

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
SEKRETARIAT DYREKTORA GENERALNEGO

Data wpływu: 2022 -11- 21 +

l.dz. RKP-95416-2022



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretarz Kolegium

p. dyr. M. Szemraj
DYREKTOR GENERALNY

Urząd Kulisiewicz
22.11.2022.

KPK-KPO.000.47.2022

MRiPS

Warszawa, dnia 10 listopada 2022 r.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
Kancelaria Główna

Data wpływu: 2022 -11- 18 -16-

RKP-95416-2022
nr z rej.



Pani
Marlena Maląg
Minister Rodziny i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Stosownie do art. 57 i art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przesyłam Pani Minister uchwałę Nr 50/2022 wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 26 października 2022 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 sierpnia 2022 r. (Nr KPS.410.002.01.2022), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontroli pn. „Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji”.

Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:
Uchwała Nr 50/2022

Z wyodrębnieni sekcjonki

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
Biuro Kontroli i Audytu

Data wpływu: 23 -11- 2022 -58-

l.dz. BKA-P-2053-2022

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższej Izby Kontroli

Tomasz Sobecki

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 50/2022

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 26 października 2022 r.

w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 26 października 2022 r. zastrzeżeń z dnia 26 września 2022 r., zgłoszonych z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 sierpnia 2022 r. (Nr KPS.410.002.01.2022), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontroli pn. „Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 26 września 2022 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 sierpnia 2022 r. (Nr KPS.410.002.01.2022), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontroli pn. „Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji”:

1) uwzględnia się w części:

a) do nieprawidłowości polegającej na planowaniu niższej kwoty na programy dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny niż przewidziana w programie kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem” (zastrzeżenie 3.) – i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym:

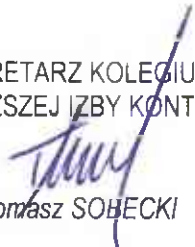
- na str. 15:

- w wierszach 15-16 od dołu, fragment w brzmieniu: „w kwotach niższych od określonych w programie <<Za życiem>> (opis nieprawidłowości w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*)” zastąpiono fragmentem w brzmieniu: „na które zaplanowano w ramach programu kompleksowego wsparcia rodzin <<Za życiem>> odpowiednio: 10 mln zł, 5 mln zł, 8 mln zł”, przed wyrazami „na które” wstawiono przecinek oraz po wyrazach: „Za życiem”**

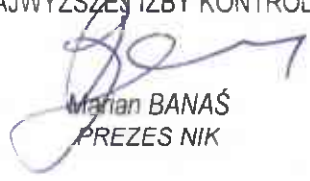
- wstawiono przypis o treści: „Program został przyjęty uchwałą nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. (M.P. poz. 1250, ze zm.)” ,
- w wierszu 12 od dołu, wyrazy: „następujące nieprawidłowości” zastąpiono wyrazami: „następującą nieprawidłowość”,
 - w wierszu 11 od dołu, skreślono cyfrę 1.,
- na str. 16 skreślono pkt 2 rozpoczynający się od wyrazów „Minister w latach” i kończący się liczbami: „449-450)”,
- b) do wniosku pokontrolnego o rzetelną weryfikację programów szkoleń dla asystentów rodziny oraz programów szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej zatwierdzonych przez Ministra (zastrzeżenie 4.) – i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym:
- na str. 4, w wierszach 16-17 od dołu, zdanie w brzmieniu: „Trzy z 15 badanych programów nie zawierało jednak wszystkich wymaganych elementów wynikających z uregulowań prawnych.” zastąpiono zdaniem w brzmieniu: „W badanej próbie 15 programów nie stwierdzono nieprawidłowości.”,
 - na str. 17,
 - w wierszach 20-22 od góry, zdanie w brzmieniu: „W ramach badanej próby stwierdzono, że trzy programy szkoleń zostały zatwierdzone pomimo niespełniania wymagań określonych w rozporządzeniach (opis stwierdzonej nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).” zastąpiono fragmentem w brzmieniu: „W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli jednak zauważa, że zasadnym byłoby, aby Minister, podczas postępowania w sprawie zatwierdzania programu szkolenia, pomimo braku prawnego obowiązku, nie opierał się tylko na oświadczeniach składanych przez podmiot składający wniosek o zatwierdzenie, lecz również podejmował działania w kierunku weryfikacji, czy wykazana we wniosku kadra faktycznie spełnia wymagania określone w § 4 rozporządzenia w sprawie szkoleń dla asystentów rodziny. Ma ona bowiem realny wpływ na zakres wiedzy przekazywany podczas szkolenia i w efekcie na późniejsze, prawidłowe wykonywanie zadań przez asystenta rodziny.”,

- w wierszach 24-25 od góry, wyrazy: „stwierdzono następujące nieprawidłowości.” zastąpiono wyrazami: „nie stwierdzono nieprawidłowości.”,
 - na str. 17-18, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, skreślono nieprawidłowość rozpoczynającą się od wyrazów: „W trzech z 15 badanych” i kończącą się liczbami: „459-462”,
 - na str. 19 w wierszach 6-9 od dołu, skreślono wniosek pokontrolny w brzmieniu: „3. Rzetelna weryfikacja programów szkoleń dla asystentów rodziny oraz programów szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej zatwierdzanych przez Ministra na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej.” oraz zmieniono numerację kolejnego wniosku pokontrolnego;
- 2) oddala się zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Tomasz SOBIECKI

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Marian BANASZ
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny¹ przeprowadziła w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej² kontrolę nr P/22/031 pn. „Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 sierpnia 2022 r., do którego – z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej³ – Sekretarz Stanu w MRiPS⁴ zgłosił cztery zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1.⁵ dotyczyło fragmentów oceny ogólnej oraz opisu stanu faktycznego w brzmieniu:

- a) „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

¹ Dalej: NIK.

² Dalej: MRiPS, Ministerstwo.

³ Dalej: Minister.

⁴ Dalej: Sekretarz Stanu.

⁵ Str. 1-10 pisma zawierającego zastrzeżenia.

