących funkcję rodziny zastępczej niezgodnie z wymogiem art. 46 ust. 2 pkt 11 ustawy. Nieterminowe podejmowanie działań mających na celu uregulowanie sytuacji prawnej dziecka oraz dochodzenie świadczeń alimentacyjnych.
15.	PCPR w Zamościu	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Opracowanie planów pomocy dla wszystkich dzieci. Prawidłowe dokonywanie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Prawidłowe finansowanie działalności rodzin zastępczych i prowadzących rdd.	Nieokreślenie w umowach zawieranych z rodzinami zastępczymi zawodowymi elementów wymaganych ustawą o pieczy zastępczej. Niesporządzenie modyfikacji PPD w związku z wystąpieniem istotnych zdarzeń w życiu dziecka i na podstawie wniosków ustalonych podczas posiedzeń ds. oceny jego sytuacji. Brak współpracy z OPS podczas opracowywania planu pomocy dziecku. Niezapewnienie udziału w posiedzeniach w sprawie oceny sytuacji dziecka osobom wskazanym w art. 130 ust. 1 ustawy. Niedochodzenie świadczeń alimentacyjnych dla dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej
16.	OPS w Puchaczowie	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Prawidłowe działania na rzecz planowania pomocy dziecku i oceny zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej.	Niepełna oferta wsparcia rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym. Opracowywanie planów pracy z rodziną bez współpracy z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej.
17.	PCPR w Kaliszu	Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Prawidłowe dokonywanie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej.	Nieopracowanie bądź opracowanie ze znacznym opóźnieniem i bez udziału OPS planu pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej. Niezapewnienie rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka wsparcia rodzin pomocowych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na ocenę	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
18.	PCPR w Gnieźnie	<p>Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji pieczy zastępczej, monitorowanie potrzeb oraz promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej. Opracowanie planów pomocy dla wszystkich dzieci. Prawidłowe dokonywanie oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Zapewnienie podmiotom prowadzącym rodzinne formy pieczy zastępczej możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy. Prawidłowe finansowanie działalności rodzin zastępczych i prowadzących rdd.</p> <p>Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji rodzin i monitorowanie potrzeb. Właściwa organizacja pracy z rodzinami przezywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Prawidłowe prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przezywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na terenie gminy. Zapewnienie pomocy w formie placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających.</p>	<p>Nierzetelne prowadzenie rejestru danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji i pełniących funkcję rodziny zastępczej lub prowadzących rodzinny dom dziecka. Niezamieszczane w PDD celu głównego pracy z dzieckiem oraz oczekiwanych efektów.</p> <p>Brak wszystkich elementów wynikających z ustawy w umowach z rodzinami zastępczymi. Opracowywanie PPD bez udziału pracowników OPS. Niedochodzenie świadczeń alimentacyjnych na rzecz dzieci. Nieprzedłożenie projektu 3-letniego powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej</p> <p>Opracowywanie planów pracy z rodziną bez współpracy z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej. Brak dokumentacji potwierdzającej konsultacje asystentów rodziny z właściwym pracownikiem socjalnym na etapie opracowywania planów pracy z rodziną. Nieprzekazywanie przez asystentów rodziny okresowych ocen sytuacji rodziny kierownikowi jednostki. Brak dokumentacji dotyczącej monitorowania funkcjonowania rodziny po zakończeniu z nią pracy. Ustanowienie rodziny wspierającej bez wymaganej opinii kierownika jednostki.</p>
20.	MOPS w Rzeszowie	<p>Prawidłowe działania na rzecz planowania pomocy dziecku i oceny zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej.</p>	<p>Nieterminowe dochodzenie świadczeń alimentacyjnych dla dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.</p>
21.	PCPR w Stalowej Woli	<p>Prawidłowe działania na rzecz planowania pomocy dziecku i oceny zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej.</p>	<p>Nieopracowanie PPD dla każdego dziecka. Brak działań lub nieterminowe dochodzenie świadczeń alimentacyjnych dla dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.</p>
22.	MOPS w Jaśle	<p>Prawidłowe rozpoznawanie sytuacji rodzin i monitorowanie potrzeb. Właściwa organizacja pracy z rodzinami przezywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Zapewnienie pomocy w formie placówek wsparcia dziennego oraz rodzin wspierających.</p>	<p>Nie stwierdzono nieprawidłowości.</p>

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Zasady i formy wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz sprawowaniu pieczy zastępczej, jak również pomocy w usamodzielnianiu jej pełnoletnich wychowanków reguluje ustawa o pieczy zastępczej. Według art. 32 ust. 1 piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców, natomiast zgodnie z art. 33 ustawy piecza zastępcza zapewnia:

- 1) pracę z rodziną umożliwiającą powrót dziecka do rodziny lub gdy jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka, a w przypadku braku możliwości przysposobienia dziecka – opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym;
- 2) przygotowanie dziecka do:
 - godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia,
 - pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki,
 - nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami, w celu łagodzenia skutków doświadczania straty i separacji oraz zdobywania umiejętności społecznych;
- 3) zaspokojenie potrzeb emocjonalnych dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych.

