



**MINISTER
RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

BAKA-II.081.17.30.2022.IK

Warszawa, dnia/elektroniczny znacznik czasu/

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Dotyczy: *wystąpienia pokontrolnego NIK w zakresie kontroli P/22/031 – Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej.*

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 sierpnia 2022 r., znak: KPS.410.002.01.2022 w zakresie kontroli P/22/031 pn. *Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji* zgłaszam następujące zastrzeżenia.

Kontrola NIK, swoim zakresem przedmiotowym objęła programowanie i wspieranie przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej rozwiązań na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w latach 2019-2021. Jak wskazano w wystąpieniu pokontrolnym dla realizacji celów kontroli wykorzystano dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.

Na wstępie należy zauważyć, że przede wszystkim z uwagi na zakres czasowy kontroli, który obejmował wyłącznie lata 2019-2021, problem deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej oraz działań podejmowanych w zakresie wspierania tego procesu przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, zostały przedstawione w sposób dość statyczny. Tym samym wyniki kontroli zostały pozbawione ujęcia historycznego, co dla procesu, który podlegał badaniu, oznacza brak możliwości pokazania podejmowanych działań o charakterze sterującym.

Podstawowym aktem prawnym regulującym pieczę zastępczą jest obecnie ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447) zwana dalej ustawą. Przyjęcie tego aktu było krokiem milowym w obszarze wspierania

rodziny i pieczy zastępczej. U jej założeń leżało przeciwdziałanie wzrostom wskaźnika dzieci umieszczonych poza rodziną, koncentracja działań na rodzinie, a nie wyłącznie na dziecku, zwiększenie nacisku na pracę z rodziną i traktowanie umieszczenia w pieczy zastępczej jako ostateczności. Zauważono wówczas konieczność wprowadzenia instrumentów motywujących gminy do pracy w lokalnym środowisku rodzinnym, konieczność profesjonalizacji rodzinnej pieczy zastępczej oraz zmian w obszarze instytucjonalnej pieczy zastępczej. Tym samym rozpoczął się proces przejścia systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej od funkcji typowo interwencyjnej do roli swoistego elementu polityki prorodzinnej, zwłaszcza poprzez wskazanie roli i wagi profilaktycznych działań wspierających rodziny wychowujące dzieci. Wyrazem tej zmiany było także już samo wyłączenie materii wspierania rodziny i pieczy zastępczej z ustawy o pomocy społecznej. Było to działanie postulowane przez samo środowisko związane z rodzicielstwem zastępczym, które podnosiło znaczenie odejścia od postrzegania rodzinnych form pieczy zastępczej jako klientów pomocy społecznej do traktowania ich jako partnerów szeroko rozumianej polityki prorodzinnej państwa.

Należy zaznaczyć, iż deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej nie jest pojęciem ustawowym. W wąskim ujęciu przyjmuje się, że jest to proces polegający przede wszystkim na rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej i przekształcaniu form instytucjonalnych w formy jak najbardziej zbliżone do form rodzinnych. Sama istota procesu zakłada jego rozłożenie w czasie i ewolucyjny charakter.

W wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że „od wejścia w życie ustawy, tj. od początku 2012 r., nie odnotowano znaczących postępów w zakresie przechodzenia z systemu pieczy instytucjonalnej na system opieki rodzinnej, o czym świadczy wskaźnik deinstytucjonalizacji, który do 2021 r. wzrósł z 73,8% do 77,7% (tj. o 3,9 pp.). W ocenie resortu rodziny kwestią subiektywną jest wskazanie, że wzrost tego wskaźnika o blisko 4 pp. jest nieznaczącym postępem. Dodatkowo, analizując proces deinstytucjonalizacji zasadnym wydaje się, aby punktem odniesienia uczynić dane wcześniejsze sprzed wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Takie rozwiązanie pozwalałoby bowiem prawidłowo zdiagnozować punkt wyjściowy i wskazać etapy procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce. Wskaźnik deinstytucjonalizacji wynosił bowiem 70,4% w 2011 r. Oznacza to zatem, że w 2021 r. był on o 7,3% wyższy w stosunku do 2011 r., i aż o 15% wyższy niż w 2004 r. Natomiast, co warto podkreślić, do 2003 r. włącznie

wzrastał wskaźnik instytucjonalizacji, w 2003 r. aż 41% dzieci przebywało w formach instytucjonalnych.