- deinstytucjonalizacji, który do 2021 r. wzrósł z 73,8% do 77,7% (tj. o 3,9 pp).” (str. 3 wystąpienia pokontrolnego),
- b) „Pomimo dostrzeżenia 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.” (str. 3 wystąpienia pokontrolnego),
- c) „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%).” (str. 5 wystąpienia pokontrolnego),
- d) „W latach 2019-2021 MRiPS nie zlecało, ani nie finansowało badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (...).” (str. 8 wystąpienia pokontrolnego).

Powyższe fragmenty związane są z innymi fragmentami oceny ogólnej, opisu stanu faktycznego oraz nieprawidłowością odnoszącą się do nierzetelnego działania Ministra w zakresie przedłożenia Radzie Ministrów projektu ustawy zmieniającej ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶ dopiero po 30 miesiącach od rozpoczęcia kadencji Sejmu (str. 4, 5, 6, 10-11 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Sekretarz Stanu stwierdził, że kontrola NIK swoim zakresem przedmiotowym objęła programowanie i wspieranie przez Ministerstwo rozwiązań na rzecz deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w latach 2019-2021. Z uwagi na zakres czasowy kontroli, który obejmował wyłącznie ww. lata, problem deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej oraz działań podejmowanych w zakresie wspierania tego procesu przez Ministerstwo, zostały – w ocenie zgłaszającego zastrzeżenia – przedstawione w sposób dość statyczny, gdyż pozbawione zostały ujęcia historycznego, co dla procesu, który podlegał badaniu, oznaczało brak możliwości pokazania podejmowanych działań o charakterze sterującym. Podstawowym aktem prawnym regulującym pieczę zastępczą jest ustawa o pieczy zastępczej, której przyjęcie 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 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.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 447, ze zm., dalej: ustawa o pieczy zastępczej

Wyrazem tej zmiany było także wyłączenie materii wspierania rodziny i pieczy zastępczej z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷. 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. Sekretarz Stanu zauważył również, że 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 odniesieniu do fragmentu wystąpienia pokontrolnego o treści: „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.)”, zgłaszający zastrzeżenia stwierdził, że kwestią subiektywną jest wskazanie, że wzrost tego wskaźnika o blisko cztery pp. jest nieznaczącym postępem. Dodatkowo, analizując proces deinstytucjonalizacji – jego zdaniem – zasadnym jest, aby punktem odniesienia uczynić dane wcześniejsze sprzed wejścia w życie ustawy o 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, 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 do 2003 r. włącznie wzrastał wskaźnik instytucjonalizacji, w 2003 r. aż 41% dzieci przebywało w formach instytucjonalnych. Dane statystyczne wskazują także, że 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 w stosunku do 2011 r. było to o 22 105 dzieci mniej, co oznacza spadek o 23,3%. Jak podkreślił Sekretarz Stanu, wpływ na taki stan rzeczy miały mechanizmy wprowadzone ustawą o pieczy zastępczej od 2012 r., które skłoniły jednostki samorządu terytorialnego do szybkiego monitoringu sytuacji dzieci w poszczególnych formach pieczy zastępczej.

Ponadto Sekretarz Stanu przytoczył dane o liczbie dzieci w pieczy zastępczej (rodzinnej i instytucjonalnej) w latach 2011, 2012 i 2021, z których wynika, że 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. (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%, a przed 2012 r. wynosił on nawet 1,13%).

Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że 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 były

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.

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.

Dodatkowo, zdaniem Sekretarza Stanu, w wystąpieniu pokontrolnym nie uwzględniono przepisów szczególnych mających wpływ m.in. na spełnienie standardów w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej. 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 o 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 pokontrolnym wskazano również, że w latach 2012-2021 liczba rodzinnych form pieczy zastępczej uległa zmniejszeniu z 40,1 tys. do 35,4 tys. (spadek 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%). W ocenie Sekretarza Stanu, przy analizie powyższych danych należy 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 o pieczy zastępczej, zawodowe niespokrewnione z dzieckiem wielodzietne rodziny były stopniowo przekształcane w rodziny zastępcze zawodowe lub rodzinne domy dziecka.

Odnosząc się do liczby kandydatów do prowadzenia rodzinnych form pieczy zastępczej Sekretarz Stanu wskazał, że ze sprawozdania jednorazowego dotyczącego deinstytucjonalizacji wynika, iż 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 – jak podkreślił zgłaszający zastrzeżenia – profesjonalizacja pieczy zastępczej. 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 więc, że proces deinstytucjonalizacji konsekwentnie postępuje oraz stopniowo następuje ograniczenie roli instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Zdaniem Sekretarza Stanu wyzwaniem jest liczba rozwiązywanych poszczególnych form pieczy, która w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. wyniosła 2 055 (w tym z powodu przekwalifikowania w inną formę pieczy zastępczej – 211, usamodzielnienia się wychowanka – 794). Według 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 – jak podkreślił zgłaszający zastrzeżenia – 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 pieczy zastępczej (uchwalonym przez Sejm w dniu 15 września br. i skierowanym do Senatu). Wśród zaproponowanych rozwiązań, efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów rodzinnej pieczy zastępczej służyć mają m.in.:

- a) 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,
- b) zmiany w zasadach przekształceń rodzin zastępczych niezawodowych w zawodowe i podpisywania umów z nowymi rodzinami zastępczymi zawodowymi i prowadzącymi rodzinne domy dziecka,
- c) 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.

Jak podkreślił Sekretarz Stanu, prowadzenie tego rejestru ułatwi poszukiwanie przez sądy wolnych miejsc dla dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej, ułatwi tzw. łączenie rodzeństwa i usprawni komunikację między jednostkami zaangażowanymi w umieszczanie dzieci w pieczy zastępczej,

- d) 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,

- e) 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.

