



KPS.430.003.2021
Nr ewid. 11/2021/P/20/041/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**POMOC UDZIELANA RODZINOM ZASTĘPCZYM
PRZEZ KOORDYNATORÓW
RODZINNEJ PIECZY ZASTĘPCZEJ**

**DEPARTAMENT PRACY, SPRAW
SPOŁECZNYCH I RODZINY**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

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

Dariusz Rogowski

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

(Marian Banaś

Warszawa, dnia 20.07.2021

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
5.1. Działania podejmowane na rzecz rodzinnej pieczy zastępczej	22
5.1.1. Wyznaczanie koordynatorów	23
5.1.2. Opracowywanie planów pomocy dziecku	27
5.1.3. Dokonywanie ocen sytuacji dziecka oraz modyfikacji planów pomocy dziecku.....	37
5.2. Formy i efekty pomocy udzielanej przez koordynatorów.....	41
5.2.1. Formy wsparcia przewidziane w programach rozwoju pieczy zastępczej	44
5.2.2. Korzystanie przez rodziny zastępcze z uprawnień wynikających z ustawy.....	48
5.2.3. Skuteczność wsparcia udzielanego przez koordynatorów.....	52
5.2.4. Wizyty w rodzinach i pomoc w dostępie do specjalistów	66
5.2.5. Współpraca z instytucjami działającymi na rzecz rodzinnej pieczy zastępczej.....	72
5.3. Organizacja pracy koordynatorów	78
5.3.1. Zatrudnienie koordynatorów	80
5.3.2. Finansowanie zatrudnienia koordynatorów	83
5.3.3. Liczba rodzin zastępczych przypadających na koordynatora	86
5.3.4. Organizacja pracy koordynatorów	88
5.3.5. Sprawozdawczość z efektów działalności koordynatorów.....	99
5.3.6. Podnoszenie kwalifikacji przez koordynatorów	101
5.3.7. Kontrole organizatora rodzinnej pieczy zastępczej	106
6. ZAŁĄCZNIKI.....	110
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	110
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	112
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	120
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	121
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	122
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	126

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Ustawa lub ustawa o pieczy zastępczej	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821, ze zm.);
Ustawa o NIK	ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.);
Rozporządzenie w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 292, poz. 1720);
Pieczka zastępcza	zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców (art. 2 ust. 2 ustawy);
Rodzinna pieczka zastępcza	<p>nieinstytucjonalna forma sprawowania opieki nad dzieckiem i wychowania w przypadku braku takiej możliwości ze strony rodziców. Rodzinna pieczka zastępcza może być sprawowana w formach rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych, zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka (zgodnie z art. 39 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej). I tak:</p> <ul style="list-style-type: none">a/ rodzina spokrewniona – małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, będący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, tj. babcia, dziadek, brat, siostra,b/ niezawodowa – małżonkowie lub osoba, niepozostająca w związku małżeńskim, niebędący wstępnymi lub rodzeństwem dziecka,c/ zawodowa – małżonkowie lub osoba, niepozostająca w związku małżeńskim, niebędąca wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, a wśród nich:<ul style="list-style-type: none">– pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego – w takiej rodzinie umieszcza się nie więcej niż troje dzieci, w razie konieczności umieszczenia rodzeństwa, za zgodą rodziny zastępczej jest dopuszczalne umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci – na pobyt okresowy, do czasu uregulowania ich sytuacji prawnej, nie dłużej niż na 4–8 miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o: powrót dziecka do rodziny, przysposobienie, umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej,– specjalistyczna w takiej rodzinie umieszcza się dzieci legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz dzieci niedostosowane społecznie. W rodzinie może wychowywać się w tym samym czasie nie więcej niż troje dzieci,– rodzinny dom dziecka, rdd forma pieczy zastępczej, w której może przebywać, w tym samym czasie łącznie nie więcej niż ośmioro dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia, jeżeli ta osoba uczy się lub legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i uczy się;
Superwizja	ustawiczny rozwój zawodowy pracowników, służący utrzymaniu wysokiego poziomu świadczonych usług, zachowaniu i wzmacnianiu kompetencji zawodowych, udzielaniu wsparcia, poszukiwaniu źródeł trudności w pracy i możliwości ich pokonywania (na podstawie art. 121a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.);

Organizator rodzinnej pieczy zastępczej, organizator	jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił organizację rodzinnej pieczy zastępczej. W większości przypadków jest to PCPR, natomiast w miastach na prawach powiatu MOPR lub MOPS. Najważniejsze obowiązki organizatora wskazano w art. 76 ust. 4 ustawy;
Koordynator	koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – osoba zatrudniona przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, której zadaniem jest wspieranie rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka;
Asystent rodziny	osoba zatrudniona przez gminę lub podmiot, któremu gmina zleciła organizowanie pracy z rodziną, której zadaniem jest wspieranie rodziny (biologicznej) w samodzielnym pokonywaniu trudności życiowych, zwłaszcza związanych z opieką i wychowaniem dzieci. Najważniejsze zadania asystenta rodziny wskazano w art. 15 ust. 1 ustawy;
Plan pomocy dziecku	plan działań mających na celu pomoc dziecku przebywającemu w pieczy zastępczej, opracowywany przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej we współpracy z asystentem rodziny lub pracownikiem ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania rodziny biologicznej oraz z rodziną zastępczą (art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy);
PCPR lub centrum	powiatowe centrum pomocy rodzinie;
OPS/MOPR/MOPS/ lub ośrodek	ośrodek pomocy społecznej, miejski ośrodek pomocy rodzinie, miejski ośrodek pomocy społecznej, gminny ośrodek pomocy społecznej;
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (nazwa z okresu objętego kontrolą NIK).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działalność koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej jest prawidłowo zorganizowana i przynosi efekty?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo zorganizowano pracę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej?
2. Czy koordynatorzy rzetelnie realizowali przypisane im zadania?
3. Jakie efekty przyniosła pomoc udzielana przez koordynatorów rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka?

Jednostki kontrolowane

21 podmiotów pełniących funkcję organizatora pieczy zastępczej (17 PCPR, trzy MOPR, jeden MOPS)

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka oraz koordynatorzy w skontrolowanych podmiotach

Okres objęty kontrolą 2018–2020 (I półrocze).

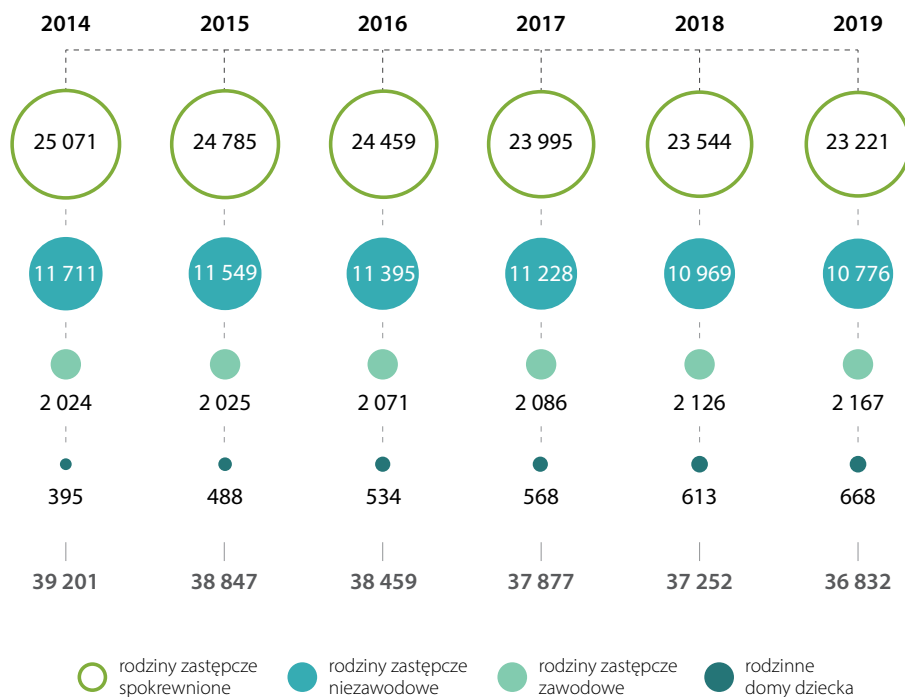
Wykorzystano również dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.

W Polsce funkcjonuje system polityki na rzecz dzieci i rodziny, dzięki któremu realizuje się takie zadania jak udzielanie pomocy finansowej rodzinom z dziećmi w ramach świadczeń rodzinnych, opiekuńczych i alimentacyjnych, tworzenie warunków dla godzenia pracy ze sprawowaniem obowiązków rodzicielskich, ale także kształtowanie warunków dla funkcjonowania rodzicielstwa zastępczego i zwiększenia udziału rodzinnych form opieki nad dziećmi. Na pełny i harmonijny rozwój osobowości dziecka wpływa wychowanie w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia. Nie zawsze jednak rodziny potrafią lub są w stanie zapewnić potrzebną dzieciom opiekę i wówczas system polityki społecznej powinien zapewniać dzieciom prawo do zastępczej opieki rodzinnej (zasada pomocniczości państwa).

Rodziny zastępcze są formą najbardziej zbliżoną do naturalnego środowiska, w jakim powinno wychowywać się dziecko. W latach 2014–2019 liczba podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej uległa zmniejszeniu o 6%, a największy spadek, tj. o 8% odnotowano wśród rodzin zastępczych niezawodowych. Na zbliżonym poziomie zmalała liczba rodzin spokrewnionych (o 7,3%). Wzrosła natomiast o 7,1% liczba rodzin zastępczych zawodowych oraz aż o 69,1% liczba rodzinnych domów dziecka, co jednak wynika przede wszystkim z relatywnie niewielkiej liczby ogólnej tej jakże pożądanej formy pieczy zastępczej.