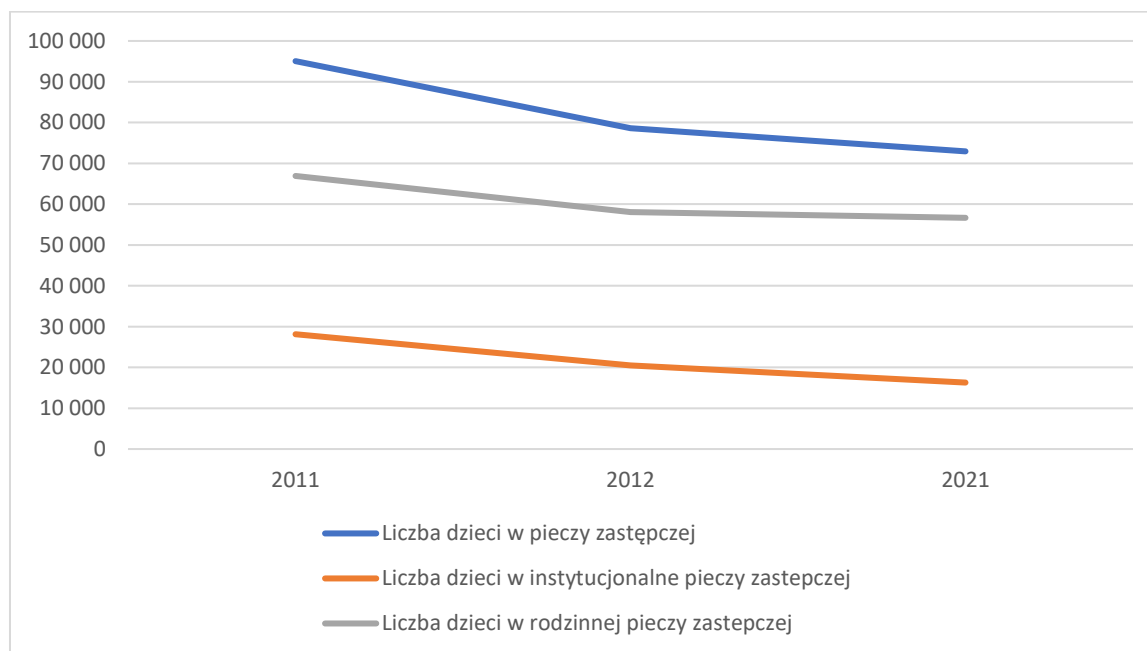
Dane statystyczne wskazują także, iż konsekwentnie spada liczba dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej ogółem. W stosunku do danych z 2012 r. w pieczy zastępczej było o 5 666 dzieci mniej (spadek o 7,2%), natomiast już w stosunku do 2011 r. było to o 22 105 dzieci mniej. Co oznacza spadek aż o 23,3%. Wpływ na taki stan rzeczy miały mechanizmy wprowadzone od 2012 r. w ustawie, które skłoniły samorządy do szybkiego monitoringu sytuacji dzieci w poszczególnych formach pieczy zastępczej (wśród nich między innymi wskazane terminy dokonywania ocen sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy czy terminy występowania do sądu o wgląd w sytuację dziecka).

Tab. 1. Liczba dzieci w pieczy zastępczej w latach 2011, 2012 i 2021

Wyszczególnienie	2011	2012	2021
Ogółem:	95 046	78 607	72 941
Rodzinna piecza zastępcza	66 913	58 082	56 656
Instytucjonalna piecza zastępcza	28 133	20 525	16 285

Źródło: Opracowanie MRPiPS na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej z lat 2011, 2012, 2021 (stan na dzień 31 grudnia danego roku).

Wykres 1. Liczba dzieci w pieczy zastępczej w latach 2011, 2012 i 2021



W pieczy instytucjonalnej w 2021 r. było o 4 240 dzieci mniej niż w 2012 r. i o 11 848 mniej niż w 2011 r. Jest to spadek o 42,1 %.

Istotną daną jest także spadek odsetka dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w stosunku do populacji dzieci w przedziale do 18 roku życia. W 2021 r. osiągnął on poziom 0,88% (w dwóch pierwszych latach obowiązywania ustawy nastąpiło zatrzymanie wskaźnika na poziomie 0,99%, przed 2012 r. wynosił on nawet 1,13%).