Sekretarz Stanu podkreślił, że deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej oraz spełnianie standardów w pieczy zastępczej jest procesem stale monitorowanym przez resort rodziny. W zakresie standaryzacji Minister zwracał się do poszczególnych wojewodów lub wydziałów polityki społecznej m.in. o następujące dane:

- a) informację o liczbie i wieku dzieci z niepełnosprawnościami posiadających orzeczenie o niepełnosprawności umieszczonych w pieczy zastępczej (stan na 31 grudnia 2019 r. i 2020 r., publikacja sprawozdań 25 maja 2020 r. i 13 maja 2021 r.);
- b) 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.);
- c) 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.);
- d) informację na temat liczby dzieci i kandydatów do przysposobienia, oraz aktywności ośrodków adopcyjnych (stan na 31 grudnia 2019 r., 2020 r., 2021 r. – publikacja sprawozdań odpowiednio: 9 czerwca 2020 r., 10 czerwca 2021 r., 18 maja 2022 r.);
- e) informację o liczbie dzieci w pieczy zastępczej – informacja uzupełniająca do sprawozdania rzeczowo-finansowego (stan na 31 grudnia 2019 r. – publikacja sprawozdania 5 marca 2019 r., stan na 31 grudnia 2021 r. – 8 kwietnia 2022 r.);

- f) informację na temat łączenia placówek opiekuńczo-wychowawczych (pisma z dnia 14 czerwca 2021 r. i 21 stycznia 2022 r.).

Sekretarz Stanu podkreślił, że resort rodziny podejmował również 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.),
- zorganizowanie 23 września 2020 r. wideokonferencji 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.).

Sekretarz Stanu w sprawie fragmentu wystąpienia pokontrolnego o treści: „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” stwierdził, że rejestr pieczy zastępczej w zakresie poszukiwania wolnych miejsc, ma służyć przede wszystkim sądom, gdyż to na nich spoczywa obowiązek umieszczenia małoletniego w konkretnie wskazanej w orzeczeniu formie rodzinnej pieczy zastępczej. Aktualne brzmienie ustawy obecnie umożliwia powiatom ustalenie rodzinom zastępczym zawodowym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka wynagrodzenia na poziomie wyższym niż wysokości wskazane w ustawie, co jednostki robią. Podobnie jest 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 pieczy zastępczej jest każdorazowo wymagającym i pracochłonnym procesem. Wymaga bowiem 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), 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 i w listopadzie 2021 r. – spotkanie z przedstawicielami urzędów wojewódzkich.

Prace nad nowelizacją ustawy o 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, że w wyniku wyłożonych prac i konsultacji, projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, oraz ostatecznie został, w zasadzie jednomyślnie, 15 września 2022 r. uchwalony przez Sejm i skierowany do Senatu.

Sekretarz Stanu odniósł się również do fragmentu wystąpienia pokontrolnego, w którym wskazano, że w latach 2019-2021 nie były prowadzone ani zlecane przez Ministerstwo badania, ekspertyzy ani analizy w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Stwierdził, że resort rodziny sam 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 pieczy zastępczej. Ich wynikiem było także przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o 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 z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”⁸, kiedy to w związku z rozszerzaniem zadań asystentów rodziny zlecono opracowanie materiału 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”.

Mając powyższe na uwadze, Sekretarz Stanu wniósł o zmianę oceny ogólnej z opisowej na pozytywną.

⁸ Dz U z 2020 r. poz 1329

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie w całości.

Postępowanie kontrolne, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o NIK, ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie oraz dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów kontroli NIK, tj. według kryterium rzetelności, legalności, celowości oraz gospodarności. Istotą kontroli jest więc działanie obejmujące zbadanie istniejącego stanu rzeczy, porównanie go ze stanem wymagalnym, określonym przez odpowiednie wzorce oraz sformułowanie na tej podstawie oceny. Istotą kontroli jest również ustalenie rozbieżności, ich przyczyn i sformułowanie wniosków mających na celu usunięcie niepożądanych zjawisk⁹.

Przepisy prawa (ustawa o NIK) nie precyzują jednak skali, według której Izba dokonuje oceny działalności kontrolowanej jednostki. Pomimo to każdy kontrolowany powinien wiedzieć jaką skalę stosuje NIK, dlatego taka informacja znajduje się w wystąpieniu pokontrolnym. W przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Ministra po przeprowadzeniu w Ministerstwie kontroli pn. „Wsparcie systemu pieczy zastępczej w procesie deinstytucjonalizacji” (P/22/031), w przypisie nr 2 na str. 3 zawarto informację, że „Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, negatywną albo ocenę w formie opisowej”. Należy podkreślić, że ocenę pozytywną NIK stosuje generalnie w przypadku, gdy w toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, albo stwierdzone nieprawidłowości nie są istotne. Ocena negatywna dotyczy zaś wystąpienia nieprawidłowości zasadniczych, których waga była duża i wpłynęła w sposób istotny na obszar objęty kontrolą NIK. Natomiast w sytuacji, gdy zastosowanie powyższych ocen nie jest możliwe, tj. z racji specyfiki lub złożoności kontrolowanego obszaru nie można precyzyjnie zastosować ani oceny pozytywnej ani oceny negatywnej, stosowana jest ocena opisowa¹⁰.

Kontrola NIK przeprowadzona w Ministerstwie dotyczyła lat 2019-2021 i odnosiła się do programowania i wspierania rozwiązań na rzecz wsparcia procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w ww. okresie. Dla celów realizacji kontroli była możliwość wykorzystania dowodów sporządzonych przed 2019 r. oraz po 2021 r., jak również danych statystycznych z tych okresów, jednakże nie mogły być one przedmiotem oceny. Dlatego też wszelkie dane statystyczne sprzed okresu objętego kontrolą (2019-2021) zostały przedstawione dla zobrazowania pewnych trendów związanych z deinstytucjonalizacją pieczy zastępczej. Nie były więc one przedmiotem oceny ogólnej kontrolowanej działalności Ministra.

Ponadto, jak wynika z „Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2012 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135, z późn. zm.)”, istniały różnice w metodologii badań danych z 2011 r. i 2012 r., szczególnie w odniesieniu do liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej¹¹. W związku z powyższym Kolegium NIK uznało, że rozszerzenie danych przedstawionych

⁹ Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, „Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli”, wydanie III zaktualizowane, Warszawa 2017, str. 116.