Infografika nr 1

Liczba podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej w Polsce w latach 2014–2019 (stan na dzień 31 grudnia danego roku)



Źródło: dane MRPiPS obejmujące realizację ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Warunkiem niezbędnym dla realizacji zadań i nieodłącznym elementem wsparcia rodziny jest zatrudnienie profesjonalnej kadry, która powinna świadczyć usługi z zakresu pracy socjalnej i pracy z rodzinami. Zawód

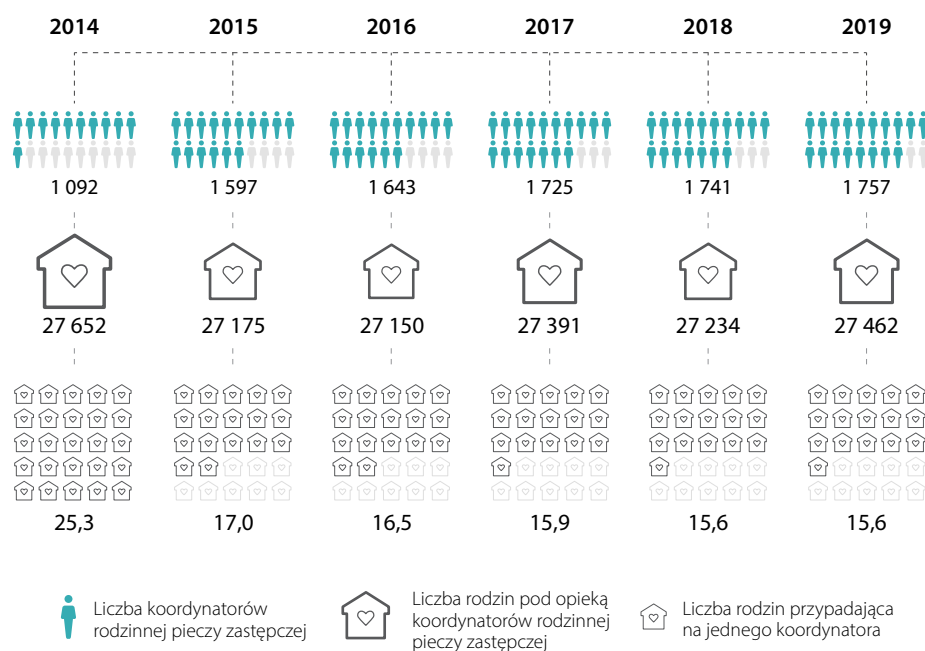
WPROWADZENIE

koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wprowadzono wraz z wejściem w życie w 2012 r. ustawy o pieczy zastępczej. W intencji ustawodawcy¹ koordynator powinien zapewniać rodzinom zastępczym i rdd możliwe pełne należne im wsparcie ze strony PCPR oraz pomagać w kontaktach z ich otoczeniem instytucjonalnym. Osoby zatrudnione na tych stanowiskach są swego rodzaju pracownikiem pierwszego kontaktu dla każdej rodziny zastępczej i rdd, a do ich zadań należy przede wszystkim udzielanie pomocy oraz wspieranie powierzonych środowisk w opiece i wychowaniu dzieci.

Liczba zatrudnionych koordynatorów w całej Polsce stopniowo się zwiększała i w latach 2014–2019 wzrosła o 60,9%, natomiast malała liczba dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej. W ww. okresie odnotowano jej spadek o 3,4%.

Infografika nr 2

Liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2014–2019 oraz rodzin objętych ich opieką



Źródło: dane MRPiPS obejmujące realizację ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Pomimo upływu prawie dziesięciu lat od powołania do życia nowego zawodu, dotychczas nie zostały przeprowadzone ogólnopolskie badania prawidłowości i efektów realizowanych zadań. Nie wykonywano również pogłębionych analiz ewaluacyjnych pod kątem celowości funkcjonowania koordynatorów, chociażby na potrzeby ministra ds. rodziny, który jest odpowiedzialny m.in. za monitorowanie zadań wynikających z ustawy. Takie ekspertyzy i wydane na ich podstawie rekomendacje mogące skutkować m.in. zmianami systemowymi wydają się niezbędne, gdyż realizacja zadań ustawowych napotyka na wiele problemów dotyczących prawidłowego funkcjonowania zarówno organizatorów rodzinnej pieczy, jak i samych koordynatorów.

¹ Patrz: uzasadnienie projektu ustawy z 2008 r.: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/10BD96834F64ACDC125746700371134/\\$file/628-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/10BD96834F64ACDC125746700371134/$file/628-uzasadnienie.doc).

Największą trudnością w budowaniu optymalnego systemu rodzinnej pieczy zastępczej jest niewystarczająca liczba powstających rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka. Do kolejnych problemów należy zaliczyć elementy współpracy instytucjonalnej, w tym przewlekłość postępowań sądowych oraz brak możliwości umieszczenia np. licznego rodzeństwa w jednej rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Występują również sytuacje przepełnienia w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka, a w związku z tym trudności w realizacji postanowień sądu o umieszczeniu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, czy też konieczność poszukiwania miejsc w formach rodzinnych poza powiatem, co skutkuje ograniczonymi kontaktami z rodziną biologiczną. Istotny problem stanowią również kontakty z OPS, co ma związek z niewielkim zaangażowaniem tych instytucji w pracę z rodziną biologiczną lub niejednokrotnie praktycznie jej brakiem w przypadku umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Znaczącym utrudnieniem jest również brak dostępu do specjalistów (np. terapeuta dziecięcy, psychiatra), jak też niski wskaźnik zatrudnienia psychologów, co jest spowodowane w głównej mierze niskimi zarobkami w instytucjach publicznych w stosunku do oferowanych w prywatnych gabinetach.

W realizacji swoich zadań również sami koordynatorzy napotykają na wiele sytuacji problemowych, do których można zaliczyć niskie kompetencje wychowawcze rodzin zastępczych spokrewnionych, roszczeniowe nastawienie rodziny zastępczej, czy też niechęć rodzin zastępczych spokrewnionych do podnoszenia kwalifikacji. Występują też liczne konflikty między rodziną zastępczą a rodziną biologiczną powodowane m.in. wspólnym zamieszkiwaniem rodziny, od której zabrano dziecko z powodu rażących zaniedbań i nałogów wraz z rodziną zastępczą spokrewnioną. Należy też wspomnieć o tym, że praca koordynatora wiąże się z pełnieniem podwójnej roli: wspierającej rodziny zastępcze i jednocześnie kontrolnej, gdyż spoczywa na nim obowiązek powiadomienia dyrektora o rażących zaniedbaniach w rodzinie zastępczej oraz współuczestnictwo w ocenie rodziny zastępczej, co nie sprzyja budowaniu wzajemnego zaufania między rodziną zastępczą a koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej.

W kontekście niedoboru rodzin zastępczych, tj. kluczowego problemu pieczy zastępczej, potrzebą chwili jest wprowadzenie centralnego banku danych o wolnych miejscach w rodzinnej pieczy zastępczej, szczególnie przydatnego dla tych powiatów, które mają na swoim terenie zbyt mało rodzin zastępczych i muszą szukać miejsc dla dzieci w innych jednostkach, a skorzystanie z ogólnopolskiej bazy danych przyspieszyłoby i usprawniło proces umieszczania dzieci w rodzinach. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się również do ułatwienia procesu deinstytucjonalizacji, tj. przekształceń w obszarze pieczy zastępczej, zmierzających do oparcia systemu przede wszystkim na rodzinnych formach pieczy zastępczej i ograniczeniu roli placówek opiekuńczo-wychowawczych².

Rola i znaczenie pieczy zastępczej w systemie pomocy dzieciom i rodzinom są niepodważalne, jednak – jak już wcześniej wspomniano – rodzina zastępcza, wspierana przez koordynatora, jest formą rodziny „jedyne” zbliżoną do naturalnej, po drugie zasadniczym celem pieczy zastępczej jest wzmoc-

² Wniosek skierowany do ministra właściwego do spraw rodziny dotyczący utworzenia centralnego banku danych rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych sformułowany po kontroli nr P/16/038 – Działania powiatów w zakresie tworzenia i wspierania rodzin zastępczych.

WPROWADZENIE

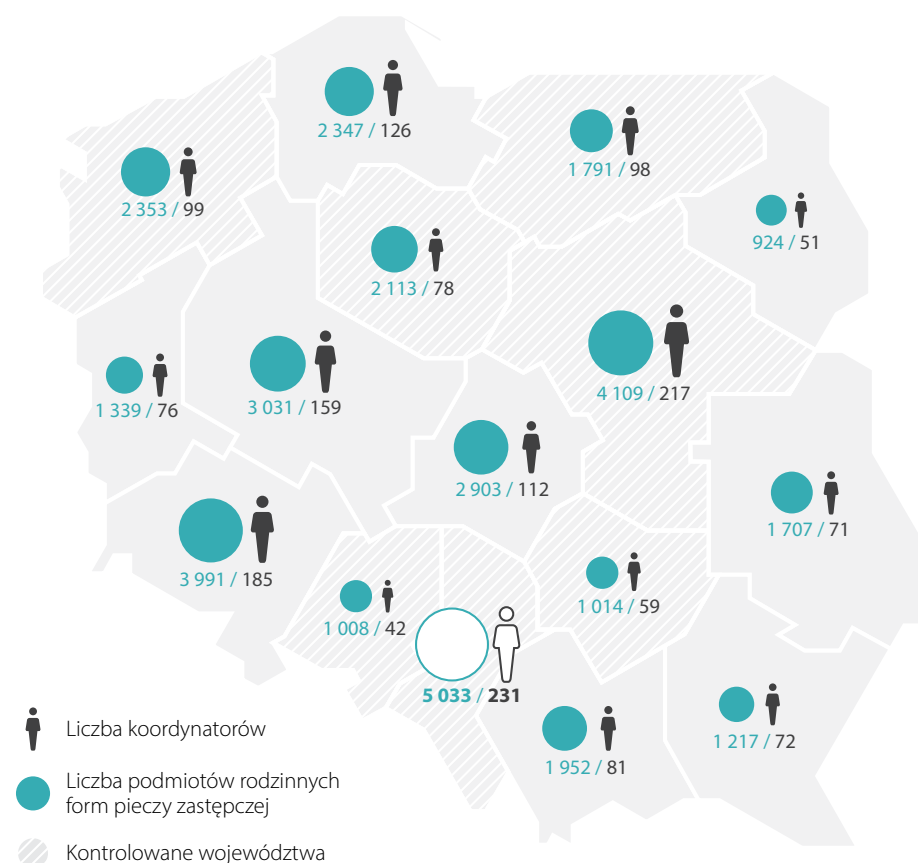
nienie rodzin naturalnych tak, aby dzieci mogły do nich wrócić, a odpowiednie wsparcie w tym zakresie powinno płynąć ze strony ośrodków pomocy społecznej poprzez asystentów rodziny.