Według art. 4 ustawy, stosujące ustawę podmioty powinny mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do:

- wychowania w rodzinie, a w razie konieczności wychowywania dziecka poza rodziną – do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, jeśli jest to zgodne z dobrem dziecka;
- powrotu do rodziny;
- utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami, z wyjątkiem przypadków, w których sąd zakazał takich kontaktów;
- stabilnego środowiska wychowawczego;
- kształcenia, rozwoju uzdolnień, zainteresowań i przekonań oraz zabawy i wypoczynku;
- pomocy w przygotowaniu do samodzielnego życia;
- ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie dziecka;
- informacji i wyrażania opinii w sprawach, które go dotyczą, odpowiednio do jego wieku i stopnia dojrzałości;
- ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem;
- poszanowania tożsamości religijnej i kulturowej;
- dostępu do informacji dotyczących jego pochodzenia.

Istotny jest również art. 4a ustawy, który stanowi, że podmioty realizujące zadania wynikające z tej ustawy, w szczególności dokonując oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz kwalifikując dziecko

Ustawa o pieczy zastępczej, jako akt prawny regulujący zasady i formy wsparcia rodzin oraz sprawowanie pieczy zastępczej

do przysposobienia, są obowiązane do wysłuchania dziecka, jeżeli jego wiek i stopień dojrzałości na to pozwalają oraz stosownie do okoliczności uwzględniają jego zdanie.

Zgodnie z 112⁷ § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego sąd umieszcza dziecko w instytucjonalnej pieczy zastępczej, jeżeli brak jest możliwości umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej lub z innych ważnych względów nie jest to zasadne. Przepis ten wskazuje, że pożądanym kierunkiem rozwoju pieczy zastępczej jest jej deinstytucjonalizacja.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej

W działaniach obejmujących wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji kluczową rolę odgrywa Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

Zgodnie z art. 34 ustawy o działach minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Minister Rodziny i Polityki Społecznej kieruje działem administracji rządowej rodzina. W okresie objętym kontrolą obowiązywały również: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Stosownie do postanowień art. 28a ustawy o działach, dział rodzina obejmuje następujące grupy spraw: uwarunkowań demograficznych w kraju; opieki nad dzieckiem do lat 3; ochrony i wspierania rodziny z dziećmi na utrzymaniu, w szczególności rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej; rozwoju systemu pieczy zastępczej nad dzieckiem; koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie realizacji praw rodziny i dziecka; współpracy międzynarodowej dotyczącej realizacji i ochrony praw rodziny i dziecka.

Organem odpowiedzialnym za dostosowywanie prawa do bieżącej sytuacji i potrzeb systemu, tj. za tworzenie rozwiązań prawnych, a co za tym idzie kreowanie polityki Państwa w zakresie wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej jest Minister Rodziny i Polityki Społecznej. W art. 187 ustawy o pieczy zastępczej wyznaczone zostały zadania przypisane dla ministra ds. rodziny.

Obowiązki stojące przed ministrem właściwym do spraw rodziny w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wynikające z ww. przepisów można podzielić na obszary związane ze stanowieniem przepisów powszechnie obowiązujących (wydawanie rozporządzeń na podstawie delegacji ustawowych), a także obejmujące: podejmowanie indywidualnych rozstrzygnięć – decyzji administracyjnych, kreowanie polityki państwa w sferze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, opracowywanie i finansowanie programów osłonowych, kształcenie kadry w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, utrzymanie i rozwój systemu informatycznego.

Zadania na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej wyznaczone dla jednostek samorządu terytorialnego

Oprócz organów administracji rządowej obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, o czym stanowi art. 3 ust. 1 ustawy. W ustawie o pieczy zastępczej model pracy z rodziną mającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, został oparty system narzędzi opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą, jeżeli ma ona trudności w prawidłowym wypełnianiu swoich funkcji. Jednocześnie bardzo duży nacisk został też położony na rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej oraz wsparcie w wychowywaniu powierzonych dzieci (m.in. świadczone przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej), jak również działań na rzecz usunięcia przyczyn umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

Pieczą zastępczą trwa tak długo, jak długo utrzymują się powody jej zastosowania przez sąd opiekuńczy, czyli – co do zasady – jest rozwiązaniem tymczasowym, a nie docelowym. Zasada tymczasowości pieczy zastępczej, której skutkiem jest obowiązek regularnego dokonywania oceny (weryfikowania) zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy, nakłada na jednostki odpowiedzialne za organizację pieczy, a także sąd opiekuńczy obowiązek aktywnego działania w tym zakresie.

Powiat

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy za organizację pieczy zastępczej odpowiada powiat. Działania powiatu realizowane na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej powinny koncentrować się na rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej, obniżaniu liczebności placówek opiekuńczo-wychowawczych i egzekwowaniu zakazu umieszczania w pieczy instytucjonalnej dzieci młodszych oraz na intensyfikacji działań zmierzających do powrotu dziecka do rodziny biologicznej (jako zadanie wspólne dla powiatu i gminy) realizowane głównie w ramach prowadzonej współpracy w opracowaniu i realizacji planu pomocy dziecku oraz planu pracy z rodziną.