Przy zachowaniu prymatu form rodzinnych swoje oblicze konsekwentnie zmienia także instytucjonalna piecza zastępcza. Obecnie obowiązujące regulacje pozwalają na umieszczanie w placówce opiekuńczo-wychowawczej co do zasady, wyłącznie dzieci powyżej 10 roku życia. Dodatkowo placówki te od początku 2021 r. powinny być uzyskać standard 14-osobowy. Jak wskazują dane statystyczne, przeciętna liczba wychowanków w placówkach opiekuńczo-wychowawczych zmniejszyła się z 36 w 2011 r. do 25 w 2012 r. i 13 w 2021 r. W wystąpieniu nie uwzględniono także obowiązywania przepisów szczególnych mających wpływ m.in. na spełnienie standardów w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Należy bowiem wskazać, iż w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19, wprowadzono wyłączenie stosowania przepisów art. 95 ust. 3-4a, art. 109 ust. 2 i 3 oraz art. 230 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w zakresie limitu liczby dzieci i osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, oraz w zakresie kryterium wieku dzieci, w odniesieniu do dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Rozwiązanie to miało na celu zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia w pieczy zastępczej dla wszystkich dzieci, które mogą tego wymagać w związku z sytuacją epidemiologiczną (m.in. w związku z koniecznością zabezpieczenia dziecka w sytuacji hospitalizacji opiekunów).

W wystąpieniu wskazano, że „w latach 2012-2021 liczba rodzinnych form pieczy zastępczej uległa zmniejszeniu z 40,1 tys. do 35,4 tys., tj. o 11,7%. Największy spadek liczby rodzinnych form pieczy zastępczej odnotowano wśród rodzin zastępczych niezawodowych (z 12,2 tys. do 10,8 tys., tj. o 11,5%) oraz rodzin zastępczych spokrewnionych (z 25,8 tys. do 23,2 tys., tj. o 10,1%). Przy analizie powyższych danych należy jednak wziąć pod uwagę spadek ogólnej liczby dzieci w pieczy zastępczej jak również fakt, iż rok 2012 był pierwszym rokiem obowiązywania ustawy, w którym system rodzinnej pieczy zastępczej był w trakcie przekształcania i zmian definicji podmiotowych poszczególnych jej form. Od 2012 r. zmieniła się m.in. definicja rodziny zastępczej spokrewnionej, którą stanowią obecnie wyłącznie

wstępni i rodzeństwo dziecka. Rodziny zastępcze tworzone przez dalszych krewnych, uprzednio zaliczane do rodzin spokrewnionych, obecnie stanowią rodziny zastępcze niezawodowe. Dodatkowo przez pierwsze trzy lata od wejścia w życie ustawy zawodowe niespokrewnione z dzieckiem wielodzietne rodziny zawodowe były stopniowo przekształcane w rodziny zastępcze zawodowe lub rodzinne domy dziecka.

Odnosząc się natomiast do liczby kandydatów należy wskazać, iż ze sprawozdania jednorazowego dotyczącego deinstytucjonalizacji wynika, że w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. złożono 3 009 wniosków przez kandydatów o przeszkolenie do prowadzenia rodzinnych form pieczy zastępczej. Liczba kandydatów przeszkolonych i zakwalifikowanych w tym okresie wyniosła 2 324. Natomiast liczba nowych form rodzinnej pieczy zastępczej powstałych w tym okresie wyniosła 2 216.

W stosunku do 2016 r. (pierwszy rok objęty ww. sprawozdaniem) liczba nowych form wzrosła o 600 podmiotów, tj. o 28%.

Jednym z istotnych wskaźników deinstytucjonalizacji jest także profesjonalizacja pieczy zastępczej. Wg danych w 2021 r. liczba rodzinnych domów dziecka wzrosła o 506 w stosunku do 2012 r. (tj. o ponad 200%), liczba zaś zawodowych rodzin zastępczych o 299 (tj. o 16,2%).

Zaprezentowane powyżej dane wskazują, że proces deinstytucjonalizacji konsekwentnie postępuje oraz tak jak założono, stopniowo następuje ograniczenie roli instytucjonalnej pieczy zastępczej.

W ocenie resortu rodziny wyzwaniem jest natomiast liczba rozwiązyanych poszczególnych form pieczy, która w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. wyniosła 2 055 (w tym powodu przekwalifikowania w inną formę pieczy zastępczej – 211, usamodzielnienia się wychowanka – 794). Należy też wskazać, iż wg stanu na dzień

1 stycznia 2022 r. liczba kandydatów przeszkolonych i zakwalifikowanych, oczekujących na dziecko wynosiła 330, a liczba wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej wynosiła na ten dzień 810. Powyższe dane świadczą o konieczności lepszego wykorzystania przez powiaty istniejącego już dziś potencjału oraz położenia nacisku na zmniejszenie liczby rozwiązywanych form.