Stąd też warunkiem niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania systemu pieczy zastępczej – oprócz wdrożenia instrumentów usprawniających pracę koordynatorów – jest przede wszystkim dobra współpraca instytucjonalna wyrażająca się m.in. w aktywnym współdziałaniu ośrodków pomocy społecznej zatrudniających asystentów rodziny oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w których ustawowe zadania wykonują koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, a także innych instytucji zaangażowanych na rzecz rozwoju rodzinnej opieki zastępczej.

Najwięcej zarówno podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej jak i koordynatorów funkcjonuje w województwie śląskim, co zostało wyróżnione w poniższej infografice prezentującej dane w tym zakresie w poszczególnych województwach.

Infografika nr 3

Liczba podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej wg województw (stan na 31 grudnia 2019 r.)



Źródło: dane MRPIPS obejmujące realizację ustawy o pieczy zastępczej.

Kontrolę podjęto w związku z brakiem stabilności zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, a także docierającymi informacjami o nieprawidłowościach występujących w rodzinach zastępczych.

2. OCENA OGÓLNA

Działalność koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej na ogół była prawidłowo zorganizowana. Stwierdzone nieprawidłowości, w tym nierzetelne działania związane z realizacją zadań koordynatorów, a także brak wypracowanych metod pozwalających na ocenę efektywności działań koordynatorów, potencjalnie mogły mieć niekorzystny wpływ na objęte pomocą środowiska zastępcze i przebywające w nich dzieci.

Objęte wsparciem rodziny zastępcze i osoby prowadzące rodzinne domy dziecka uzyskiwały wsparcie w realizacji obowiązków ustawowych przede wszystkim poprzez rozmowy edukacyjno-wspierające, jak również dzięki zorganizowanej pomocy, której forma była uzależniona od indywidualnych potrzeb tych środowisk. Czynności te podejmowane przez koordynatorów lub pracowników reprezentujących organizatora okazały się skuteczne w odniesieniu do 95,6% zdarzeń zidentyfikowanych jako problemowe, a najskuteczniejsza okazała się pomoc w zapewnieniu dostępu dziecku do przysługujących mu świadczeń zdrowotnych (98,9%).

Skontrolowane samorządy, za pośrednictwem jednostek powołanych jako organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej, generalnie prawidłowo wywiązywały się z obowiązku zapewnienia podmiotom rodzinnej pieczy zastępczej możliwości korzystania z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Za wyjątkiem czterech z 21 skontrolowanych jednostek, rodzinom zastępczym i rdd umożliwiono korzystanie w pełni z należnego im wsparcia. Najczęściej były to szkolenia mające na celu podnoszenie kwalifikacji oraz zajęcia prowadzone w ramach grup wsparcia.

Działania dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej przyjęte w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej były realizowane, jednak z uwagi na nieokreślenie wartości docelowych większości wskaźników, nie można ocenić stopnia wykonania. Należy wskazać, że w trzech z 21 zbadanych jednostek wyznaczono – oprócz wymaganego ustawowo limitu rodzin zastępczych zawodowych – wymierne wskaźniki i oczekiwane rezultaty zakładanych celów i działań, natomiast tylko w przypadku jednego podmiotu wszystkie założenia zostały w pełni zrealizowane.

Oprócz sytuacji w trzech jednostkach, organizatorzy prawidłowo umiejscowili koordynatorów w strukturze organizacyjnej 21 podmiotów. Osoby wykonujące zadania na tych stanowiskach spełniały wymagania ustawowe i były zatrudniane na podstawie form prawnych przewidzianych ustawą, w zdecydowanej większości przypadków na podstawie umowy o pracę, a niezachowanie wymogu zatrudnienia koordynatorów w systemie zadaniowego czasu pracy ustalono tylko w jednej jednostce.

Oceniając organizację pracy należy również zaznaczyć, że skontrolowane jednostki prawidłowo realizowały resortowy program *Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, w ramach którego otrzymywane środki stanowiły około 40% kosztów zatrudnienia koordynatorów. Środki te były jednak niewystarczające dla zapewnienia godziwych wynagrodzeń. Powodowało to dużą rotację na tych stanowiskach, a tym samym niestabilną pracę z rodzinami zastępczymi i rdd. Liczba koordynatorów była niewystarczająca, głównie z uwagi na to, że powiaty nie były skłonne ponosić wydatków na ten cel. W konsekwencji, w połowie skontrolowanych jednostek, przekroczony był ustawowy limit 15 rodzin zastępczych i rdd przypadających na jednego koordynatora. W tej sytuacji krytycznie należy ocenić to, że w 2020 r. nie został uruchomiony przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej program wspierający zatrudnienie koordynatorów, mimo takiej dyspozycji wynikającej z art. 247 ustawy o pieczy zastępczej.

Badając działania koordynatorów na rzecz rodzin NIK ustaliła, że prowadzona przez nich dokumentacja nie pozwalała na pełne zweryfikowanie, w jakim stopniu podejmowane czynności przynosiły zakładane efekty. Ma to szczególne znaczenie w przypadku wystąpienia poważnych problemów z dzieckiem i ewentualnych postępowań sądowych związanych z ustaleniem prawidłowości pracy koordynatorów i jej monitoringu ze strony organizatora. Zdaniem NIK, wprowadzenie ogólnopolskich standardów pracy koordynatorów pozwoliłoby na jednolitą interpretację założeń pracy, kompetencji, czy też ram podejmowanych działań. Ich brak, chociażby na ogólnym poziomie, sprzyja dowolności interpretacyjnej, co powoduje m.in. niejednokrotnie rozbieżne stanowiska służb kontrolnych. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku wzorów dokumentów. Brak formalnego udokumentowania problemów i czynności, bądź sygnalizowanie ich w sposób hasłowy spowodował, że po kontroli w tylko w dziewięciu z 21 podmiotów NIK uznała, że w aktach rodzin zawarto rzetelne dane w tym zakresie.

NIK ustaliła również, że organizatorzy nie egzekwowali wymaganych sprawozdań z efektów pracy koordynatorów w 10 z 21 skontrolowanych jednostek. Oceniając rzetelność tych dokumentów wskazać należy na ich ogólnikowość, gdyż zamieszczano w nich głównie ewidencję podejmowanych czynności, bez odniesienia do efektów poszczególnych działań.

W 15 z 21 jednostek objętych kontrolą stwierdzono nieprawidłowości i nierzetelne działania związane z realizacją zadań przez koordynatorów. Dotyczyły one: (1) długotrwałego opracowywania planów pomocy dziecku (w skrajnych przypadkach osiem i dwanaście lat) czy nawet braku takich dokumentów; (2) opracowywania planów bez udziału asystenta rodziny biologicznej lub podmiotu organizującego pracę z rodziną; (3) braku spójności planów z wnioskami wynikającymi z okresowej oceny sytuacji dziecka; (4) niezgodności wyznaczonych celów z podejmowanymi działaniami; (5) niezamieszczenia lub nierzetelnego wyznaczania celów długoterminowych i/lub krótkoterminowych; (6) opracowywania tych dokumentów w sposób niezindywidualizowany, bez respektowania obowiązku wysłuchania dziecka i z pominięciem jego diagnozy psychofizycznej, także bez wskazania osób odpowiedzialnych za realizację zadań; (7) niedochowania terminów przeprowadzania ocen sytuacji dziecka; (8) niewywiązywania się z obowiązku gromadzenia i przekazywania rodzinom zastępczym i rdd kompletu dokumentów dotyczących dziecka; (9) zaniechania czynności mających na celu uzyskanie należnych świadczeń alimentacyjnych, czy też uregulowania sytuacji prawnej dzieci.

Warto zaznaczyć, że prawie 77% rodzin zastępczych uznała działania koordynatorów jako całkowicie lub w ograniczonym zakresie potrzebne i skuteczne. Wyniki te świadczą o celowości funkcjonowania koordynatorów, co ma szczególne znaczenie w kontekście deficytu rodzinnych środowisk zastępczych i spadku zainteresowania osób pełnieniem tej roli, mimo prowadzenia przez powiaty systematycznych szkoleń i promowania rodzicielstwa zastępczego.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

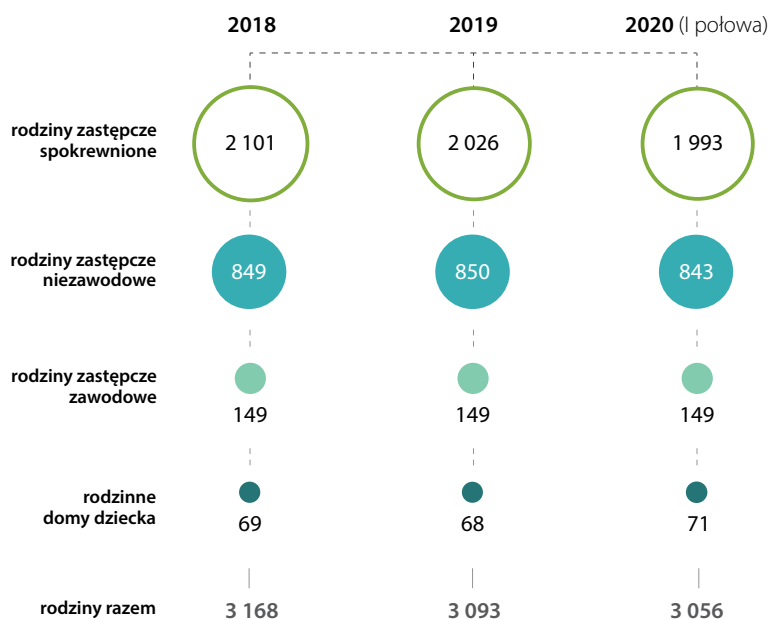
Malejąca liczba rodzin zastępczych, głównie spokrewnionych

W 21 skontrolowanych powiatach z siedmiu województw liczba rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka ogółem zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą z 3168 w 2018 r. do 3056 na koniec czerwca 2020 r. (o 3,5%). W znacznej mierze spadek ten spowodowany był dostrzegalnym zmniejszeniem się liczby rodzin zastępczych spokrewnionych w tym okresie (o 5,1%). W niewielkim stopniu, tj. o 0,7%, zmniejszyła się również liczba rodzin zastępczych niezawodowych. Przez cały okres objęty kontrolą na tym samym poziomie utrzymywała się natomiast liczba rodzin zastępczych zawodowych, a spośród wszystkich form pieczy zastępczej nieznacznie wzrosła jedynie liczba rodzinnych domów, mianowicie o 2,9%.