¹⁰ Por. „Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej”, pod red. nauk. E. Jarzęckiej-Siwik, Warszawa 2018, str. 218-220.

¹¹ Str. 12 Informacji (www.gov.pl/web/rodzina/informacja-rady-ministrow-o-realizacji-w-roku-2012).

w wystąpieniu pokontrolnym (np. na str. 5) o dane zaprezentowane przez Sekretarza Stanu w zastrzeżeniu, nie jest niezbędne dla dokonania oceny działań Ministra w kontrolowanym okresie (2019-2021).

Kolegium NIK uznało również za uprawnione zamieszczenie w wystąpieniu pokontrolnym informacji, że w latach 2019-2021 nie zlecano i nie finansowano badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Powyższe zadanie Ministra wynika z art. 187 ust. 1 pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej, i do tego przepisu należy odnosić zapis wystąpienia pokontrolnego, co zresztą zostało w nim wyraźnie wskazane¹². Bezsprzecznym jest, że Minister corocznie przedstawia Sejmowi i Senatowi do dnia 31 lipca informację o realizacji ustawy o pieczy zastępczej w roku poprzednim wraz z wnioskami dotyczącymi sposobu i zakresu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego wynikających z ww. ustawy, co wynika z art. 189 ustawy o pieczy zastępczej. Natomiast w zakres zadania odnoszącego się do zlecania i finansowania badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 187 ust. 1 pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej), będzie wchodziło także opracowywanie i finansowanie rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a także gromadzenie danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przekazywanych przez wojewodę¹³. Zadanie to nie ogranicza się więc tylko do gromadzenia danych, które następnie są przedstawiane w informacjach o realizacji ustawy o pieczy zastępczej, ale również dotyczy współpracy z organizacjami pozarządowymi czy też opracowanie i finansowanie rządowych programów wspierania rodziny i pieczy zastępczej.

Zamieszczenie w wystąpieniu pokontrolnym informacji, że Minister nie zlecał i nie finansował badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i pieczy zastępczej, nie jest więc zarzutem wobec Ministra, lecz stwierdzeniem w toku kontroli stanem faktycznym odnoszącym się do jednego z jego zadań nałożonych ustawą.

Kolegium NIK odnosząc się do prac Ministra nad przygotowaniem zmian legislacyjnych w zakresie efektywniejszego wykorzystania zasobów rodzinnej pieczy zastępczej podziela pogląd, że proponowane zmiany mogą przyczynić się do deinstytucjonalizacji tej pieczy. Jednakże długotrwałe prace nad projektem zmian legislacyjnych (około 2,5 roku), oczekiwanych przez środowisko, w ocenie Kolegium NIK, spowolniły proces odchodzenia od instytucjonalnych form pieczy zastępczej. Na przyspieszenie tego procesu zwracano uwagę w informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy o pieczy zastępczej w 2016 r.¹⁴. Wskazano w niej „potrzebę znacznej intensyfikacji działań na rzecz rodzin wychowujących dzieci tak, aby nie dopuścić do oddzielenia dziecka od rodziny” oraz podkreślono, że „nastąpił znaczny procentowy spadek małych dzieci w pieczy instytucjonalnej w porównaniu do roku 2015, ważnym zadaniem jest bezwzględny zakaz umieszczania małych dzieci w pieczy instytucjonalnej i zadanie przeniesienia dzieci już tam przebywających do form rodzinnej pieczy zastępczej lub też

¹² Por. str. 8 wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Por. S. Nitecki (w:) A. Wilk, S. Nitecki, „Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz”, LEX/el. 2021, art. 187.

¹⁴ „Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 697, z późn. zm.)” (www.gov.pl/web/rodzina/informacja-rady-ministrow2016).

zapewnienie tym dzieciom optymalnych warunków rozwoju. Niezwykle pomocny w przeprowadzeniu tego procesu byłby centralny rejestr wolnych miejsc w pieczy zastępczej, z którego mogłyby korzystać sądy rodzinne." (str. 51-52 informacji). Ponadto w Ocenie Skutków Regulacji załączonej do projektu zmiany ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 czerwca 2022 r. stwierdzono, że resort rodziny posiada informacje, z których wynika, iż sądy mają trudności w znalezieniu dla dzieci odpowiedniej formy zabezpieczenia małoletnich, ponieważ brak jest jednolitego systemu teleinformatycznego, w którym sądy miałyby łatwość wskazania, w jakich formach pieczy zastępczej są wolne miejsca dla dzieci, w stosunku do których istnieje konieczność wydania odpowiednich zarządzeń albo postanowień opiekuńczych. Podkreślono także, że „w Polsce system przekształceń w obszarze pieczy zastępczej, mimo zadawalającego kierunku i tendencji, nadal wymaga intensywnych działań. Szczególnie niepokojący jest fakt umieszczania dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej mimo wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej.”¹⁵

Skoro Ministerstwo już w 2016 r. wiedziało o konieczności większej deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, w ocenie Kolegium NIK nie jest zrozumiałe, dlaczego dopiero po okresie 2,5 roku przedstawiło Radzie Ministrów projekt zmian w ustawie o pieczy zastępczej, tym bardziej, że w przedstawionym projekcie z 2022 r. znalazło się wiele rozwiązań, które miała wprowadzić projektowana w 2018 r. nowelizacja ustawy (prace nad tym projektem nie były kontynuowane w związku z wyborami parlamentarnymi w 2019 r.), w tym w odniesieniu do utworzenia centralnego rejestru mającego na celu ułatwienie poszukiwania wolnych miejsc w pieczy zastępczej. Potrzeba zmian legislacyjnych 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 pozarządowych¹⁶. 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.