Wychodząc naprzeciw tym właśnie problemom, jak również dostrzegając potrzebę zwiększenia tempa deinstytucjonalizacji, zaproponowano określone rozwiązania

w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (uchwalonym przez Sejm RP w dniu 15 września br. i skierowanym do Senatu RP).

Wśród zaproponowanych rozwiązań, efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów rodzinnej pieczy zastępczej służyć mają m.in.:

1. zmiany w zakresie właściwości organizatora rodzinnej pieczy zastępczej właściwego dla wstępnej kwalifikacji kandydata do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka oraz wydania zaświadczenia kwalifikacyjnego zawierającego potwierdzenie ukończenia szkolenia oraz spełniania niezbędnych warunków.
2. zmiany w zasadach przekształceń rodzin zastępczych niezawodowych w zawodowe i podpisywania umów z nowymi rodzinami zastępczymi zawodowymi i prowadzącymi rodzinne domy dziecka.
3. Wprowadzenie przy użyciu systemu teleinformatycznego rejestru obejmującego wykaz:
 - dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej,
 - wykaz osób posiadających negatywną oraz pozytywną wstępną kwalifikację do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka,
 - wykaz kandydatów zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka,
 - wykaz rodzin zastępczych,
 - wykaz rodzinnych domów dziecka,
 - wykaz instytucjonalnych form pieczy zastępczej,
 - wykaz osób usamodzielnianych.

Prowadzenie tego rejestru ułatwi poszukiwanie przez sądy wolnych miejsc dla dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej, ułatwi tzw. łączenia rodzeństwa i usprawni komunikację między jednostkami zaangażowanymi w umieszczanie dzieci w pieczy zastępczej.

4. Wprowadzenie zasady, że powiat, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko rodziny zastępcze czy też rodzinne domy dziecka, nie może odmówić umieszczenia tam przez sąd dziecka (odmówić będzie można w sytuacji, gdy liczba

dzieci z poza tego powiatu umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej przekroczy 25% ogólnej liczby miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej zapewnianych przez ten powiat). Rozwiązanie to ma przeciwdziałać umieszczaniu małoletnich w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej w sytuacji, kiedy np. w powiecie ościennym są miejsca w rodzinach zastępczych. Przepisy te mają zatem służyć właściwemu zagospodarowaniu wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej.

5. Wprowadzenie zasadniczego zakazu tworzenia nowych placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego oraz specjalistyczno-terapeutycznego, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych, przy pozostawieniu możliwości przekształceń placówek w ramach niezwiększania liczby miejsc w instytucjonalnych formach w danym powiecie lub odpowiednio województwie. Powstawanie nowych form będzie natomiast możliwe jedynie w wyjątkowych sytuacjach za zgodą wojewody i po uzyskaniu opinii Rzecznika Praw Dziecka. Ostatnie wydarzenia związane z sytuacją epidemiologiczną, jak również koniecznością szybkiego zapewnienia miejsc dla małoletnich obywateli Ukrainy pokazały, że w przestrzeni prawnej powinny istnieć przepisy umożliwiające szybkie udostępnienie dodatkowej liczby miejsc w pieczy zastępczej, przy jednoczesnym zachowaniu prymatu form rodzinnych.

Należy podkreślić, iż deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej oraz spełnianie standardów w pieczy zastępczej jest procesem stale monitorowanym przez resort rodziny. W zakresie standaryzacji Minister Rodziny i Polityki Społecznej zwracał się do poszczególnych wojewodów lub wydziałów polityki społecznej m.in. o następujące dane:

- 1) informację o liczbie i wieku dzieci niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o niepełnosprawności umieszczonych w pieczy zastępczej (stan na 31 grudnia 2019 r. i 2020., publikacja sprawozdań 25 maja 2020 r. i 13 maja 2021 r.);
- 2) informację o stanie procesu deinstytucjonalizacji w poszczególnych powiatach, będącą uzupełnieniem sprawozdawczości resortowej (stan na 31 grudnia 2019 r. - termin publikacji sprawozdania 3 kwietnia 2020 r., stan na 30 września 2020 r. - termin publikacji 13 października 2020 r., stan na 1 stycznia 2021 r. – termin publikacji 1 marca 2021 r.; stan na 1 stycznia 2022 r. – publikacja sprawozdania 8 kwietnia 2022 r.);