Proporcje poszczególnych form pomocy utrzymywały się na podobnym poziomie. Na koniec I półrocza 2020 r. największy odsetek stanowiły rodziny zastępcze spokrewnione (65,2%). W dalszej kolejności były to rodziny zastępcze niezawodowe (27,6%) i rodziny zastępcze zawodowe (4,9%) oraz rodzinne domy dziecka (2,3%).

Infografika nr 4

Liczba i typ rodzin zastępczych i rdd z terenu powiatu w 21 kontrolowanych jednostkach, wg stanu na koniec roku lub półrocza



Źródło: dane z kontroli NIK.

Duże zróżnicowanie wsparcia koordynatora

W latach 2018–2020 (I połowa) wsparciem koordynatora objętych było odpowiednio: 80,4%, 81,7% i 79,5% rodzin zastępczych. Zauważalne są jednak duże różnice pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Na 21 skontrolowanych podmiotów np. w pięciu powiatach, tj.: grudziądzkim, mińskim, myśliborskim, skarżyskim oraz w Zabrzu (miasto na prawach powiatu), wszystkie rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka były objęte opieką koordynatora, natomiast w czterech powiatach, tj. bydgoskim, kętrzyńskim, olsztyńskim i stargardzkim, koordynatorzy obejmowali opieką mniej niż 60% wszystkich rodzin zastępczych i rdd. W pozostałych 10 powiatach wskaźnik ten przyjmował wartość w przedziale od 80 do 99%. [str. 86]

Prawidłowość i rzetelność działań na rzecz wspieranych środowisk

W 15 z 21 jednostek objętych kontrolą, działania na rzecz rodzin zastępczych i rdd były podejmowane nieprawidłowo, w tym nierzetelnie³. Stany nieprawidłowe oraz działania nierzetelne obejmowały: (1) długotrwałość przygotowywania, a nawet brak planów pomocy dziecku; (2) opracowywanie planów pomocy z pominięciem wniosku i opinii podmiotu pieczy zastępczej oraz bez udziału asystenta rodziny biologicznej lub podmiotu organizującego pracę z rodziną, czyli ośrodka pomocy społecznej. Oceniając zawartość tych dokumentów zidentyfikowano przypadki: (1) niezamieszczenia lub nierzetelnego wyznaczania celów długoterminowych i/lub krótkoterminowych; (2) opracowywania planów pomocy dziecku w sposób niezindywidualizowany; (3) niezgodności wyznaczonego celu z podejmowanymi działaniami; (4) opracowywania planów pomocy dziecku z pominięciem diagnozy psychofizycznej dziecka oraz niewskazania osób odpowiedzialnych za realizację zadań.

Stwierdzono ponadto: (1) brak spójności planów z wnioskami wynikającymi z okresowej oceny sytuacji dziecka, niedochowanie terminów przeprowadzania ocen sytuacji dziecka, określonych w art. 131 ust. 1 ustawy; (2) odstępianie od respektowania obowiązku wysłuchania dziecka, wynikającego z art. 4a ustawy; (3) niewywiązywanie się z obowiązku gromadzenia i przekazywania rodzinom zastępczym i rdd kompletu dokumentów dotyczących dziecka, wymienionych w artykule 38a ust. 1 ustawy. [str. 20–41]

Badanie 306 planów pomocy dziecku po wprowadzeniu wymogu opracowania tego dokumentu, tj. po wejściu w życie ustawy w 2012 r. wykazały, że dokumenty te zostały opracowane średnio po 177 dniach (czyli po niemal pół roku) od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Jednocześnie po analizie 83 planów pomocy opracowanych dla podopiecznych umieszczonych w pieczy przed wprowadzeniem przepisów nakazujących opracowanie przedmiotowych planów. Ustalono, że były one przygotowane średnio po 636 dniach od wejścia w życie ustawy. Dodać należy, że w poszczególnych jednostkach okres ten był bardzo zróżnicowany, a w skrajnych przypadkach zostały one opracowane po kilku latach od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Na przykład w **MOPR w Zabrze** czas od umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej do opracowania planu pomocy zawierał się w przedziale od 224 do 1 683 dni, a w **PCPR w Strzelcach Opolskich** dokumenty te sporządzano w okresie od 87 dni do 300 dni, a w jednym przypadku po ośmiu latach. Długotrwałe przygotowania planów pomocy stwierdzono we wszystkich jednostkach. Jako podstawowy dokument określający kierunki pracy z dzieckiem powinien być on opracowywany niezwłocznie po zapoznaniu się z sytuacją dziecka. Należy mieć na uwadze, że jakkolwiek w obowiązujących przepisach nie został wskazany termin dotyczący opracowania planu pomocy dziecku umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej, to dla pieczy instytucjonalnej w rozporządzeniu w spra-

Nierzetelne działania na rzecz podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej

Długotrwałe przygotowywanie planu pomocy dziecku

³ Na podstawie analizy dokumentacji 271 rodzin zastępczych i rdd (z tego 174 objętych i 97 nieobjętych wsparciem koordynatora).

wie instytucjonalnej pieczy zastępczej ustalono, że plan opracowuje się niezwłocznie po sporządzeniu diagnozy psychofizycznej dziecka, a diagnozę sporządza się również niezwłocznie (§ 14 ust. 1 i § 15 ust. 1).

We wszystkich skontrolowanych sprawach – zgodnie z art. 130 ust. 1 pkt 6 ustawy – w ocenie sytuacji dziecka każdorazowo brał udział koordynator, a w przypadku rodzin nieobjętych opieką koordynatora uczestniczył pracownik jednostki, sprawujący z ramienia organizatora opiekę nad rodziną. [str. 28–29]

Skargi na pracę koordynatora

W trzech z 21 skontrolowanych jednostek do organizatorów wpłynęło łącznie dziewięć skarg na pracę koordynatorów. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone i uznane zostały za bezzasadne. Składane były przede wszystkim przez rodziców biologicznych dzieci przebywających w pieczy i dotyczyły głównie utrudniania im kontaktu z dziećmi. W sprawie działań podejmowanych przez organizatora wpłynęły skargi wyłącznie dotyczące funkcjonowania **PCPR w Mińsku Mazowieckim** i odnosiły się m.in. do działań wykonywanych przez rodzinę zastępczą, jednak rada powiatu uznała je za bezzasadne, gdyż aktywność skarżącej (matka biologiczna dziecka w pieczy) miała charakter nękania oraz zniesławiania dyrektora PCPR, koordynatora, sędziów sądu rodzinnego oraz rodziny zastępczej. [str. 108–109]

Lakoniczne i ogólnikowe zapisy w dokumentacji

Badając formy i efekty pomocy udzielanej rodzinom zastępczym i rdd⁴ kontrolerzy wielokrotnie stwierdzali nierzetelność prowadzonej dokumentacji, na podstawie której ustalano zaistnienie sytuacji problemowych i metody ich rozwiązania (lub przyczyny braku skutecznych działań). Dokumentacja koordynatorów cechowała się również bardzo wysokim poziomem zagregowania danych ilościowych dotyczących podejmowanych działań i udzielanej pomocy, zamieszczanych w dokumentach sprawozdawczych (np. w kartach działań podjętych w rodzinie czy miesięcznych lub rocznych sprawozdaniach z efektów pracy). Podawano w nich w sposób ogólny zarówno charakterystykę problemów, jak również rodzaje i efekty wsparcia.

W związku z powyższym tylko w dziewięciu z 21 jednostek objętych kontrolą NIK uznała, że w prowadzonej dokumentacji zawarto rzetelne i konkretne dane dotyczące zidentyfikowanych problemów środowisk zastępczych i podejmowanych w związku z ich wystąpieniem działań ze strony koordynatora bądź organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. [str. 52]

Skuteczność rozwiązywania problemów i formy wsparcia

Rozpoznane sytuacje problemowe

Łącznie zidentyfikowano 818 sytuacji problemowych⁵, z których najwięcej związanych było z zapewnieniem dziecku kształcenia, wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych (27,3%), dostępem dziecka do przysługujących

⁴ Na potrzeby kontroli przyjęto, że skuteczność wsparcia udzielanego rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka zostanie zwymiarowana poprzez ustalenie konkretnych efektów działań koordynatorów (rozwiązanie problemu) w odniesieniu do siedmiu zadań tych środowisk, wynikających z art. 40 ust. 1 pkt 1–7 ustawy.

⁵ Badanie efektów działań pomocowych przeprowadzono na podstawie dokumentacji 455 dzieci, z tego 333 przebywających w środowiskach bezpośrednio wspieranych przez koordynatora oraz 122 podopiecznych z rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka otrzymujących pomoc ze strony pracowników socjalnych zatrudnionych u organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

świadczeń zdrowotnych (22,9%) oraz zaspokojeniem jego potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych oraz religijnych (17,5%). Najmniej problemów dotyczyło zapewnienia dziecku ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w jego życie prywatne (2,2%). [str. 52–53]

Koordynatorzy i – w stosunku do rodzin zastępczych i rdd nieobjętych opieką koordynatora – pracownicy wykonujący te zadania skutecznie wspierali rodziny zastępcze i prowadzących rdd w realizacji ich ustawowych obowiązków, określonych w art. 40 ust. 1 pkt 1–7 ustawy. W sytuacjach problemowych przeprowadzali rozmowy z rodzinami zastępczymi i dziećmi. Organizowali też pomoc, której forma była uzależniona od indywidualnych potrzeb. Działania koordynatorów lub pracowników reprezentujących organizatora okazały się skuteczne w odniesieniu do 95,6% zdarzeń. Wartość tego wskaźnika oscylowała od 98,9% w przypadku działań związanych z zapewnieniem dostępu dziecku do przysługujących mu świadczeń zdrowotnych do 91,9% w odniesieniu do skuteczności działań związanych z zapewnieniem dziecku ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w jego życie prywatne. [str. 41–42, 52–53]

Wysoka skuteczność (95,6%) zdiagnozowanych sytuacji problemowych

Na 21 skontrolowanych podmiotów działania zakwalifikowane jako nieskuteczne wsparcie ze strony koordynatora bądź organizatora zostały ustalone w dziewięciu jednostkach. Należy mieć na uwadze, że nawet incydentalne zaniechanie lub opóźnienie działań w tak wrażliwych kwestiach jak problemy w pieczy zastępczej skutkować może daleko idącymi konsekwencjami dla dzieci oddanych pod opiekę rodzinnym podmiotom zastępczym.