Z tych wszystkich względów – w ocenie Kolegium NIK – uzasadnionym było sformułowanie nieprawidłowości odnoszącej się do przedstawienia Radzie Ministrów po 30 miesiącach od rozpoczęcia w 2019 r. nowej kadencji Sejmu, projektu zmian ustawy o pieczy zastępczej i ocenie tego działania jako działania nierzetelnego.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK uznało, że sformułowanie oceny ogólnej opisowej w danym przypadku było uzasadnione. Podkreślić należy, że w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. niegospodarnego wydatku w wysokości 4 154,6 tys. zł oraz niepublikowania na stronie internetowej Ministerstwa sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji projektu strategii, co do których Sekretarz Stanu nie zgłosił zastrzeżeń. Dodatkowo Minister w niewielkim stopniu korzystał z uprawnień określonych w art. 187 ustawy o pieczy zastępczej. Biorąc powyższe pod uwagę, oraz ze względu na rozstrzygnięcie zastrzeżenia 2., Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie w całości.

¹⁵ Sejm IX kadencji, druk nr 2429 (sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2429).

¹⁶ publicystyka.ngo.pl/podpisz-apel-lepsza-ustawa-o-wspieraniu-rodziny-i-systemu-pieczy-zastepczej.

Zastrzeżenie 2.¹⁷ dotyczyło wniosków pokontrolnych w brzmieniu:

- a) „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.” (pkt 1, str. 19 wystąpienia pokontrolnego),
- b) „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.” (pkt 2, str. 19 wystąpienia pokontrolnego).

Powyższe wnioski pokontrolne wynikają z oceny ogólnej, fragmentu opisu stanu faktycznego oraz nieprawidłowości odnoszących się do nieopracowania i niedofinansowania, zgodnie z art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, gminnych programów wsparcia rodziny i powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej oraz nieopracowania i braku finansowania rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy (str. 3, 4, 15-16, 18 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Sekretarz Stanu stwierdził, że zgodnie z art. 176 ustawy o 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 m.in. 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 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 o pieczy zastępczej 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 tej ustawy. Sekretarz Stanu stwierdził, że 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 kierował się przede wszystkim

¹⁷ Str. 10 (ostatni akapit)-12 oraz str. 13 (akapity 4-6 od góry)-14 pisma zawierającego zastrzeżenia.

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 pieczy zastępczej przekazano samorządom kwotę 108,5 mln zł. Jednostki samorządu terytorialnego z kwoty tej wydatkowały 94,3 mln zł, 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 pieczy zastępczej),
- 7,5 mln zł na dofinansowanie kosztów wynagrodzeń koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej,
- 2,1 mln zł na wsparcie rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w zakresie dofinansowania niektórych świadczeń.

W kolejnych latach zakres ten ograniczono początkowo do koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i asystenta rodziny, a następnie wyłącznie asystenta rodziny. Asystent rodziny jest nową instytucją wprowadzoną na podstawie ustawy o pieczy zastępczej i – jak zauważył Sekretarz Stanu – stanowi jeden z kluczowych filarów systemu wsparcia rodziny. Uznano też, 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 informowano gminy i powiaty o konieczności samodzielnego finansowania zadań wynikających z ustawy. Dofinansowania w postaci ogłaszanych konkursów mają jedynie charakter pomocniczy i ich rola z czasem powinna – zdaniem Sekretarza Stanu – się zmniejszać.

Zgłaszający zastrzeżenia zauważył, że art. 247 ustawy o pieczy zastępczej zawiera katalog otwarty, pozostawiając tym samym Ministrowi swobodę uznania jakie obszary wymagają największego wsparcia ze 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 jednostkę samorządu terytorialnego.

Sekretarz Stanu podkreślił, że 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 1 809,2 mln zł, natomiast na świadczenie Dobry Start w okresie 2018-2021 – 63,6 mln 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 o pieczy zastępczej). Świadczenie 500+ podwyższyło 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 włączenia zastępczych form wychowania w powszechny system wsparcia rodzin.

Mając powyższe na uwadze, Sekretarz Stanu wniósł o odstąpienie od formułowania wniosków pokontrolnych 1 i 2, zważywszy na ich niezasadność w świetle przedstawionej powyżej argumentacji.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie w całości.

Stosownie do art. 176 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny, a do zadań własnych powiatu – opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających m.in. coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych (art. 180 pkt 1 ww. ustawy). Programy te podlegały wsparciu finansowemu ze strony ministra właściwego do spraw rodziny (art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej). Jednocześnie, w dziale X ustawy o pieczy zastępczej pn. „Przepisy przejściowe i końcowe” znalazł się przepis, zgodnie z którym 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 (art. 247 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej).

W toku kontroli ustalono, że w latach 2019-2021 Minister nie dofinansowywał programów gminnych i powiatowych w oparciu o art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, co potwierdził również Sekretarz Stanu w zastrzeżeniu stwierdzając, że Minister dofinansowywał zadania własne gminy i powiatu w zakresie realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej na podstawie art. 247 ust. 1 ww. ustawy. Należy podkreślić, że w wystąpieniu pokontrolnym wskazano programy ogłoszone w latach 2019-2021 przez Ministra zgodnie z art. 247 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, lecz związane one były z asystentami rodziny (lata 2020-2021) lub asystentami rodziny i koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej (rok 2019)¹⁸. Zdaniem Kolegium NIK nie można jednak tych