- 3) informację o liczbie dzieci cudzoziemskich umieszczonych w pieczy zastępczej; (dane za 2019 r. – publikacja sprawozdania 23 lipca 2020 r., dane za 2020 r. – publikacja sprawozdania 14 października 2021 r.);
- 4) informację na temat liczby dzieci i kandydatów do przysposobienia, oraz aktywności ośrodków adopcyjnych (stan na 31 grudnia 2019, 2020, 2021 r. – publikacja sprawozdań odpowiednio: 9 czerwca 2020 r., 10 czerwca 2021 r., 18 maja 2022 r.);
- 5) informację o liczbie dzieci w pieczy zastępczej - informacja uzupełniająca do sprawozdania rzeczowo-finansowego (stan na 31 grudnia 2019 r. – publikacja sprawozdania 5 marca 2020 r., stan na 31 grudnia 2021 r. – 8 kwietnia 2022 r.);
- 6) informację na temat łączenia placówek opiekuńczo-wychowawczych (pisma z dnia 14 czerwca 2021 r. i 21 stycznia 2022 r.).

Resort rodziny podejmował także działania skłaniające do postępowania zgodnie ze standardami (przepisami). Działania podejmowane w tym zakresie to m.in.:

- wystąpienie do starostów w sprawie przekroczenia limitów w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (pismo z dnia 16 lipca 2020 r.),
- wystąpienie do wojewodów w sprawie dochodzenia do standardów w placówkach (pismo z dnia 3 września 2020 r.),
- 23 września 2020 r. zorganizowano wideokonferencję z przedstawicielami urzędów wojewódzkich dotyczącą deinstytucjonalizacji,
- wystąpienie do Wydziałów Polityki Społecznej w sprawie przekazania informacji dotyczących działań już podjętych bądź aktualnie podejmowanych w zakresie deinstytucjonalizacji (pismo z dnia 30 grudnia 2021 r.) .

W wystąpieniu wskazano, że „pomimo dostrzegania już w 2017 r. potrzeby zmian legislacyjnych 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 nadal nie został utworzony rejestr mający ułatwić powiatom poszukiwanie wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej na terenie innych powiatów, a także nie zostały wprowadzone korzystne dla rodzin zastępczych zmiany dotyczące wzrostu ich wynagrodzeń”. W tym miejscu należy doprecyzować, iż rejestr pieczy zastępczej, o którym mowa w ustawie o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw 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 zastępczej. Należy także wskazać, iż aktualne brzmienie ustawy umożliwia już dziś powiatom ustalenie rodzinom zastępczym zawodowym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka wynagrodzenia na poziomie wyższym niż wysokości wskazane w ustawie, co zresztą jednostki robią. Podobnie zresztą jest także ze środkami na utrzymanie dziecka w pieczy zastępczej. Jak wynika z danych statystycznych w 2021 r. wysokość przeciętnego wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej wraz ze świadczeniem za pełnienie funkcji rodziny pomocowej i dodatkiem dla rodziny, w której przebywa przez okres dłuższy niż 10 dni w miesiącu kalendarzowym więcej niż troje dzieci lub co najmniej jedno dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, wyniosła 3 296,7 zł. W przypadku osób prowadzących rodzinne domy dziecka kwota ta wyniosła 3 327,9 zł, a w przypadku rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego – 4 560 zł.

Przygotowanie nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest każdorazowo wymagającym i pracochłonnym procesem. Wymaga bowiem przede wszystkim uwzględnienia interesów różnych kręgów jej odbiorców, co często oznacza pogodzenie przeciwstawnych interesów. Resort rodziny musi wykazać się zatem ogromną uważnością przy proponowaniu określonych rozwiązań. Przywołany projekt nowelizacji był bardzo szeroko konsultowany zarówno z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, jak i organizacji pozarządowych. Projekt był także dwukrotnie skierowany do uzgodnień międzyresortowych z uwagi na rozszerzenie zakresu regulacji o zagadnienia wspierające proces deinstytucjonalizacji. W toku tak szeroko prowadzonych przez resort rodziny konsultacji i uzgodnień zgłoszono blisko 500 stron uwag i propozycji dodatkowych uregulowań (łącznie liczba stron zestawień z uwagami i dodatkowymi propozycjami uregulowań). Każda z tych uwag i propozycji była poddawana szczegółowej analizie oraz nierzadko dodatkowo konsultowana ze zgłaszającym. Przedstawiciele resortu jednocześnie prowadzili rozmowy z przedstawicielami innych resortów (m.in. resortem finansów), i spotykali się z przedstawicielami organizacji pozarządowych i przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego. Spotkania takie miały miejsce m.in. w: październiku 2021 r. – spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz spotkanie robocze ze stroną samorządową w listopadzie 2021 r. – spotkanie z przedstawicielami urzędów wojewódzkich.