Nieskuteczne wsparcie w dziewięciu jednostkach

W trzech jednostkach (na 21 skontrolowanych) nie podjęto działań mających na celu uzyskanie należnych świadczeń alimentacyjnych, zaniedbując tym samym uzyskanie należnego wsparcia finansowego dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej. Stanowiło to naruszenie art. 38 ust. 2 ustawy, obligujący kierownika PCPR do działań mających na celu uzyskanie świadczeń alimentacyjnych, tj. gdy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok.

W przypadku dwóch skontrolowanych jednostek (z 21) wniosek wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dwojga dzieci celem uregulowania ich sytuacji prawnej został złożony do właściwego sądu dopiero po upływie ponad pięciu latach, co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 7 ustawy. Takie działania powinny zostać podjęte po upływie 18 miesięcy od umieszczenia podopiecznego w pieczy zastępczej. [str. 41–42]

Wyniki anonimowych badań ankietowych potwierdzają też aktywne uczestnictwo koordynatorów w realizacji celów wyznaczonych w planach pomocy dziecku. Aż 78,8% respondentów potwierdziło, że koordynator pomagał w realizacji wszystkich lub większości celów, a tylko 4,9% podało, że koordynator w ogóle nie brał udziału w realizacji działań wynikających z planu pomocy dziecku. Warto dodać, że dokonując ogólnej oceny pomocy i wsparcia niesionego przez koordynatora prawie 77% badanych pomoc koordynatorów uznało jako całkowicie lub w ograniczonym zakresie potrzebną i skuteczną. Jednak dla niemal 15% okazała się ona zbędna i nieskuteczna. [str. 37, 66]

Pozytywna ocena pracy koordynatorów w ankietach

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zapewnienie rodzinom zastępczym możliwości korzystania z uprawnień

Rodzinom zastępczym i rdd zapewniono możliwość korzystania z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Najczęściej uczestniczyły one w szkoleniach mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji (54,2% badanych środowisk) oraz w zajęciach prowadzonych w ramach grup wsparcia (33,2% środowisk zastępczych). W najmniejszym stopniu badane rodziny zastępcze oraz rdd korzystały z pomocy prawnej (9,2% rodzin) i wolontariuszy (3,3% próby). [str. 41–42]

Brak możliwości korzystania z niektórych form pomocy

Należy zaznaczyć, że na 21 skontrolowanych podmiotów w dwóch powiatach funkcjonujące na ich terenie rodziny zastępcze i rdd pozbawione były możliwości skorzystania z rodziny pomocowej, pomocy wolontariuszy, czy poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie kompetencji rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego, natomiast na terenie Mińska Mazowieckiego i Żyrardowa nie uruchomiono grup wsparcia. [str. 43]

Badania kontrolne nie wykazały różnic w zakresie korzystania z poszczególnych uprawnień pomiędzy rodzinami objętymi i nieobjętymi wsparciem koordynatora. Jedynie w MOPS w Bydgoszczy ze wsparcia rodziny pomocowej, zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi, uzyskania porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej, prawa do urlopu, udziału w grupie wsparcia, czy też poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego – skorzystały wyłącznie środowiska wspierane przez koordynatora. [str. 52]

Przeprowadzanie wizyt środowiskowych średnio raz w miesiącu

Średnio raz na miesiąc, z jednakową częstotliwością dla rodzin objętych wsparciem koordynatora, jak i pomocą ze strony organizatora, przeprowadzane były wizyty środowiskowe. W przypadku pięciu podmiotów (na 21 zbadanych) wystąpiły jednak znaczące rozbieżności w tym zakresie, gdyż w tych jednostkach koordynatorzy wizytowali rodziny co miesiąc, natomiast pracownicy organizatora odbywali wizyty raz na pół roku, głównie dopiero w związku ze sporządzaniem ocen sytuacji dziecka. [str. 43, 66]

Współpraca instytucjonalna

We wszystkich skontrolowanych jednostkach koordynatorzy oraz pracownicy organizatora wspierali rodziny zastępcze poprzez współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Obejmowała ona przede wszystkim ścisłą współpracę z sądami rodzinnymi, ośrodkami adopcyjnymi i ośrodkami pomocy społecznej, a także ze szkołą. Współpraca z sądami rodzinnymi obejmowała przede wszystkim wydawanie opinii dotyczących możliwości powrotu dziecka pod opiekę rodziców wskazanej w art. 47 ust. 6 ustawy oraz przygotowanie opinii o konieczności uregulowania sytuacji prawnej dziecka po upływie 18 miesięcy od chwili umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, jeśli sytuacja rodziców dziecka nie uległa zmianie, wskazanej w art. 47 ust. 7 ustawy. [str. 72–73]

Zaniechania współpracy z OPS na etapie przygotowania planu pomocy dziecku

Działania na rzecz dzieci podejmowane z ośrodkami pomocy społecznej koncentrowały się na pozyskiwaniu informacji o biologicznych rodzicach dzieci, w tym przede wszystkim czy korzystali z pomocy oraz czy mieli przydzielonego asystenta rodziny. Informacje te były niezbędne m.in. przy opracowywaniu planów pomocy dziecku. Kontrola w 21 jednostkach wyka-

zała, że w sześciu podmiotach koordynatorzy nie współpracowali z asystentami rodziny lub innymi pracownikami ośrodków pomocy społecznej organizującymi pracę z rodziną biologiczną dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej, co było wymagane przepisem zawartym w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej. [str. 76–77]

Współpraca z ośrodkami adopcyjnymi obejmowała zgłaszanie do adopcji dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. Przedstawiciele tych placówek uczestniczyli również w posiedzeniach zespołów ds. oceny sytuacji dziecka, analizując sytuację dzieci także pod kątem przebiegu procesów adopcyjnych. Zarówno koordynatorzy, jak i organizatorzy współpracowali również z placówkami szkolnymi, przede wszystkim poprzez kontakty z pedagogiem szkolnym oraz wychowawcą dzieci, a także prowadząc monitoring postępów w nauce oraz zachowania dzieci w szkole i w grupie rówieśniczej. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. [str. 77]

Koordynatorzy oraz organizatorzy, stosownie do art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej, zapewnili rodzinom zastępczym i prowadzącym rdd możliwość korzystania ze specjalistycznej pomocy. W zależności od problemu i potrzeb zarówno dziecka, jak i własnych, w największym stopniu wykorzystywana była pomoc udzielana przez psychologów (60% przypadków). Korzystano również ze wsparcia reedukacyjnego (17,4%), a w najmniejszym zakresie z pomocy rehabilitacyjnej (7,4%). Rodziny zastępcze oraz prowadzący rdd w 15,2% przypadkach korzystali również z innych form pomocy specjalistycznej, takich jak: pomoc pedagoga, logopedy, doradcy zawodowego, wsparcia prawnego. Specjalistyczna pomoc – w zależności od występującego problemu – miała charakter przede wszystkim doraźny, również długofalowy, gdy zaistniała konieczność. Generalnie, w przypadku pomocy psychologicznej i reedukacyjnej, pomoc wiązała się ze wsparciem długookresowym, natomiast w przypadku pomocy prawnej była to raczej pomoc doraźna. Wsparcie psychologiczne jednostki kontrolowane zapewniały we własnym zakresie. Była to głównie pomoc w rozwiązywaniu problemów wychowawczych pojawiających się w rodzinach. Rodziny mogły korzystać z diagnozowania dzieci, opiniowania, działalności terapeutycznej i profilaktycznej, poradnictwa i konsultacji informacyjno-szkoleniowych. Działania koordynatorów i organizatorów w przypadku pozostałych rodzajów specjalistycznej pomocy, polegały przekazywaniu danych kontaktowych do specjalistów z zakresu rehabilitacji, w tym pomoc w wyszukiwaniu właściwych poradni i ułatwienie dostępu do nich, jak również do specjalistów w dziedzinie reedukacji (pomoc obejmująca zapewnienie dzieciom dostępu do edukacji specjalnej oraz do osób czy placówek udzielających korepetycje). [str. 69–71]

We wszystkich skontrolowanych powiatach, zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy, zostały opracowane i były realizowane trzyletnie powiatowe programy dotyczące rozwoju pieczy zastępczej. Zaplanowane cele i podporządkowane im działania obejmujące rozbudowę i wspieranie systemu pieczy zastępczej, były tożsame z zawartymi w ustawie o pieczy zastępczej, a ich charakter odpowiadał potrzebom rodzin zastępczych objętych szczegółowym badaniem. Założenia dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej,

Współpraca z ośrodkami adopcyjnymi i szkołami

Pomoc psychologiczna najczęściej wykorzystywaną formą wsparcia specjalistycznego

Brak mierników osiągnięcia założonych celów w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej

przyjęte w powiatowych programach, były realizowane. Jednak z uwagi na nieokreślenie wartości docelowych większości wskaźników ich realizacji, nie można ocenić stopnia ich wykonania. Jedynie w trzech jednostkach ustalono – oprócz wymaganych ustawowo – wymierne wskaźniki i oczekiwane rezultaty zakładanych celów i działań.