W ustawie o pieczy zastępczej wyznaczone zostały dla tego podmiotu zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Art. 180 ustawy wskazuje, że do zadań własnych powiatu należy m.in.:

- 1) opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych,
- 2) zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w POW,
- 3) organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, przez wspieranie procesu usamodzielnienia,
- 4) tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych,
- 5) prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym,
- 6) organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego.

Zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej są wykonywane za pośrednictwem organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz powiatowego centrum pomocy rodzinie (art. 182 ust. 1). Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190 ustawy. W przypadku, gdy jej organizatorem jest PCPR, tworzy się w nim zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej (art. 76 ust. 1 i 2 ustawy).

Zadania organizatora wynikają z art. 76 ust. 4 ustawy. Obejmują one wiele działań – od prowadzenia naboru kandydatów i kwalifikowania osób kandydujących do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, przez organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych i zapewnianie im niezbędnego wsparcia prawnego, prowadzenie poradnictwa i terapii dla rodzin zastępczych i dzieci umieszczonych w pieczy, a także dokonywanie okresowych ocen sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej i wspieranie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Jednostki powiatu odpowiedzialne za organizację miejsc pieczy zastępczej mają obowiązek oceniania sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy i weryfikowania, czy jest możliwy jego powrót pod opiekę rodziców (art. 129 i 135 ustawy), czyli czy jest możliwa reintegracja rodziny. Jeśli od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej minęło 18 miesięcy i reintegracja rodziny nie jest możliwa, wówczas organizator rodzinnej pieczy zastępczej lub dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej musi złożyć do sądu wnioski o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka, o czym stanowi art. 47 ust. 7 i art. 100 ust. 4a ustawy.

Kontrolę nad organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej sprawuje zarząd powiatu (art. 38b ust. 1 ustawy). Z kolei do zadań wojewody należy kontrola nad realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 186 pkt 3 lit. a ustawy).

Pieczka zastępcza sprawowana jest w formie rodzinnej i instytucjonalnej.

Rodzinna piecza zastępcza

Zgodnie z art. 39 ustawy, formami rodzinnej pieczy zastępczej są: (1) rodzina zastępcza spokrewniona, (2) rodzina zastępcza niezawodowa, (3) rodzina zastępcza zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna oraz (4) rodzinny dom dziecka. Rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, u których umieszczono dziecko w celu sprawowania nad nim pieczy zastępczej, o czym mówi art. 41 ust. 1. W ust. 2 wskazano z kolei, że rodzinę zastępczą spokrewnioną tworzą małżonkowie lub osoba, o których mowa w ust. 1, będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, natomiast ust. 3 odnosi się do rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych, które tworzone są przez małżonków lub osobę, o których mowa w ust. 1, niebędący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka.

Umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu. W przypadku pilnej konieczności, na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, na podstawie umowy zawartej między rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania dziecka. O zawartej umowie starosta jest zobowiązany niezwłocznie zawiadomić sąd (art. 35 ust.1 i 2 ustawy).

W rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej niż troje dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. W razie konieczności umieszczenia w takiej rodzinie rodzeństwa, za zgodą rodziny zastępczej oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, dopuszczalne jest umieszczanie w tym samym czasie większej liczby dzieci (art. 53 ustawy).

W rodzinnym domu dziecka, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej niż osmioro dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, przy czym również w tym przypadku jest dopuszczalne umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci za zgodą prowadzącego rodzinny dom dziecka oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora, jeżeli zajdzie taka konieczność (art. 61 ustawy).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej rodzina zastępcza oraz rodzinny dom dziecka zapewniają dziecku całodobową opiekę i wychowanie, w szczególności:

- traktują dziecko w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej;
- zapewniają dostęp do przysługujących świadczeń zdrowotnych;
- zapewniają kształcenie, wyrównywanie braków rozwojowych i szkolnych;
- zapewniają rozwój uzdolnień i zainteresowań;
- zaspokajają jego potrzeby emocjonalne, bytowe, rozwojowe, społeczne oraz religijne;

- zapewniają ochronę przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka;
- umożliwiają kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej.

Rodzina zastępcza oraz prowadzący rodzinny dom dziecka współpracują z ośrodkiem adopcyjnym, koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej i organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej (art. 40 ust. 2).

Zgodnie z ustawą w realizacji ww. zadań, rodzinom zastępczym powinna być zapewniona pomoc zarówno ze strony koordynatora, jak i organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, tj.:

- pomoc koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 77 ustawy);
- porady, terapia psychologiczno-pedagogiczna oraz grupy wsparcia (art. 47 ust. 4, 180 pkt 7a ustawy);
- inne formy specjalistycznego wsparcia, np. poradnia zdrowia psychicznego i uzależnień (art. 47 ust. 4, 180 pkt 7b ustawy);
- zatrudnienie osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich (art. 57 ustawy);
- skorzystanie z przerwy na wypoczynek – czasowe niesprawowanie opieki (art. 69 ustawy);
- korzystanie z pomocy wolontariuszy (art. 66 ustawy);
- korzystanie ze wsparcia rodziny pomocowej (art. 39 ust. 2 ustawy);
- poradnictwo przeciwdziałające wypaleniu zawodowemu (art. 76 ust. 4 pkt 14 ustawy);
- poradnictwo prawne (art. 76 ust. 4 pkt 10 ustawy);
- udział w szkoleniach (warsztatach) – art. 51 i 76 ust. 4 pkt 5 ustawy).