¹⁸ Por. str. 15 wystąpienia pokontrolnego

programów utożsamiać ze wsparciem programów gminnych i powiatowych, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Z uzasadnienia projektu zmiany ustawy o pieczy zastępczej, która weszła w życie w dniu 1 lipca 2017 r.¹⁹ wynika, że ustawą o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” nałożono na asystenta rodziny dodatkowe zadania. Stał się on bowiem odpowiedzialny za koordynację przewidzianego w tej ustawie poradnictwa dla kobiet posiadających dokument potwierdzający ciążę, ich rodzin lub rodziny z dzieckiem posiadającym zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu lub nieuleczalnej chorobie zagrażającej życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu. Dlatego nałożenie na asystenta rodziny nowych, dodatkowych i wymagających dużo pracy i zaangażowania zadań rodziło konieczność wsparcia finansowego gmin zatrudniających asystentów rodziny, dla których zapewnienie asystentów rodziny jest zadaniem własnym. W momencie procedowania ww. projektu, gminy wspierane były dotacją celową z budżetu państwa na podstawie prowadzonych przez ministra właściwego do spraw rodziny programów na dofinansowanie. Gwarancja kontynuowania tych programów, zgodnie z art. 247 ustawy o pieczy zastępczej, obejmowała okres sześcioletni od dnia wejścia tej ustawy w życie, tj. od 2012 r. Koniecznym więc było kontynuowanie wsparcia finansowego z budżetu państwa. Istota zmiany sprowadzała się do tego, że w okresie kolejnych 5 lat, począwszy od 2018 r., jednostki samorządu terytorialnego w dalszym ciągu będą mogły być objęte wsparciem finansowym na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Dofinansowanie to odbywać się miało na mocy ogłaszanego przez ministra właściwego do spraw rodziny programu na dofinansowanie zadań własnych, o którym mowa w art. 247 ustawy²⁰. Powyższe świadczy – zdaniem Kolegium NIK – że programy ogłaszane w trybie art. 247 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, nakierowane były na wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zatrudnienia asystentów rodziny i nie można tych programów utożsamiać z programami gminnymi wspierania rodzin i powiatowymi dotyczącymi rozwoju systemu pieczy zastępczej, które kompleksowo powinny odnosić się do zadań własnych samorządu wynikających z ustawy o pieczy zastępczej.

Dlatego – w ocenie Kolegium NIK – uprawnionym było sformułowanie nieprawidłowości w zakresie nierealizowania przez Ministra zadania polegającego na finansowym wsparciu gminnych i powiatowych programów oraz wynikającego z niej wniosku pokontrolnego o podjęcie działań na rzecz dofinansowania gminnych programów wspierania rodziny i powiatowych programów dotyczących rozwoju systemu pieczy zastępczej.

Uprawnionym również było sformułowanie nieprawidłowości, że w latach 2019-2021 Minister nie opracował i nie finansował rządowych programów wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 5 ustawy o pieczy zastępczej. Przywołane przez Sekretarza Stanu w zastrzeżeniu Programy Rodzina 500+, Dobry start, zostały wprowadzone przed ww. okresem, tj. na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²¹, a Program Dobry start został ustanowiony w 2018 r.²². Natomiast projekt ustawy

¹⁹ Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem” (Dz. U. poz. 1292).

²⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”, Sejm VIII kadencji, druk nr 1638, str. 14 (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6EA3C271DB0922A0C1258141003E4261/%24File/1638.pdf>).

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1577.

²² Uchwała nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start” (M.P. poz. 514).

o Polskim Bonie Turystycznym²³, został w Sejmie złożony nie przez Radę Ministrów lecz przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²⁴. Niewątpliwie ww. programy oraz bon turystyczny przyczyniły się do wsparcia rodzin, w tym rodzin zastępczych, szczególnie w aspekcie finansowym, jednakże nie można uznać, że dokumenty wprowadzające powyższe rozwiązania zostały opracowane w Ministerstwie w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019-2021, i wynikają z ustawy o pieczy zastępczej.

Dlatego – biorąc pod uwagę powyższe argumenty – Kolegium NIK uznało, że zakwestionowane przez Sekretarza Stanu wnioski pokontrolne wynikają ze stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości i postanowiło oddalić zastrzeżenie w całości.

Zastrzeżenie 3.²⁵ odnosiło się do nieprawidłowości polegającej na tym, że w latach 2019-2021 Minister ogłaszał programy dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny w kwocie niższej niż przewidziana w programie kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem”²⁶ (str. 15-16 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Sekretarz Stanu stwierdził, że Program „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 o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, środki na realizację przedmiotowego zadania określone są corocznie w ustawie budżetowej w kwocie nie większej niż 70 mln zł. W opinii zgłaszającego zastrzeżenia, 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. Ponadto każdorazowo na etapie prac nad projektem planu finansowego Funduszu Pracy zabezpieczane były środki w ramach ogólnego limitu wydatków Funduszu ustalonego przez Ministerstwo Finansów, zgłoszonych zapotrzebowań oraz rzeczywistego wykonania z lat wcześniejszych.

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

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie w części.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, w ustawie budżetowej corocznie przeznaczana się na realizację koordynacji przez asystenta rodziny środki nie większe niż 70 mln zł. Z załącznika nr 2 „Plan finansowy Programu” do uchwały nr 160 Rady Ministrów, w wersji obowiązującej do 31 grudnia 2021 r. wynika, że na działanie 5.1 „Wzmocnienie profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny” przewidziano corocznie w okresie 2017-2021 kwotę 70 mln zł ze środków Funduszu Pracy, a nie – jak wynika z ww. ustawy – nie więcej niż 70 mln zł.

²³ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1038, ze zm.).

²⁴ Sejm IX kadencji, druk nr 423 (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8BF5AE90E09613EFC125858B004078A7?/%24File/423.pdf>).

²⁵ Str. 13 (akapity 1-3 od góry) pisma zawierającego zastrzeżenia.

²⁶ Uchwała Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250, ze zm.), w wersji obowiązującej do dnia 31 grudnia 2021 r. (dalej: Program „Za życiem”).

Należy jednak podkreślić, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa nie są uchwały Rady Ministrów, lecz m.in. ustawy²⁷. Dlatego też, w opinii Kolegium NIK, w pierwszej kolejności przy planowaniu środków na finansowanie ze środków Funduszu Pracy zadania związanego z koordynacją przez asystenta rodziny zadań określonych w art. 8 ust. 2 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, Minister powinien kierować się przepisami prawa powszechnie obowiązującego, tj. art. 9 ust. 2 ww. ustawy. Dodatkowo powinien mieć również na uwadze zapotrzebowanie na te środki, w tym wysokość poniesionych kosztów w latach wcześniejszych. W 2018 r. wydatkowano 14,6 mln zł przy planowanych pierwotnie 70 mln zł (plan po zmianach wyniósł 15 mln zł), w 2019 r. nie wydatkowano żadnych środków na ten cel, a planowano wydać 10 mln zł, w 2020 r. – 4,4 mln zł z planowanych 5 mln zł, a w 2021 r. – 5,6 mln zł z planowanych 8 mln zł²⁸. W sytuacji wydatkowania mniejszych środków niż planowano, zdaniem Kolegium NIK, nierzetelnym byłoby planowanie rokrocznie 70 mln na przedmiotowe zadanie. Dlatego Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie co do meritum.