Sprawozdania z realizacji programu przedkładane były przez organizatorów (odpowiedzialnych za realizację, monitoring, ewaluację i sprawozdawczość) łącznie ze sprawozdawczością dotyczącą działalności kontrolowanych jednostek. W praktyce w dokumentach tych nie odnoszono się bezpośrednio do poziomu realizacji działań założonych w programach, prezentując jedynie opisy poszczególnych działań w zakresie pieczy zastępczej. [str. 44–46]

Organizacja pracy koordynatorów

Niewyodrębnienie zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej

W trzech z 21 skontrolowanych podmiotów ustalono nieprawidłowe umiejscowienie w regulaminach organizacyjnych komórki realizującej zadania rodzinnej pieczy zastępczej, polegające na braku wydzielenia w strukturze organizacyjnej PCPR zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej, co było niezgodne z art. 76 ust. 2 ustawy. [str. 88]

Niejednolitość stosowanej dokumentacji

Wewnętrzne uregulowania – obejmujące organizację, sposób realizacji i dokumentowania zadań przez koordynatorów – były różne w jednostkach objętych kontrolą. W sposób formalny, w ramach dobrych praktyk, dokumenty czy formularze regulujące sposób wykonywania zadań przez koordynatorów zostały wdrożone tylko w sześciu podmiotach. W pozostałych przypadkach organizatorzy, opracowali i stosowali formularze, które nie zostały jednak wprowadzone do stosowania w formie wewnętrznych regulacji. Sytuacja ta narusza standardy kontroli zarządczej i obarczona jest ryzykiem stosowania przez poszczególnych koordynatorów narzędzi pracy, które nie byłyby jednolite lub zostały zmodyfikowane bez wiedzy ich przełożonych. [str. 89–91]

Spełnianie wymagań ustawowych przez wszystkich zatrudnionych koordynatorów

Wszyscy koordynatorzy zatrudnieni w okresie objętym kontrolą spełniali wymogi wynikające z art. 78 ust. 1 pkt 1–2 i pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej. W stosunku do żadnej z ww. osób nie miały zastosowania przesłanki negatywne zatrudnienia na stanowisku koordynatora, o których mowa w art. 78 ust. 1 pkt 4 oraz w art. 78 ust. 2 ww. ustawy. [str. 80]

Katalog zadań koordynatorów, określony w regulaminach organizacyjnych oraz w zakresach czynności, odpowiadał zadaniom wymienionym w art. 77 ust. 3 pkt 1–7 ustawy. W zdecydowanej większości przypadków organizator rodzinnej pieczy zastępczej zapewniał zatrudnienie koordynatora na podstawie umowy o pracę. Jedynie w dwóch skontrolowanych jednostkach stosowano umowy zlecenia, które każdorazowo poprzedzały zatrudnienie w formie umowy o pracę. Oprócz PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim, wszyscy koordynatorzy, zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy, zostali zatrudnieni w systemie zadaniowego czasu pracy, co uwzględniały zarówno regulaminy pracy, jak i warunki zatrudnienia zawarte w zakresach obowiązków poszczególnych koordynatorów. [str. 80–81]

W myśl 79 ust. 3 ustawy, praca na stanowisku koordynatora nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego lub pracownika PCPR na innym stanowisku pracy (lub w innej jednostce systemu

pomocy społecznej). Nie stwierdzono również przypadków prowadzenia przez nich postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat (stosownie do art. 79 ust. 4 ustawy). [str. 80]

W 11 z 21 skontrolowanych jednostek wystąpiły przypadki przekroczenia limitu rodzin, określonego w art. 77 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym koordynator nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 takich środowisk. W objętych kontrolą jednostkach była jednak tendencja do systematycznego wzrostu stabilności zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. W 2018 r. z pracy we wszystkich skontrolowanych powiatach odeszło ok. 20% wszystkich zatrudnionych koordynatorów, w 2019 r. było to 15%, a wg stanu na 30 czerwca 2020 r. z pracy odeszło ok. 6%. Systematycznie więc ulegał zmniejszeniu wskaźnik fluktuacji. [str. 87, 79]

We wszystkich jednostkach organizatorzy zapewnili możliwość szkoleń, a koordynatorzy brali udział w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe. W dziewięciu jednostkach (na 21 skontrolowanych) koordynatorzy nie mieli możliwości skorzystania ze wsparcia w formie superwizji oraz nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących walki ze stresem i przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu. Spowodowane to było brakiem potrzeby korzystania z tego typu szkoleń, jak również wysoką ich ceną. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie ustalono przypadków wskazujących na to, aby wymiar szkoleń podnoszących kwalifikacje i poradnictwa zawodowego nie były nieadekwatne do potrzeb koordynatorów. Może to jednak wynikać z niesformalizowanej identyfikacji oczekiwań koordynatorów w tym zakresie, gdyż 1/3 ankietowanych koordynatorów podała, że pracodawca w ciągu ostatnich trzech lat nie zasięgał opinii na temat zapotrzebowania na szkolenia, a ponadto wskazywali na potrzebę większego dostępu do nich. [str.101–104]

Brak należytego nadzoru ze strony organizatora spowodował, że w 10 na 21 skontrolowanych jednostkach naruszony został art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy, zgodnie z którym jednym z obowiązków koordynatora jest przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów pracy. Kontrola NIK wykazała, że sprawozdania koordynatorów, niejednokrotnie składane raz do roku przez wszystkich koordynatorów zbiorczo, są pełne danych liczbowych, ale lakoniczne pod względem merytorycznym, co bardzo utrudnia, a raczej uniemożliwia dokonanie na ich podstawie oceny efektywności pracy koordynatorów i ewaluacji ich działań. [str. 99–100]

Głównym źródłem finansowania zatrudnienia koordynatorów w latach 2018–2019 były środki własne powiatów, odpowiednio 59,5% (3992,1 tys. zł) i 66,2% (5074 tys. zł) łącznych poniesionych na ten cel kosztów. Uzupełniający element finansowania stanowiły środki pochodzące z *Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, realizowanego od 2012 r. przez MRPiS. W 2020 r. nie został jednak uruchomiony program wspierający zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, co stanowiło naruszenie art. 247 ustawy o pieczy zastępczej. [str. 83–84]

We wszystkich skontrolowanych jednostkach dane – w zakresie liczby koordynatorów, liczby rodzin objętych ich opieką, a także wynagrodzeń koordynatorów – wykazane we wnioskach o dofinansowanie ze środków tego programu oraz w sprawozdaniach składanych do MRPiS z jego realizacji,

Nieprzestrzeżenie limitu rodzin przypadających na jednego koordynatora

Zapewnienie przez organizatora udziału w szkoleniach i poradnictwie zawodowym

Niewyegzekwowanie sprawozdań z efektów pracy koordynatorów oraz ich lakoniczność

Środki własne powiatu jako główne źródło finansowania zatrudnienia koordynatorów

Prawidłowa realizacja programu resortowego w skontrolowanych powiatach

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

były zgodne ze stanem faktycznym i ewidencją księgową. Spełniony został również warunek zapewnienia odpowiedniego udziału własnego, określonego w ogłoszeniach programu na 2018 r. i 2019 r. [str. 84]

Brak kontroli ze strony samorządowych organów nadzorczych w 11 z 21 skontrolowanych jednostkach

Ponad połowa organizatorów lub wspieranych przez nich rodzin zastępczych i rdd nie była przez dwa i pół roku przynajmniej raz skontrolowana przez samorządowe organy nadzorcze w zakresie wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym działalności koordynatorów. Ich działania kontrolne, wynikające z art. 38b ust. 1 ustawy, ograniczały się głównie do zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności podległych jednostek lub wydawania upoważnień do sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi i rdd, na podstawie których również w tych jednostkach nie wykonywano czynności kontrolnych. Świadczy to o sprawowaniu kontroli przez zarządy powiatów w niewystarczającym stopniu. [str. 106–107]

Kontrole z urzędów wojewódzkich u 12 z 21 skontrolowanych organizatorów

W ramach pełnionego nadzoru w ponad połowie skontrolowanych jednostek zostały przeprowadzone przez służby wojewodów kontrole, obejmujące swym zakresem wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej, w tym działalność koordynatorów. Jest to również niezadawalający wskaźnik, jednak należy mieć na uwadze, że liczba kontrolowanych na podstawie art. 186 pkt 3 ustawy jednostek, jest nieporównywalnie większa od podmiotów, nad którymi kontrolę sprawuje zarząd powiatu. [str. 108–109]

4. WNIOSKI

Mając na uwadze ustalenia kontroli, NIK formułuje następujące wnioski legislacyjne:

1. Opracowanie i wdrożenie standardów wykonywania zadań przez koordynatorów, obejmujących m.in. termin opracowywania planów pomocy dziecku i zawartość tego dokumentu.
2. Wprowadzenie planu pracy z rodziną zastępczą obejmującego pracę z dzieckiem, w miejsce planu pracy z dzieckiem.

Minister Rodziny
i Polityki Społecznej

Niezbędne jest także przeprowadzenie przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej pogłębionej analizy niewspółmiernego do potrzeb zainteresowania pełnieniem roli rodzinnej pieczy zastępczej przez potencjalnych rodziców zastępczych oraz skuteczności i uzyskanych efektów pracy koordynatorów, a także wznowienie dofinansowania zatrudnienia koordynatorów w ramach programu *Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, w tym wcześniejsze uruchamianie procedury związanej m.in. z uruchamianiem środków finansowych dla jego beneficjentów.

1. Podejmowanie skutecznych działań mających na celu przestrzeganie limitów środowisk zastępczych przypadających na jednego koordynatora.
2. Wywiązywanie się z obowiązku rzetelnego przygotowania planu pomocy dziecku oraz dokonywania niezbędnych modyfikacji tego dokumentu, w tym podejmowanie skutecznej współpracy instytucjonalnej, przede wszystkim z ośrodkami pomocy społecznej na etapie przygotowania planu.
3. Usprawnienie procedury opracowywania planów pomocy dziecku.
4. Wywiązywanie się z obowiązku zasięgnięcia opinii rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka przed wyznaczeniem koordynatora.
5. Rzetelne prowadzenie dokumentacji rodzin zastępczych poprzez zamieszczanie konkretnych danych dotyczących m.in. zidentyfikowanych problemów rodzinnych środowisk zastępczych i podejmowanych w związku z ich wystąpieniem działań.
6. Wdrożenie w sposób formalny wewnętrznych uregulowań obejmujących realizację i rozliczanie zadań koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.
7. Egzekwowanie składania przez koordynatorów corocznego sprawozdania z efektów pracy.
8. Zapewnianie rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka możliwości korzystania ze wszystkich uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej.

Organizatorzy
rodzinnej pieczy
zastępczej

1. Zintensyfikowanie działań nadzorczych nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej poprzez m.in. zwiększenie częstotliwości kontroli.
2. Wprowadzenie wymiernych wskaźników realizacji poszczególnych celów i obszarów w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej.

Zarządy powiatów

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania podejmowane na rzecz rodzinnej pieczy zastępczej

Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, podstawowym zadaniem koordynatora jest wspieranie rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka w realizacji ich zadań, natomiast w myśl art. 77 ust. 1a tejże ustawy, w stosunku do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, nieobjętych opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, zadania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wykonuje organizator rodzinnej pieczy zastępczej. Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190 ustawy o pieczy zastępczej.