Instytucjonalna piecza zastępcza

Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy instytucjonalna piecza zastępcza jest sprawowana w formie placówki opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego.

Ustawa ogranicza rolę instytucji w opiece nad małoletnimi pozbawionymi opieki rodziców biologicznych – przez wskazanie terminów etapowego zmniejszania liczby wychowanków placówek i podwyższania granicy wieku dla dzieci umieszczanych w instytucjonalnej pieczy zastępczej, tak by samorządy terytorialne mogły się do nich odpowiednio organizacyjnie i finansowo przygotować.

W odniesieniu do placówek opiekuńczo-wychowawczych, które funkcjonowały przed wejściem w życie ustawy wprowadzono przepisy przejściowe. W okresie czterech lat od wejścia w życie ustawy – w POW typu interwencyjnego, socjalizacyjnego i w placówkach wielofunkcyjnych – mogły być umieszczane dzieci powyżej 7. roku życia (art. 231 ustawy).

Natomiast zgodnie z art. 232 ust. 1 ustawy wprowadzone zostały przepisy umożliwiające od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. przebywanie dzieci powyżej siódmego roku życia w POW typu interwencyjnego, socjalizacyjnego i w placówkach wielofunkcyjnych oraz w regionalnych POW. Po upływie tego terminu, zgodnie z art. 232 ust. 2 ustawy w POW

mogą przebywać dzieci powyżej 10. roku życia. Jednocześnie w odniesieniu do liczby dzieci, w ustawie wskazano, że liczba dzieci umieszczonych w POW typu socjalizacyjnego, interwencyjnego oraz specjalistyczno-terapeutycznego od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 1 stycznia 2021 r. – nie może być wyższa niż 30 (art. 230 ust. 1). Po tym okresie liczba dzieci w POW (typu socjalizacyjnego, interwencyjnego oraz specjalistyczno-terapeutycznego) nie może być wyższa niż 14 (art. 95 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z ustawą, w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego są umieszczane dzieci powyżej 10. roku życia, wymagające szczególnej opieki lub mające trudności w przystosowaniu się do życia w rodzinie. Umieszczenie dziecka poniżej 10. roku życia w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego jest możliwe w przypadku, gdy w danej placówce opiekuńczo-wychowawczej umieszczona jest matka lub ojciec tego dziecka oraz w innych wyjątkowych przypadkach, szczególnie gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub dotyczy to rodzeństwa. W placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego można umieścić, w tym samym czasie, łącznie nie więcej niż 14 dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, o których mowa w art. 37 ust. 2 ustawy, poza przypadkami, w których dyrektor, pomimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w placówce, może wystąpić o zezwolenie wojewody na przyjęcie kolejnego dziecka (art. 95 ust. 1-3a ustawy).

W art. 96 ustawy przesądzono o współpracy wymienionych w nim instytucji. Współpracują one, w zakresie wykonywanych zadań, z sądem, powiatowym centrum pomocy rodzinie, rodziną, asystentem rodziny, organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej oraz z innymi osobami i instytucjami, które podejmują się wspierania działań wychowawczych placówki opiekuńczo-wychowawczej, w szczególności w zakresie przygotowania dziecka do samodzielnego życia, jeżeli osoby te uzyskają akceptację dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz pozytywną opinię organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Gmina

Działania realizowane przez gminę na rzecz wsparcia procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej mają głównie charakter zapobiegawczy i obejmują przede wszystkim rozwój usług dla rodzin wychowujących dzieci. Jest to zadanie gminy zmierzające do zmniejszenia liczby dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej. Kolejnym zadaniem gminy jest intensyfikacja działań zmierzających do powrotu dziecka do rodziny biologicznej, jako zadanie wspólne dla gminy i powiatu, wykonywane głównie w ramach prowadzonej współpracy w opracowaniu i realizacji planu pomocy dziecku oraz planu pracy z rodziną. Należy zaznaczyć, że praca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną, o czym stanowi art. 10 ust. 4 ustawy.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190, który w ust. 1 wskazuje m.in., że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą zlecić realizację zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1, organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie wspierania rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej, jak również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej.

W przypadku, gdy wyznaczonym na podstawie art 10 ust. 1 podmiotem jest ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, w ośrodku albo w centrum można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej (art. 10 ust. 2). Na poziomie gminy pracę z rodziną wykonują przede wszystkim pracownicy socjalni, których zadania zostały określone w art. 119 ustawy o pomocy społecznej. Należy zaznaczyć, że art. 119 ust. 1 pkt 8 tejże ustawy obliuguje pracowników socjalnych do inicjowania nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin.

Art. 8 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej zawiera otwarty katalog kierunków wsparcia rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Zadania z zakresu wspierania rodziny są zadaniami własnymi gminy (art. 176 ustawy), a jako organ właściwy do udzielania wsparcia wskazano wójta (art. 8 ust. 1). Zgodnie z art. 8 ust. 2 i 3 ustawy wspieranie rodziny jest prowadzone w formie pracy z rodziną, a także pomocy w opiece i wychowaniu dziecka. Jest ono prowadzone za zgodą rodziny i aktywnym jej udziałem, z uwzględnieniem zasobów własnych oraz źródeł wsparcia zewnętrznego.

Pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190, a w przypadku, gdy wyznaczonym na ww. podstawie podmiotem jest ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, w ośrodku albo w centrum można utworzyć zespół do spraw asysty rodzinnej (art 10 ust. 1 i 2 ustawy). Praca z rodziną jest prowadzona w szczególności w formie: konsultacji i poradnictwa specjalistycznego, terapii i mediacji, usług dla rodzin z dziećmi, w tym usług opiekuńczych i specjalistycznych, pomocy prawnej, szczególnie w zakresie prawa rodzinnego, organizowania dla rodzin spotkań, mających na celu wymianę ich doświadczeń oraz zapobieganie izolacji tzw. grupy wsparcia lub grupy samopomocowe (art. 10 ust. 3 ustawy). Jako kolejną formę pracy z rodziną w ustawie wskazano pomoc ze strony asystenta rodziny (art. 11 ust. 4 pkt 1 ustawy), natomiast w celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego, a rodzina może zostać objęta pomocą rodziny wspierającej (art. 29 ust. 1 ustawy).

Podstawą działania asystentów rodziny jest plan pracy z rodziną, opracowywany i realizowany we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym. W przypadku dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, plan pracy z rodziną (skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w tej formie opieki) jest opracowywany we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej. Rolą asystenta jest pomoc rodzinie w poprawie jej sytuacji życiowej, nauka prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych. Ponadto asystent powinien wspierać aktywność społeczną i zawodową rodziny, motywować jej członków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Do zadań asystenta należą także: motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców kształtujących prawidłowe wzorce rodzicielskie i umiejętności psychospołeczne, udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności przez udział w zajęciach psychoedukacyjnych, interwencje w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin, prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci. Kolejnymi zadaniami asystenta są także: dokumentowanie pracy z rodziną, dokonywanie okresowej, co najmniej półrocznej oceny sytuacji rodziny i przekazywanie jej podmiotowi zatrudniającemu asystenta, monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną. Asystent może mieć pod swoją opieką nie więcej niż 15 rodzin (art. 15 ust. 4 ustawy).

Do zadań własnych gminy należy m.in.:

- opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny;
- tworzenie oraz rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego, oraz praca z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych;
- finansowanie podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny, kosztów ponoszonych przez rodziny wspierające oraz współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym;
- prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na terenie gminy (art. 176 ustawy).

Jednocześnie do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę należy wykonywanie zadań wynikających z rządowych programów z zakresu wspierania rodziny oraz rządowego programu, o którym mowa w art. 187a ust. 1 (wsparcie dla rodzin z dziećmi). Gmina realizuje również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez wojewodę (art. 177 ust. 1 i 2).

Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

System pieczy zastępczej

System pieczy zastępczej stanowi zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców (art. 2 ust. 2 ustawy). Piecza zastępcza powinna mieć charakter jedynie okresowy i wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, zmierzać do integracji dziecka z jego rodziną. Warunkiem niezbędnym dla realizacji zadań i nieodłącznym elementem wsparcia rodziny jest zatrudnienie profesjonalnej kadry, która powinna świadczyć usługi z zakresu pracy socjalnej i pracy z rodzinami. We wspieraniu rodzin zastępczych w codziennych obowiązkach zasadniczą rolę odgrywa koordynator. W 2021 r. pod opieką 1788 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej znalazło się 27 419 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, tj. 74,3% ogółu podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. W 2021 r. rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka udzielono 143 966⁸⁷.

Jednym z głównych celów wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych było odchodzenie od wsparcia instytucjonalnego na rzecz rodzinnych form opieki, jako najbardziej zbliżonych do środowiska naturalnego. Podejmowane od 10 lat działania nie przynoszą jednak spodziewanych rezultatów. Od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej, tj. od 1 stycznia 2012 r. wskaźnik deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, tj. procentowy udział dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej, wzrósł z poziomu 73,8% w 2012 r. do 77,7% w 2021 r. (o 3,9 punktu procentowego), natomiast w okresie objętym kontrolą o 1,2 punktu procentowego. Szczegółowe dane dotyczące liczby dzieci w pieczy rodzinnej i instytucjonalnej, wraz z poziomem deinstytucjonalizacji w okresie objętym kontrolą, prezentuje poniższe zestawienie:

Tabela nr 10

Liczba dzieci i wskaźnik deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w latach 2019–2021

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021
1.	Ogółem:	72 450	72 063	72 941
2.	Rodzinna piecza zastępcza	55 458	55 772	56 656
4.	Instytucjonalna piecza zastępcza	16 992	16 291	16 285
3.	Wskaźnik deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej	76,5%	77,4%	77,7%

Rodzinne formy pieczy zastępczej

W latach 2019–2021 liczba rodzinnych form pieczy zastępczej utrzymywała się praktycznie na tym samym poziomie (z 36 832 wzrosła do 36 865, tj. o 33 podmioty, czyli o 0,1%). Liczba rodzin zastępczych spokrewnionych zmalała z 23 221 do 23 205, tj. o 0,1%, a liczba rodzin zastępczych zawodowych zmalała z 2 167 do 2 142, tj. o 1,2%. Jednocześnie nastąpił

⁸⁷ Analiza ekonomiczna obejmująca pieczę zastępczą i system wsparcia rodzin w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym została opracowana na podstawie danych zamieszczonych w Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-ustawy>

niewielki wzrost liczby rodzin zastępczych niezawodowych (z 10 776 do 10 784, tj. o 0,1%) oraz liczby rodzinnych domów dziecka (z 668 do 734, tj. o 9,9%).