Prace nad nowelizacją ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej były prowadzone z dużą determinacją także w trakcie całego okresu pandemii Covid-19, jak również w 2022 r., kiedy działania resortu musiały skoncentrować się na wsparciu małoletnich obywateli Ukrainy i ich zabezpieczeniu w związku z agresją rosyjską. Efektem tych prac było przedłożenie Radzie Ministrów projektu ustawy stanowiącego wypracowany ze wszystkimi zainteresowanymi kompromis. Należy zaznaczyć, w wyniku wyťažonych prac i konsultacji projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, oraz ostatecznie został w zasadzie jednogłośnie 15 września 2022 r. uchwalony przez Sejm i skierowany do Senatu RP.

W wystąpieniu wskazano również, że w latach 2019-2021 nie były prowadzone ani zlecane przez MRiPS badania, ekspertyzy ani analizy w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Resort rodziny sam jednak na bieżąco w szerokim bardzo zakresie bada i analizuje stan systemu wspierania rodziny, pieczy zastępczej i adopcji w Polsce. Corocznie podsumowaniem tych analiz jest m.in. sprawozdanie z wykonania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Ich wynikiem było także przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, która została uchwalona przez Sejm 15 września 2022 r. W związku z powyższym, jak również z uwagi na dyscyplinę finansów publicznych, ww. działania nie były we wskazanym okresie zlecane na zewnątrz. Resort korzysta z możliwości zlecenia ekspertyzy w sytuacji, kiedy złożoność tematu nie pozwala na wykonanie zadania własnymi środkami. Tak było np. w momencie wejścia w życie ustawy „Za Życiem”, kiedy to w związku z rozszerzaniem zadań asystentów rodziny zlecono opracowanie właściwego materiału Pani prof. I. Krasiejko. Efektem jej analiz była publikacja pt. „Asystentura rodziny w zakresie wsparcia kobiet w ciąży i rodziny „Za życiem” - rekomendacje metodyczne i organizacyjne”, Wyd. MRiPS, Warszawa 2017.

W związku z powyższym wnoszę o zmianę oceny Najwyższej Izby Kontroli z opisowej na pozytywną przyjmując wyżej wymienioną argumentację.

Ponadto, w odniesieniu do wniosków nr 1 i 2 sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym w brzmieniu: „1. 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.

2. 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” uprzejmie informuję, że 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 mi.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. W 2012 r.

na realizację zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przekazano samorządom kwotę 108,5 mln zł. Samorządy terytorialne z tej kwoty wydatkowały tylko 94,3 mln zł (pozostałe środki samorządy zwróciły), w tym:

- 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 ograniczenia 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.

Dodatkowo, w przedstawionym wystąpieniu podkreślono, że program kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem” zobowiązał Ministra do zabezpieczenia corocznie w planie finansowym Funduszu Pracy w latach 2017-2021 kwoty 70 mln zł. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2020 r. poz. 1329), środki na realizację przedmiotowego zadania określone są corocznie w ustawie budżetowej w kwocie nie większej niż 70 mln zł.

W opinii resortu rodziny przepis ten nie stanowi obowiązku dla dysponenta Funduszu Pracy ujmowania w planie finansowym maksymalnej kwoty wynikającej z ustawy, a jedynie ograniczenie do wydatkowania kwoty wyższej niż 70 mln zł. Każdorazowo na etapie prac nad projektem planu finansowego Funduszu Pracy zabezpieczane były środki w ramach ogólnego limitu wydatków FP ustalonego przez Ministerstwo Finansów, zgłoszonych zapotrzebowań oraz rzeczywistego wykonania z lat wcześniejszych.

W związku z faktem, że zarówno zapotrzebowania, jak i realizacja samego zadania w latach 2017-2021 była na dużo niższym poziomie zabezpieczenie corocznie maksymalnej kwoty, tj. 70 mln zł, nie znajdowało uzasadnienia.