Kolegium NIK uznało jednak, za konieczne uzupełnienie opisu stanu faktycznego o planowane z Funduszu Pracy środki na rzecz dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny w ramach programu „Za życiem”, i dlatego dokonało odpowiednich zmian w wystąpieniu pokontrolnym w powyższym zakresie.

Zastrzeżenie 4.²⁹ odnosiło się do wniosku pokontrolnego w brzmieniu: „Rzetelna weryfikacja programów szkoleń dla asystentów rodziny oraz programów szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej zatwierdzonych przez Ministra na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej.” (pkt 3, str. 19 wystąpienia pokontrolnego).

Powyższy wniosek pokontrolny związany jest z oceną ogólną, opisem stanu faktycznego oraz wynika ze stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie zatwierdzenia przez Ministra trzech z 15 badanych programów szkoleń, które nie spełniały wymagań określonych w przepisach (str. 4, 17-18 wystąpienia pokontrolnego).

W zastrzeżeniu Sekretarz Stanu wskazał, że przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej³⁰ zawierają treści programowe, 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 natomiast pozostawione uznaniu wnioskodawcy. Dlatego – jak zauważył zgłaszający zastrzeżenia – poszczególne bloki szkolenia nie muszą odpowiadać nazwą w sposób ścisły określeniom przyjętym w poszczególnych punktach rozporządzenia, jak również nie jest wymagane, by program

²⁷ Por. art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

²⁸ Por. informacje o wynikach kontroli: „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”, „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz planów finansowych Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Solidarnościowego”, „Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”, „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenia społeczne oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego” (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>).

²⁹ Str. 14-16 pisma zawierającego zastrzeżenia.

³⁰ Dz. U. Nr 274, poz. 1620.

szkolenia przyjął kolejność omawianych treści tożsamą z kolejnością wyznaczoną przez rozporządzenie. Istotne jest, aby zakres programowy określony w poszczególnych przepisach rozporządzenia znalazł swoje merytoryczne odzwierciedlenie w programie szkolenia objętym wnioskiem. Celem postępowania przeprowadzanego przez Ministra w przedmiocie zatwierdzenia programu szkolenia jest 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³¹ 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, że program szkolenia obejmuje zagadnienia, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i 8 rozporządzenia. Dlatego – zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia – skoro 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. Ponadto merytoryczna treść zagadnień, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3 i 8 rozporządzenia korespondowała z zaproponowanym schematem szkolenia i wskazanym merytorycznym zakresem programowym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie zatwierdzenia ww. programu szkolenia, jak zauważył Sekretarz Stanu, należało 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.

Natomiast w sprawie dwóch programów, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie zawierały potwierdzenia posiadania przez osoby prowadzące zajęcia udokumentowanego doświadczenia w prowadzeniu szkoleń, zgłaszający zastrzeżenia stwierdził, że zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, zatwierdzeniu przez Ministra podlega jedynie program szkolenia, a nie kwalifikacje osób prowadzących szkolenie. W § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny³² określono liczbę godzin, zakres programowy szkoleń, i kwalifikację osób prowadzących szkolenia. Rozporządzenie wskazuje w § 4 ust. 1, iż szkolenia mogą prowadzić osoby posiadające: 1) co najmniej 3-letnie udokumentowane

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

³² Dz. U. Nr 272, poz. 1608

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 ocenionych przez Najwyższą Izbę Kontroli programu szkolenia złożony przez wnioskodawcę, zawierał wykaz kadry prowadzącej szkolenie wraz ze wskazanym wykształceniem z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, których dotyczy szkolenie. Dlatego – zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia – należało uznać, że tym samym spełniał wymagania określone w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

W zakresie drugiego negatywnie ocenionego zatwierdzenia programu Sekretarz Stanu stwierdził, że wniosek złożony przez wnioskodawcę zawierał informację, iż zatrudnia on wykwalifikowaną i doświadczoną kadrę w zakresie praktycznej pracy z dziećmi, jak i w prowadzeniu szkoleń. Przepisy rozporządzenia nie przyznają Ministrowi, zatwierdzającemu program szkolenia objęty wnioskiem, kompetencji do weryfikowania kwalifikacji osób prowadzących szkolenie, gdyż kwalifikacje osób prowadzących szkolenie nie stanowią integralnej części programu, a zatwierdzając program szkolenia Minister zobowiązany był jedynie do zbadania, czy program objęty wnioskiem spełnia warunki określone wyłącznie w § 2 i 3 ww. rozporządzenia. Ponadto – jak stwierdził Sekretarz Stanu – kadra prowadząca szkolenie podlega zmianom personalnym na przestrzeni czasu. Dlatego oświadczenie takie pozostaje jedynie swego rodzaju podkreśleniem i zagwarantowaniem udzielonym przez wnioskodawcę, iż szkolenie będzie prowadzone przez właściwe osoby. Analizowany przez NIK wniosek zawierał informację, iż wnioskodawca zatrudnia wykwalifikowaną i doświadczoną kadrę w zakresie praktycznej pracy z dziećmi jak i w prowadzeniu szkoleń. W związku z oświadczeniem wnioskodawcy, że program został przygotowany w oparciu o przepisy wymienionych wyżej aktów prawnych uznano, iż wnioskodawca złożył oświadczenie co do spełniania wymogów rozporządzenia przez osoby, które miały prowadzić szkolenie.

Mając powyższe na uwadze, Sekretarz Stanu wniósł o odstąpienie od formułowania wniosku o rzetelną weryfikację programów szkoleń dla asystentów rodziny oraz programów szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej zatwierdzonych przez Ministra na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie w części.