W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej – z 55 458 do 56 656, tj. o 2,2%. W każdym z typów rodzin zastąpił wzrost liczby umieszczonych dzieci, z tego w: rodzinach spokrewnionych o 0,7% (z 29 868 do 30 092), w rodzinach zastępczych niezawodowych o 0,8% (z 14 287 do 14 397), rodzinach zastępczych zawodowych o 2,8% (z 6817 do 7006) oraz w rodzinnych domach dziecka o 15% (z 4 486 do 5 161).

Instytucjonalna piecza zastępcza

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. w Polsce funkcjonowały 1294 placówki opiekuńczo-wychowawcze, tj. o 155 (o 13,6%) więcej niż na koniec 2019 r. (1139 podmiotów). Ten negatywny – w kontekście procesu deinstytucjonalizacji – trend wynikał m.in. z ograniczenia od 2 stycznia 2021 r. limitu liczby dzieci z 30 do 14 podopiecznych w POW, jak również z tego, że od 1 stycznia 2020 r. wiek dzieci przebywających w placówkach nie powinien być niższy niż 10 lat. Pozytywną tendencją był natomiast spadek o 707 (tj. o 4,2%) liczby dzieci przebywających w tym okresie w pieczy instytucjonalnej (z 16 992 do 16 285 podopiecznych).

Organizacja wsparcia środowisk rodzinnych w kryzysie opiekuńczo-wychowawczym

Jednym z podstawowych narzędzi działania systemu wspierania rodziny jest – podejmowana na poziomie gminy – praca z rodziną prowadzona w formie usług **asystenta rodziny**. W 2021 r. w podmiotach gminnych (w zdecydowanej większości przypadków były to ośrodki pomocy społecznej) zatrudnionych było ogółem 3786 asystentów rodziny, tj. o 3,8% mniej niż w 2019 r. (3934 asystentów).

W 2021 r. z usług asystentów rodziny skorzystało 43 188 rodzin, w tym 9167 rodzin (tj. 21,2%) zobowiązanych zostało do współpracy z asystentem rodziny przez sąd. Spośród rodzin, z którymi asystenci rodziny prowadzili pracę w 2021 r., dla 13 293 rodzin (co stanowi 30,8% ogółu) współpraca ta zakończyła się w 2021 r., w tym w 5831 przypadkach nastąpiło to w związku z osiągnięciem założonych celów (43,8% rodzin).

Ponadto od 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy „Za życiem”, asystentom rodziny przypisana jest rola koordynatora w zakresie usług wsparcia oferowanego kobietom w ciąży oraz ich rodzinom. Działania podejmowane przez asystenta polegają przede wszystkim na opracowaniu wspólnie z osobami zainteresowanymi katalogu możliwych do uzyskania form wsparcia oraz występowaniu w ich imieniu, w celu skorzystania przez nie z należnej im pomocy. W 2021 udzielono porad 940 rodzinom w ramach wsparcia wynikającego z ww. ustawy, w tym 141 rodzinom z kobietami w zagrożonej ciąży.

Pomoc w opiece i wychowaniu dzieci prowadzona jest również w formie **placówek wsparcia dziennego**. Są one przeznaczone dla rodzin wychowujących dzieci w wieku szkolnym, a zwłaszcza tych środowisk, które mają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w stosunku do swoich dzieci i niejednokrotnie potrzebują pomocy w zakresie organizowania dzieciom czasu wolnego, pokonywania trudności szkolnych, radzenia sobie z zaburzeniami zachowania, itp. W 2021 r. działało 2061 placówek wsparcia dziennego, co oznacza wzrost o 138 (o 7,2%) placówek w stosunku do 2019 r. (1923). Ponad połowa z nich (1136 podmiotów, tj. 55,1%) było prowadzonych przez inny podmiot niż samorząd gminy. W 2021 r. do gminnych placówek wsparcia dziennego uczęszczało 31 507 dzieci (tj. mniej o 6 241 dzieci korzystających z tej formy wsparcia w 2019 r.). W 2021 r. placówki typu opiekuńczego stanowiły 60% ogółu placówek wsparcia dziennego. Placówki specjalistyczne i pracy podwórkowej stanowiły odpowiednio 21% i 19% ogółu placówek.