Na podstawie analizy dokumentacji 271 rodzin zastępczych i rdd (z tego 174 objętych i 97 nieobjętych wsparciem koordynatora) ustalono, że w 15 z 21 skontrolowanych podmiotów, tj. w 71,2% działania na rzecz rodzin zastępczych i rdd były podejmowane nieprawidłowo, w tym nierzetelnie⁶. Stany nieprawidłowe oraz działania nierzetelne obejmowały: (1) długotrwałe przygotowywanie planów pomocy dziecku lub brak takich dokumentów; (2) opracowywanie planów pomocy z pominięciem wniosku i opinii podmiotu pieczy zastępczej oraz bez udziału asystenta rodziny biologicznej lub podmiotu organizującego pracę z rodziną. Ustalono m.in. przypadki⁷:

- niezamieszczenia lub nierzetelnego wyznaczania celów długoterminowych i/lub krótkoterminowych,
- opracowywania planów pomocy dziecku w sposób niezindywidualizowany,
- niezgodności wyznaczonego celu z podejmowanymi działaniami,
- opracowania planów pomocy z pominięciem diagnozy,
- niewskazania osób odpowiedzialnych za realizację zadań,
- braku spójności planów z wnioskami wynikającymi z okresowej oceny sytuacji dziecka,
- nieterminowego przeprowadzania ocen sytuacji dziecka,
- odstępianie od respektowania obowiązku wysłuchania dziecka,
- niewywiązywanie się z obowiązku gromadzenia i przekazywania rodzinom zastępczym i rdd kompletu dokumentów dotyczących dziecka.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że problem długotrwałości przygotowania planów pomocy dotyczył praktycznie wszystkich skontrolowanych jednostek, mimo iż jako podstawowy dokument określający kierunki pracy z dzieckiem powinien być opracowywany niezwłocznie po zapoznaniu się z sytuacją dzieci objętych opieką zastępczą.

⁶ Wśród rodzin objętych wsparciem koordynatora skontrolowano działania na rzecz: 52 rodzin spokrewnionych, 44 niezawodowych, 47 zawodowych (w tym 19 pełniących funkcję pogotowia rodzinnego), oraz 31 rodzinnych domów dziecka. Kontrola objęła również działania organizatora na rzecz: 49 rodzin spokrewnionych, 33 niezawodowych, 12 zawodowych (w tym dwóch pełniących funkcję pogotowia rodzinnego) oraz trzech rodzinnych domów dziecka.

⁷ Powyższe ustalenia dotyczą następujących jednostek: PCPR w Iławie, Mińsku Mazowieckim, Myśliborzu, Olsztynie, Opolu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Prudniku, Raciborzu, Radomiu, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach, Stargardzie, Strzelcach Opolskich, Żyrardowie oraz MOPR w Grudziądzu. W wymienionych jednostkach przywołane nieprawidłowości mogły wystąpić w jednym lub kilku przypadkach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W myśl art. 128 i 129 ustawy w każdej skontrolowanej jednostce dokonano ocen sytuacji wszystkich dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych i rdd, których dokumentacja była badana. Zgodnie z art. 130 ust. 1 pkt 6 ustawy w ocenie sytuacji dziecka każdorazowo brał udział koordynator, a w przypadku rodzin nieobjętych opieką koordynatora w ocenie brał udział pracownik jednostki, sprawujący z ramienia organizatora pieczy opiekę nad rodziną.

5.1.1. Wyznaczanie koordynatorów

Oprócz jednego podmiotu (**PCPR w Opolu**) w skontrolowanych jednostkach nie wprowadzono w sposób formalny szczegółowych pisemnych wewnętrznych procedur dotyczących zasad przydzielania koordynatorów do rodzin. W innych jednostkach stosowano opracowane formularze wniosku o przydzielenie koordynatora oraz druki oświadczenia, w którym opiekun zastępczy wyraża pisemną zgodę na objęcie opieką przez wymienionego z imienia i nazwiska koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. W przypadku złożenia przez rodzinę wniosku o wsparcie koordynatora, jego wyznaczenie (wybór) uzależnione jest od następujących czynników:

- liczby rodzin pozostających pod opieką koordynatora (nie może przekraczać 15);
- doświadczenia w pracy koordynatora w przypadku rodziny z dużymi problemami, zarówno w rodzinie zastępczej, jak i w procesie opiekuńczo-wychowawczym podopiecznych (zdarzają się przypadki, że sądy bez wstępnej oceny kandydatów ustanawiają rodzinę zastępczą, która nie spełnia kryteriów zawartych w art. 43 ustawy o pieczy zastępczej, co oznacza potencjalną możliwość wystąpienia w rodzinie dużych problemów opiekuńczo-wychowawczych);
- indywidualnych potrzeb opiekunów zastępczych i powierzonych im opiece dzieci, np. ciągły brak pozytywnych męskich wzorców w rodzinie chłopców oraz kodowany obraz kobiety – niańki, sprzątaczkę, kucharkę, bez możliwości wypowiedzenia się i akceptacji własnych potrzeb;
- płci koordynatora – w związku z dotychczasowymi przeżyciami dzieci, tj. przemocą stosowaną przez mężczyznę lub kobietę;
- wieku koordynatora – dla rodzin zastępczych wychowujących nastolatki najczęściej dobierany jest koordynator, który potrafi nawiązać swobodne, otwarte relacje z młodzieżą, dla wychowujących małe dzieci najczęściej jest kierowany koordynator posiadający własne dzieci w zbliżonym wieku, który doskonale znał specyfikę wychowania małych dzieci;
- rejonizacji – w miarę możliwości jest zachowana rejonizacja pracy koordynatorów, aby jak najwięcej czasu mogli poświęcać pracy z rodziną, a nie na dojazdy do jej miejsca zamieszkania.

Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się, **na ich wniosek**, opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 77 ust. 1 ustawy). Niemal we wszystkich jednostkach rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka zostały objęte opieką koordynatora na ich wniosek.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków decyzji odmownych – każda rodzina zastępcza lub rdd, która złożyła wniosek o objęcie opieką koordynatora, została takim wsparciem objęta. Należy jednak zauważyć, że 25%

Obejmowanie
opieką rodzin i rdd
na ich wniosek

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ankietowanych rodzin nieobjętych pomocą koordynatora wskazało, że składały wnioski o taką formę wsparcia, jednak nie został on uwzględniony. Wśród przyczyn podanych przez respondentów, którzy wskazali tę odpowiedź, przeważały: braki kadrowe, które uniemożliwiały wyznaczenie rodzinie koordynatora oraz odejścia z pracy w PCPR koordynatorów, którzy dotychczas współpracowali z rodziną (szczegółowe wyniki badania w dalszej części tego podpunktu).

Art. 77 ust. 2 ustawy wskazuje, że koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wyznacza organizator rodzinnej pieczy zastępczej, **po zasięgnięciu opinii** rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka.

Wyznaczanie koordynatora bez zasięgnięcia wymaganej opinii rodzin zastępczych

W 10 jednostkach, tj. w połowie badanych podmiotów⁸ przed wyznaczeniem po raz pierwszy koordynatora lub jego zmiany od środowisk zastępczych nie zasięgnięto stosownej opinii. W dwóch jednostkach, wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędów Wojewódzkich zaczęto stosować formalne potwierdzenia uzyskiwanych opinii.

Przykłady

PCPR w Ławie: przed 2020 r. zasięgnięto ustnej opinii rodziny zastępczej lub prowadzącego rdd, ponieważ przepisy nie wymagały jej pisemnego potwierdzenia. Od 2020 r. stosuje się pisemne dokumentowanie w związku z zaleceniami kontroli Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego.

MOPR w Grudziądzu: w czterech z ośmiu badanych dokumentacji rodzin zastępczych stwierdzono, że wyznaczenie koordynatora następowało bez zasięgnięcia przez organizatora pieczy zastępczej opinii tej rodziny.

Kierownicy jednostek zwracali uwagę, na niejednoznaczność tego przepisu i wielokrotnie wyjaśniali, że jakkolwiek brak jest w aktach rodzin pisemnego potwierdzenia, to jednak takie opinie były uzyskiwane, najczęściej w formie ustnej. Jeden z kierowników skontrolowanej jednostki (**PCPR w Skarżysku-Kamiennej**) w której nie sformalizowano procesu zasięgnięcia opinii przy wyznaczaniu koordynatora lub rdd, podał że: *dyrektor zasięga ustnej opinii, czy zawodowa rodzina zastępcza zgadza się na współpracę z wyznaczoną osobą zatrudnioną w PCPR jako koordynator. Następnie w początkowym okresie funkcjonowania danej rodziny dyrektor rozmawia z prowadzącymi ją osobami na temat ich współpracy z koordynatorami celem zebrania opinii dotyczącej zasadności dokonanego wyboru. Dotychczas opinie rodzin zawsze były pozytywne. Żadna z rodzin (...) nie wnioskowała o zmianę koordynatora, ani nie zgłaszała zastrzeżeń, co do jakości współpracy (...).*

W ocenie NIK zasięgnięcie opinii powinno być możliwe do zweryfikowania. Podobne stanowisko prezentowane jest w literaturze fachowej, np. w jednym z komentarzy do ustawy⁹ podano: „(...) Wyznaczenie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej następuje co do zasady po uprzednim zasięgnięciu opinii zainteresowanego podmiotu pieczy zastępczej, a zatem jeżeli we wniosku o ustanowienie takiej opieki brak jest wskazania, który koordy-

⁸ PCPR w Ławie, Olsztynie, Mińsku Mazowieckim, Prudniku, Raciborzu, Starachowicach, Stargardzie, Skarżysku-Kamiennej, Strzelcach Opolskich i Żyrardowie.

⁹ S. Nitecki [w:] A. Wilk, S. Nitecki, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 77.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nator powinien ją sprawować, to wówczas kierownik organizatora rodzinnej pieczy zastępczej obowiązany jest zwrócić się do niego o przedstawienie swojej opinii. Wszystkie działania w omawianym zakresie nie mają charakteru władczego, jednakże wymagają zachowania formy pisemnej, ponieważ ta zapewni możliwość ewentualnej ich weryfikacji (...)”.

W jednostkach, w których podejmowano działania zgodnie z wymogami art. 77 ust. 2 i uzyskiwano od rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka opinię w sprawie wyznaczonego koordynatora, stwierdzono jeden przypadek wydania przez rodzinę negatywnej opinii. Rodzina objęta wsparciem koordynatora z **PCPR w Myśliborzu** nie wyraziła zgodny jego na zmianę, jednak po rozmowie z dyrektorem, która wyjaśniła, że po zatrudnieniu kolejnych koordynatorów należało dokonać nowego przydziału rodzin do koordynatorów, rodzina ostatecznie wyraziła zgodę na proponowaną zmianę.