Raz jeszcze należy podkreślić, iż art. 247 ustawy zawiera katalog otwarty, pozostawiając tym samym ministrowi swobodę uznania jakie obszary wymagają największego wsparcia za strony rządowej. Wsparcie to, jak wynika z samej istotny 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 jedenastkę 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 ich opiece dzieci (jest to świadczenie przyznawane niezależnie od świadczeń na utrzymanie dziecka, o których mowa w art. 80 ustawy). Świadczenie 500+ zatem 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 pieczy zastępczej był jednym z elementów wspomnianego na wstępie włączania zastępczych form wychowania w powszechny system wsparcia rodzin.

Odnosząc się natomiast do wniosku nr 3 i podniesionego w wystąpieniu zarzutu zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw rodziny programów szkoleń, o których mowa w art. 12, 44 i 172 ustawy, mimo niespełnienia wymagań określonych w rozporządzeniach należy wskazać, iż przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 Nr 274, poz. 1620) zawierają wskazanie treści programowych, które powinny znaleźć się w programie szkolenia objętego wnioskiem, oraz określają liczbę godzin, które powinny zostać poświęcone na poszczególne części szkolenia. Sama konstrukcja programu i przyjmowany schemat przeprowadzanego szkolenia są jednak pozostawione uznaniu wnioskodawcy. Tym samym poszczególne bloki szkolenia nie muszą odpowiadać nazwą w sposób ścisły określeniom przyjętym w poszczególnych punktach rozporządzenia, jak również nie jest wymagane, by program szkolenia przyjął kolejność omawianych treści tożsamą z kolejnością wyznaczoną przez Rozporządzenie. Istotne jest jedynie, by zakres programowy określony w poszczególnych przepisach rozporządzenia znalazł swoje merytoryczne odzwierciedlenie w programie szkolenia objętym wnioskiem. Celem postępowania przeprowadzanego przez ministra właściwego do spraw rodziny w przedmiocie zatwierdzenia programu szkolenia jest więc zweryfikowanie, czy treści programowe, które zgodnie z przepisami rozporządzenia powinny znaleźć się w programie szkolenia, są uobecnione w warstwie merytorycznej programu, w formie proponowanej przez wnioskodawcę. W postępowaniu dotyczącym jednego z kontrolowanych programów wysłane zostało zawiadomienie na podstawie art. 79a Kodeksu postępowania administracyjnego ze wskazaniem, iż w programie szkolenia nie zostały wymienione zagadnienia, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i 8 rozporządzenia, oraz wskazaniem, że usunięcie wskazanych nieprawidłowości lub ich wyjaśnienie powinno nastąpić w terminie 14

dni od dnia otrzymania zawiadomienia. W odpowiedzi wnioskodawca wskazał, jakie treści programowe są zawarte w programie, którego dotyczy wniosek. Wnioskodawca oświadczył i zapewnił, że program szkolenia zawiera treści dotyczące wiedzy na temat specyfiki pieczy zastępczej, jej celu i czasowego charakteru oraz treści dotyczące wiedzy z zakresu organizacji pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego. Tym samym Wnioskodawca zapewnił, iż program szkolenia obejmuje zagadnienia, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i 8 rozporządzenia. Należy więc uznać, że Wnioskodawca oświadczył i zapewnił, że pomimo nieujęcia literalnego zakresu zagadnień, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i 8 w treści programu, którego dotyczył złożony wniosek, są one realizowane w ramach bloków zagadnień zawartych w programie. Wskazać należy, że merytoryczna treść zagadnień, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i 8 rozporządzenia koresponduje z zaproponowanym schematem szkolenia i wskazanym merytorycznym zakresem programowym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie zatwierdzenia ww. programu szkolenia należało więc uznać, że informacje wskazane przez Wnioskodawcę są wystarczające ku temu, by móc stwierdzić skuteczność wyjaśnień co do stwierdzonych nieprawidłowości oraz że zakres programowy szkolenia odpowiada wymaganiom wyznaczonym przez Rozporządzenie. Tym samym możliwe było wydanie pozytywnej decyzji w przedmiocie zatwierdzenia programu szkolenia.