Rodzina przeżywająca trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych może, przy współpracy asystenta rodziny, zostać objęta pomocą **rodziny wspierającej**. Rodzina wspierająca jest to rodzina z bezpośredniego otoczenia dziecka, czyli np. sąsiedzi. Rodzina wspierająca pomaga rodzinie przeżywającej trudności w opiece i wychowaniu dziecka, prowadzeniu gospodarstwa domowego, kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych. Jest oto jednak mało rozpowszechniony instrument pomocowy funkcjonujący na poziomie gminnym, gdyż w 2021 r. działało zaledwie 59 rodzin wspierających (o 45 mniej niż w 2019 r.), z tego 14 rodzin wspierających prowadziło pracę nie dłużej niż 3 miesiące, 33 – nie dłużej niż 12 miesięcy, a 12 dłużej niż rok. W 2021 r. z pomocy rodzin wspierających korzystało 65 rodzin (tj. o 53 mniej niż w 2019 r.).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359).
4. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
8. Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2140).
9. Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329).
10. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r., poz. 1057, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 213).
12. Rozporządzenie 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).
13. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292, poz. 1720).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz. U. Nr 272, poz. 1608).
15. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 274, poz. 1620).
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1723, ze zm.). W okresie objętym kontrolą obowiązywały również: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2267), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1054) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2329).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
10. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
11. Wojewodowie
12. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie miast i gmin

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Rodziny i Polityki Społecznej

BKA-II.081.17.35.2022.IC
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,
przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/22/031 pn. *Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji*, przekazanej przy piśmie NIK z dnia 20 grudnia 2022 r., znak: KPS.430.9.2022.

Zgodnie z art. 176 ustawy *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* do zadań własnych gminy należą: opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny, tworzenie oraz rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego oraz pracy z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez m.in. zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności wsparcia i pomocy asystenta rodziny oraz dostępu do specjalistycznego poradnictwa czy prowadzenie placówek wsparcia dziennego. Natomiast zgodnie z art. 180 ww. ustawy do zadań własnych powiatu należą: opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych, zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych.

Do zadań ministra właściwego do spraw rodziny należy natomiast m.in.: finansowe wsparcie gminnych programów wspierania rodziny i powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej jak również opracowywanie i finansowanie rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Ustawa przewiduje możliwość dofinansowania zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej m.in. w oparciu o art. 247 ustawy. Resort rodziny od wejścia w życie ustawy korzystał z tej właśnie podstawy prawnej w celu zapewnienia wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego realizującym zadania poprzez ogłaszanie stosownych konkursów. Przepis ten stanowi, że minister właściwy do spraw rodziny wprowadzi program na dofinansowanie w okresie 11 lat od dnia wejścia w życie ustawy zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, w szczególności na pokrycie części wydatków związanych z powołaniem asystentów rodziny, koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz prowadzeniem szkoleń, dla rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka. Podejmując decyzję o zakresie ww. dofinansowania, resort kieruje się przede wszystkim zasadą efektywności i racjonalności w wydatkowaniu środków publicznych. W każdym roku osobno określano priorytety podlegające dofinansowaniu. Począwszy od 2012 r., gdzie na realizację zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie

pieczy zastępczej przekazano samorządom kwotę 108,5 mln zł. Samorzady terytorialne z tej kwoty wydatkowały tylko 94,3 mln zł (pozostałe środki samorzady zwróciły), w tym m. in.:

- 31,8 mln zł na rodziny zastępcze (finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w rodzinach zastępczych, dofinansowanie wydatków bieżących powiatów na wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych oraz na wynagrodzenia dla osób prowadzących rodzinny dom dziecka, wsparcie organizacji szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze, kandydatów na osoby prowadzące rodzinne domy dziecka oraz szkoleń dla istniejących zawodowych rodzin zastępczych, dofinansowanie wzrostu kwot świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinach zastępczych oraz na kontynuowanie nauki dla osób usamodzielnianych),
- 17,5 mln zł na wspieranie rodziny (dofinansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego związanych z powoływaniem w gminach stanowisk asystenta rodziny, dofinansowanie dostosowania standardów świadczonych usług w placówkach wsparcia dziennego do wymagań określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej),
- 7,5 mln zł na dofinansowanie kosztów wynagrodzeń koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz wsparcie rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w zakresie dofinansowania niektórych świadczeń – 2 116 tys. zł.

W kolejnych latach zakres ten ograniczono początkowo do koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i asystenta rodziny, a następnie wyłącznie asystenta rodziny. Asystent rodziny jest zupełnie nową instytucją wprowadzoną na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i stanowi jeden z kluczowych filarów systemu wsparcia rodziny. Uznano także, że asystenci rodziny wymagają szczególnego wsparcia z uwagi na złożoność ich pracy i istotność z punktu widzenia konieczności ograniczania sytuacji, w których zachodzi konieczność rozdzielania dziecka od jego naturalnej rodziny. Dodatkowo od początku jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego były informowane o konieczności samodzielnego finansowania zadań wynikających dla nich z ustawy. Dofinansowania w postaci ogłaszanych konkursów mają jedynie charakter pomocniczy i ich rola z czasem powinna się zmniejszać.

Raz jeszcze należy podkreślić, iż art. 247 ustawy zawiera katalog otwarty, pozostawiając tym samym ministrowi swobodę uznania jakie obszary wymagają największego wsparcia ze strony rządowej. Wsparcie to, jak wynika z samej istotnej zasady pomocniczości, powinno mieć jednak charakter ograniczony w czasie i zakresie. Działania administracji rządowej w zakresie finansowania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego powinny mieć bowiem jedynie charakter wspierający i uzupełniający, inaczej zadania te nie miałyby charakteru zadań własnych a zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych jedynie przez daną jednostkę samorządu.