Zgodnie z art. 12 ust. 4 i 5 oraz art. 187 ust. 1 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej, Minister zatwierdza na okres 5 lat program szkolenia na wniosek podmiotu, który opracował ten wniosek, zawierający – oprócz programu szkolenia – w szczególności liczbę godzin i kwalifikacje osób prowadzących szkolenie, sposób prowadzenia szkolenia oraz materiały dydaktyczne wykorzystywane podczas szkolenia. Z powyższego przepisów wynika, że zatwierdzeniu przez Ministra podlega program szkolenia, natomiast pozostałe informacje, dotyczące m.in. liczby godzin czy kwalifikacji osób prowadzących szkolenie, zawarte są we wniosku podmiotu, który występuje o zatwierdzenie programu. Dlatego, w ocenie Kolegium NIK, przepisy ustawy o pieczy zastępczej nie nakładały na Ministra obowiązku weryfikacji kwalifikacji osób przeprowadzających szkolenie. Obowiązku tego nie nakładały również przepisy rozporządzenia w sprawie szkoleń na asystenta rodziny. Należy jednak zaznaczyć, że przepis ustawy o pieczy zastępczej upoważniający Ministra do wydania rozporządzenia wskazuje, co powinno być w nim

określone, tj. że powinno zawierać liczbę godzin i zakres programowy szkolenia oraz kwalifikacje osób, które mogą prowadzić szkolenia, mając na uwadze zapewnienie odpowiedniego poziomu wykonywania zadań przez asystenta rodziny (art. 12 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej). Nie jest to jednak równoznaczne – jak już wyżej wskazano – z obowiązkiem weryfikacji kwalifikacji osób mających prowadzić szkolenie przez Ministra, gdyż ich wykaz jest częścią wniosku podmiotu występującego o zatwierdzenie programu szkolenia, a nie programu szkolenia, który podlega zatwierdzeniu przez Ministra.

Ponadto ze zgromadzonego w toku kontroli materiału dowodowego wynika, że zakwestionowane przez NIK wnioski zawierały wykaz kadry ze wskazaniem przede wszystkim wykształcenia i zatrudnienia³³ oraz ogólne stwierdzenie o zatrudnieniu wykwalifikowanej i doświadczonej kadry w pracy z dziećmi i prowadzeniu szkoleń³⁴. Skoro więc kadra prowadząca szkolenie na asystenta rodziny nie była przedmiotem weryfikacji przez Ministra, w ocenie Kolegium NIK, nieuprawnionym było dokonanie w tym zakresie zarzutu nieprawidłowego działania Ministra.

Zdaniem Kolegium NIK, adresatem § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, na którym oparto przedmiotową nieprawidłowość, jest nie Minister lecz organizator szkolenia kandydatów na asystentów rodziny, który powinien dopilnować, aby prowadziły je osoby posiadające odpowiednie kompetencje. Celowym byłoby jednak, aby Minister weryfikował kwalifikacje kadry prowadzącej szkolenia kandydatów na asystentów rodziny tak, aby prowadziły je osoby kompetentne, posiadające odpowiednie doświadczenie zawodowe w zakresie objętym przedmiotem szkolenia. Niemniej powyższe można by było ocenić jedynie w oparciu o kryterium celowości czy też rzetelności, gdyż żaden przepis prawa nie nakłada na Ministra takiego obowiązku. Natomiast nieprawidłowość sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym oparto o kryterium legalności, przywołując w jej opisie konkretne przepisy rozporządzenia w sprawie szkoleń na asystenta rodziny, podczas gdy we wniosku pokontrolnym, mającym usunąć stwierdzoną nieprawidłowość, wskazano na rzetelne działanie Ministra. Pomimo to Kolegium NIK uznało za zasadne wskazanie w opisie stanu faktycznego powyższej kwestii jako stanu problematycznego, gdyż prowadzenie szkoleń dla asystenta rodziny przez osoby niespełniające określonych w ww. rozporządzeniu kompetencji, może mieć negatywny wpływ na późniejsze prawidłowe wykonywanie przez nich zadań.

W przypadku trzeciego wniosku dotyczącego szkolenia dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej NIK stwierdziła, że nie zawierał on merytorycznego opracowania zagadnienia określonego w § 2 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, tj. że było w nim brak wiedzy z zakresu organizacji pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego. Ze zgromadzone w toku kontroli materiału dowodowego wynika, że faktycznie nie ma w programie szkolenia wyodrębnionego oddzielnego punktu (bloku tematycznego) w powyższym zakresie, jednakże wiedzę w tym zakresie szkolący mogli pozyskać w ramach bloków tematycznych: „Usytuowanie rodziny w systemie prawnym” (zagadnienie „Standardy prawne opieki zastępczej oraz tryb umieszczania dziecka w rodzinie zastępczej”, w ramach którego miały być omówione zasady udzielania pomocy dziecku i rodzinie według

³³ Dot. wniosku z dnia 3 marca 2020 r. i decyzji Ministra nr 2/2020/Ar z dnia 31 marca 2020 r. (tom III, str. 121-138 akt kontroli).

³⁴ Dot. wniosku z dnia 28 maja 2021 r. i decyzji Ministra nr 2/2021/Ar z dnia 5 lipca 2021 r. (tom III, str. 139-173 akt kontroli).

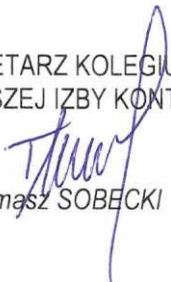
ustawy o pomocy społecznej i ustawy o pieczy zastępczej) czy „Specyfika pieczy zastępczej” (celem było poznanie procedur dotyczących rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej poprzez m.in. omówienie zasad działania i typów rodzin zastępczych z uwzględnieniem zasad kierowania dzieci do tych rodzin)³⁵. Dlatego Kolegium NIK również w tym przypadku uznało za nieuprawniony zarzut sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym.

Z tych wszystkich względów Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie w części.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Tomasz SOBECKI

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Marian BANAS
PREZES NIK



³⁵ Dot. wniosku z dnia 15 stycznia 2019 r. i decyzji Ministra nr 8/2019/RZ z dnia 5 marca 2019 r. (tom III, str. 61-120 akt kontroli).