Odnosnie do dwóch programów, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie zawierały potwierdzenia posiadania przez osoby prowadzące zajęcia udokumentowanego doświadczenia w prowadzeniu szkoleń należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zatwierdzeniu przez Ministra podlega jedynie program szkolenia, a nie kwalifikacje osób prowadzących szkolenie. Z kolei zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz.U. 2011 Nr 272, poz. 1608) określa ono zarówno liczbę godzin i zakres programowy szkoleń, jak i kwalifikację osób prowadzących szkolenia. Rozporządzenie wskazuje w § 4 ust. 1, iż szkolenia mogą prowadzić osoby posiadające: 1) co najmniej 3-letnie udokumentowane doświadczenie w prowadzeniu szkoleń oraz 2) ukończone jednolite studia magisterskie lub studia drugiego stopnia – z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, z których będzie prowadzone szkolenie. Wniosek o zatwierdzenie jednego z ocenianych przez Najwyższą Izbę Kontroli

programu szkolenia złożony przez Wnioskodawcę zawiera wykaz kadry prowadzącej szkolenie wraz ze wskazanym wykształceniem z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, których dotyczy szkolenie. Należy więc uznać, że tym samym spełnia wymagania określone w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Z kolei w zakresie drugiego negatywnie ocenionego zatwierdzenia programu należy wskazać, iż wniosek złożony przez Wnioskodawcę zawiera informację, iż Wnioskodawca zatrudnia wykwalifikowaną i doświadczoną kadrę w zakresie praktycznej pracy z dziećmi, jak i w prowadzeniu szkoleń. Przepisy rozporządzenia nie przyznają ministrowi właściwemu do spraw rodziny, zatwierdzającemu program szkolenia objęty wnioskiem, kompetencji do weryfikowania kwalifikacji osób prowadzących szkolenie – przede wszystkim dlatego, że kwalifikacje osób prowadzących szkolenie nie stanowią integralnej części programu, a zatwierdzając program szkolenia minister właściwy do spraw rodziny zobowiązany był jedynie do zbadania, czy program szkolenia objęty wnioskiem spełnia warunki określone wyłącznie w § 2 i 3 ww. rozporządzenia. Co więcej, kadra prowadząca szkolenie podlega zmianom personalnym na przestrzeni czasu. Niezależnie od faktu, iż Wnioskodawca ma pozostawioną dowolność, by personalnie wskazać osoby, które w danym przypadku będą prowadzić szkolenie, oświadczenie takie pozostaje jedynie swego rodzaju podkreśleniem i zagwarantowaniem udzielonym przez Wnioskodawcę, iż szkolenie będzie prowadzone przez właściwe osoby. Jak wskazano powyżej, analizowany wniosek zawiera informację, iż Wnioskodawca zatrudnia wykwalifikowaną i doświadczoną kadrę w zakresie praktycznej pracy z dziećmi jak i w prowadzeniu szkoleń. W związku z oświadczeniem Wnioskodawcy, iż program został przygotowany w oparciu o przepisy wymienionych powyżej aktów prawnych, należy tym samym uznać, iż Wnioskodawca składa oświadczenie co do spełniania wymogów rozporządzenia przez osoby, które będą prowadzić szkolenie.

W związku z powyższym, uprzejmie proszę o odstąpienie od formułowania wniosków 1,2 i 3 (str. 19) w wystąpieniu pokontrolnym, zważywszy na ich niezasadność w świetle przedstawionej powyżej argumentacji.

Ponadto, odnosząc się do uwagi zawartej w wystąpieniu pokontrolnym NIK w brzmieniu: „W związku z poniesieniem niegospodarnych wydatków na stworzenie, wdrożenie i utrzymanie narzędzia analitycznego służącego do wspierania procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach, które od 2018 r. pozostaje niewykorzystywane, zdaniem NIK

konieczne jest dochowanie należytej staranności na etapie planowania i realizacji działań skutkujących wydatkami ze środków publicznych” informuję, że Ministerstwo dochowuje należytej staranności przy planowaniu i realizacji działań finansowanych ze środków publicznych. W przypadku, którego dotyczy uwaga sformułowana przez NIK, na wydłużenie terminu podpisania umowy przenoszącej autorskie prawa majątkowe złożyło się szereg wcześniej nieprzewidzianych okoliczności, tj. m.in. pandemia COVID-19, przejście działu Praca do Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Przy planowaniu kolejnych przedsięwzięć o takim charakterze zostanie przeprowadzona dokładna analiza ryzyka i wskazane terminy na wdrożenie efektów wypracowanych w ramach projektu.

W odniesieniu do wniosku nr 4 (str. 19) zawartego w wystąpieniu pokontrolnym informuję, że wniosek ten został wykonany. Sprawozdanie z konsultacji dokumentu pn. Strategia Rozwoju Usług Społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej <https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-polityki-publicznej-pt-strategia-rozwoju-uslug-spolecznych-polityka-publiczna-na-lata-20212035>.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej

Stanisław Szwed

Sekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/