Należy także wskazać, iż piecza zastępcza była wspierana nie tylko programami przeznaczonymi specjalnie dla pieczy zastępczej, ale także powszechnymi programami rządowymi takimi jak: Program Rodzina 500+, bon turystyczny czy Dobry Start. Na świadczenie wychowawcze na dzieci z pieczy zastępczej wydatkowano w latach 2016-2021 łącznie 1 809 196,80 tys. zł, natomiast na świadczenie Dobry Start w okresie 2018-2021 - 63 600,30 tys. zł. Świadczenie wychowawcze z Programu Rodzina 500+ było szczególnie istotnym wsparciem dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą nad dziećmi. Zdecydowanie bowiem zwiększyło wysokość środków finansowych, którymi dysponują rodziny zastępcze na powierzone im opiece dzieci (jest to świadczenie przyznawane niezależnie od świadczeń na utrzymanie dziecka, o których mowa w art. 80 ustawy). Świadczenie 500+ podwyższyło zatem łączną wysokość świadczeń uzyskiwanych na dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych o 63%, a w rodzinach zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domach dziecka o 42%. Taki rodzaj wsparcia

ZAŁĄCZNIKI

pieczy zastępczej był jednym z elementów wspomnianego na wstępie włączenia zastępczych form wychowania w powszechny system wsparcia rodzin.

Zgodnie z art. 197 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, który został wprowadzony wraz z nowelizacją ustawy i wejdzie w życie z dniem 1 czerwca 2023 r. *w ustawie budżetowej corocznie przeznaczają się na dofinansowanie, o którym mowa w ust. 1, środki Funduszu Pracy w kwocie nie większej niż 40 mln zł.* Wprowadzony przepis zagwarantuje skuteczne wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań własnych z zakresu wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, w tym w realizacji gminnych programów wspierania rodziny i powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej.

Ponadto należy zaznaczyć, że w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej prowadzone są prace w przedmiocie opracowania odpowiednich rozwiązań w zakresie właściwego uregulowania kwestii sposobu zatrudniania rodzin zastępczych. Specyfika rodzin zastępczych, w szczególności niemożliwość prostego odniesienia sprawowania funkcji rodziny zastępczej do 8-godzinnego dnia pracy, właściwego dla umowy o pracę, wymaga jednak pogłębionych analiz.

W odniesieniu do kwestii dostępności do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych dzieci przebywające w pieczy zastępczej mają obecnie zapewniony dostęp na równi z dziećmi nie przebywającymi w pieczy, w systemie świadczeń powszechnych. Należy również wskazać, że Ministerstwo Zdrowia nieustannie podejmuje działania na rzecz poprawy dostępności do ww. usług, czego beneficjentami są również dzieci w pieczy zastępczej.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej
Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KPS.430.9.2022

Warszawa, 19 stycznia 2023 r.

OPINIA Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 11 stycznia 2023 r. do informacji o wynikach kontroli P/22/031 *Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji.*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Przedstawiając opinię do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do informacji o wynikach kontroli zwrócić należy uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje tego, że zarówno, Minister Rodziny i Polityki Społecznej jak i powiaty oraz gminy wspierały system pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji, niemniej jednak Izba podkreśla, że działania te były niewystarczające. Ponadto należy zaznaczyć, że w przedstawionym stanowisku nie zaprezentowano żadnych nowych argumentów lub okoliczności mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej przez NIK działalności w latach 2019-2021 z wykorzystaniem danych z lat wcześniejszych oraz z późniejszego okresu.

Zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej², do zadań ministra właściwego do spraw rodziny należy finansowe wsparcie gminnych programów wspierania rodziny i powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej, a na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 5 ustawy – opracowywanie i finansowanie rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Realizacja powyższych zadań jest także możliwa w oparciu o art. 247 cytowanej ustawy, tak jak to podano w stanowisku. W trakcie kontroli nie stwierdzono jednak, aby na podstawie art. 247 ustawy Minister Rodziny i Polityki Społecznej realizował jakiegokolwiek zadania wynikające z przywołanych wyżej przepisów art. 187 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy. W oparciu o ten przepis realizowane były inne zadania wynikające z ustawy, wyszczególnione w stanowisku, np. dofinansowanie kosztów wynagrodzeń koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, czy też finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w rodzinach zastępczych. W związku z dyspozycją ustawową wynikającą z art. 187 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wnioski pokontrolne o realizację zadań wynikających z tych przepisów, do których Minister wniósł 26 września 2022 r. zastrzeżenia. Zostały one w całości oddalone przez Kolegium NIK uchwałą nr 50/2022 z dnia 26 października 2022 r. Tak więc, ustalony w toku kontroli jednostkowych stan faktyczny został zweryfikowany przez Kolegium NIK w toku procedury rozpatrywania zastrzeżeń złożonych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje prowadzenie przez Ministerstwo prac mających na celu wypracowanie rozwiązań dotyczących kwestii formy zatrudnienia rodzin zastępczych, wskazując jednak na potrzebę podejmowania również działań mających na celu poprawę dostępności do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 447, ze zm. Dalej: ustawa.