Ustalając liczbę zmian koordynatorów dla poszczególnych rodzinnych środowisk zastępczych ustalono, że w latach 2018–2020 (I połowa) w każdej rodzinie dokonana została przeciętnie jedna zmiana koordynatora (w 174 skontrolowanych rodzinach objętych wsparciem koordynatora, doszło do 160 zmian koordynatorów, tj. średnio 0,9 zmian przypadało na jedną rodzinę). Wystąpiły one we wszystkich skontrolowanych podmiotach w badanej próbie rodzin, jednak zdecydowanie najczęściej odnotowano ich w **PCPR w Żyrardowie**, gdzie w ośmiu skontrolowanych rodzinach zastępczych i rdd doszło łącznie do 22 zmian koordynatorów. W **PCPR w Hławie odnotowano 10 zmian, a w Ostrowcu Świętokrzyskim – 12**. Najrzadziej koordynatorzy zmieniali się w skontrolowanych rodzinach wspieranych w **PCPR w Skarżysku-Kamiennej**, gdzie doszło do dwóch zmian.

Na potrzeby kontroli we wszystkich 21 kontrolowanych powiatach skierowano ankietę do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka objętych opieką koordynatora¹⁰. Otrzymano 248 wypełnionych kwestionariuszy¹¹. Stu trzydziestu respondentów (53,3%) współpracowało w latach 2018–2020 (I półrocze) stale z tym samym koordynatorem, w przypadku 74 rodzin zastępczych (30,3%) doszło do jednej zmiany koordynatora w tym okresie, dwie zmiany miały miejsce u 26 respondentów (10,7%), a więcej zmian koordynatorów zadeklarowało 14 respondentów (5,7%). Jedno z pytań dotyczyło zasięgnięcia opinii rodziny zastępczej przed wyznaczeniem dla niej koordynatora. Stu trzech respondentów (42,4%) podało, że organizator zasięgnął ich opinii, a 140 respondentów (57,6%) odpowiedziało, że koordynator został wyznaczony bez zasięgania ich opinii. Na pytanie: „czy w przypadku, gdy Państwa opinia dotycząca koordynatora była negatywna, czy została wzięta pod uwagę?": 16 respondentów (6,8%) odpowie-

Liczne zmiany
koordynatorów

Wyniki badania
ankietowego
przeprowadzonego
wśród rodzin
zastępczych i rdd
objętych opieką
koordynatora

¹⁰ W uzupełnieniu badań kontrolnych we wszystkich badanych jednostkach przeprowadzono anonimowe badania ankietowe wśród koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, a także uzyskano opinie zarówno środowisk objętych, jak również nieobjętych ich wsparciem. Ich wyniki są sukcesywnie prezentowane w niniejszej informacji. Suma odpowiedzi na niektóre pytania może być różna z uwagi na fakt, że nie wszyscy respondenci udzielili odpowiedzi na poszczególne pytania.

¹¹ Pod względem form rodzinnej pieczy zastępczej rozkład respondentów prezentował się następująco: 140 rodzin spokrewnionych (56,9%), 50 rodzin niezawodowych (20,3%), 40 rodzin zawodowych (16,3%) i 16 rodzinnych domów dziecka (6,5%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

działo twierdząco, a ośmiu respondentów (3,4%) zaprzeczyło, natomiast 212 respondentów (89,8%) ta sytuacja nie dotyczyła, ponieważ opinia na temat koordynatora nie była negatywna.

Skierowano również ankietę do rodzin zastępczych i/lub rdd nieobjętych wsparciem koordynatora. Odpowiedziało na nią łącznie 79 podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej¹².

Na pytanie z jakiego powodu rodzina nie jest objęta opieką koordynatora:

- trzydzieści dziewięć rodzin (60%) odpowiedziało, że nie potrzebują wsparcia koordynatora. Jako uzasadnienie dla tego wariantu odpowiedzi respondenci wskazywali przede wszystkim na: (1) brak problemów wychowawczych z dzieckiem/dziećmi, (2) poczucie, że rodzina jest w stanie samodzielnie sprostać wychowaniu dziecka/dzieci, (3) otrzymywanie wystarczającego wsparcia ze strony organizatora rodzinnej pieczy zastępczej;
- szesnaście rodzin (25%) odpowiedziało, że składały wniosek o taką formę wsparcia, jednak nie został on uwzględniony. Wśród przyczyn podanych przez respondentów, którzy wskazali tę odpowiedź, przeważały: (1) braki kadrowe, które uniemożliwiały wyznaczenie rodzinie koordynatora oraz (2) odejścia z pracy w PCPR koordynatorów, którzy dotychczas współpracowali z rodziną;
- dziewięć rodzin (14%) wybrało odpowiedź „nie chcemy korzystać ze wsparcia koordynatora”. Respondenci wskazywali, że wynikało to z: (1) braku problemów wychowawczych z dzieckiem/dziećmi, (2) przekonania, że potrafią opiekować się dzieckiem/dziećmi bez wsparcia ze strony instytucji;
- jedna rodzina wskazała, że została zniechęcona do złożenia wniosku o przyznanie koordynatora, jednak nie podała, przez kogo i z jakiego powodu.

Na pytanie czy wcześniej rodzina była objęta opieką koordynatora:

- 70% (50 rodzin) odpowiedziało twierdząco. Rodziny wymieniały dwie przyczyny rezygnacji/zaprzestania korzystania z wsparcia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej: (1) osiągnięcie przez wychowanka pełnoletności, (2) stwierdzenie przez rodzinę braku potrzeby wsparcia ze strony koordynatora i rezygnacja z tej formy pomocy za porozumieniem z organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto, trzy rodziny z powiatu stargardzkiego, który wypełniły ankietę, zaznaczyły, że w wyniku reorganizacji w PCPR, rodziny zostały objęte wsparciem pracowników socjalnych na miejsce dotychczas współpracujących z rodzinami koordynatorów;
- 30% (22 rodziny) zadeklarowały, że do dnia wypełnienia ankiety nie były objęte wsparciem koordynatora.

Wyniki ankiety
przeprowadzonej
wśród koordynatorów

NIK przeprowadziła również anonimowe badania ankietowe wśród zatrudnionych w kontrolowanych jednostkach koordynatorów. Odpowiedzi udzieliło łącznie 154 koordynatorów. Na pytanie czy w Pani/Pana powiecie

¹² Pięćdziesiąt trzy rodziny spokrewnione (67,1% respondentów), szesnaście niezawodowych (20,3%), osiem zawodowych (10,1%) i dwa rodzinne domy dziecka (2,5%).

są rodziny zastępcze wymagające pomocy koordynatora, które jednak z niej nie korzystają 22 osoby (14,3%) odpowiedziały twierdząco; zaprzeczyło 83 (53,9%), a 49 odpowiedziało, że nie wie (31,8%).

Na kolejne pytanie z jakiego powodu rodziny nie zwracają się o pomoc koordynatora¹³ 60,4% osób (93) wskazało, że wynika to z postrzegania koordynatora jako kontrolera; 29,2% (45) uznało, że wynika to z braku dostępności potrzebnych rodzinom form pomocy; 22,7% (35) wskazało, że jest to rezultatem braku wiary w możliwość uzyskania realnego wsparcia ze strony koordynatora; 15,6% (24) odpowiedziało, że rodziny nie zwracają się o pomoc ze względu na wcześniejsze negatywne doświadczenia we współpracy z koordynatorami; 13% (20) wskazało, że wynika to z braku inicjatywy ze strony rodzin.

Najrzadziej wskazywanymi wariantami odpowiedzi – 7,8% próby (po 12 respondentów w obu przypadkach) – była niewystarczająca liczba koordynatorów oraz inne, niewymienione w ankiecie powody. Respondenci, którzy wybrali odpowiedź „inne powody”, doprecyzowali, że należą do nich częsta rotacja osób zatrudnionych na stanowisku koordynatora i wynikający z tego brak zaufania rodzin do kolejnych pracowników, a także ograniczony czas poszczególnych koordynatorów na pracę z rodzinami, prowadzący do niechęci ze strony rodzin zastępczych do korzystania z tej formy wsparcia.

5.1.2. Opracowywanie planów pomocy dziecku

Art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy stanowi, że do zadań koordynatora należy w szczególności przygotowanie – we współpracy z odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną – planu pomocy dziecku. **Jest to podstawowy dokument określający kierunki pracy z dzieckiem i w związku z tym powinien być opracowywany niezwłocznie po zapoznaniu się z sytuacją dzieci objętych opieką.**

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

- zdrowie oraz działania polegające na zapewnieniu podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej;
- rodzina oraz działania polegające na kultywowaniu przez rodzinę zastępczą uroczystości religijnych i rodzinnych, podtrzymanie kontaktów z rodziną biologiczną;

¹³ Pytanie wielokrotnego wyboru. W takich przypadkach liczby odpowiedzi nie sumują się do liczby respondentów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- edukacja oraz działania polegające na monitorowaniu postępów w nauce, kontynuacji nauki w szkole, uczestnictwo w zajęciach uzupełniających;
- zainteresowania oraz działania polegające na umożliwieniu rozwoju uzdolnień i zainteresowań zgodnie z potrzebami dziecka;
- usamodzielnienie oraz działania polegające na sporządzeniu *Planu usamodzielnienia*;
- przysposobienie oraz działania polegające na dopełnieniu formalności związanych z procesem adopcyjnym.

Długotrwały proces przygotowania planów pomocy dziecku

W obowiązujących przepisach nie został wskazany termin dotyczący opracowania planu pomocy dla dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej. Należy jednak zaznaczyć, że w rozporządzeniu w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej, ustalono, że plan opracowuje się niezwłocznie po sporządzeniu diagnozy psychofizycznej dziecka, a diagnozę sporządza się również niezwłocznie (§ 14 ust. 1 i § 15 ust. 1).

Obowiązek opracowania planu pomocy dziecku został wprowadzony od 1 stycznia 2012 r., tj. od wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej. Na podstawie 306 planów pomocy dziecku ustalono, że dla dzieci umieszczonych w pieczy po wprowadzeniu ww. przepisu w skontrolowanych powiatach plany zostały opracowane średnio po 177 dniach. Należy przy tym zaznaczyć, że dla rodzin objętych wsparciem koordynatorzy opracowywali plany pomocy dziecku przeciętnie po 197 dniach¹⁴, natomiast w przypadku rodzin wspomaganych przez organizatora, okres ten był znacznie krótszy i wynosił 95 dni od umieszczenia w pieczy zastępczej (plany pomocy dziecku przeważnie opracowywali pracownicy socjalni tych jednostek)¹⁵.

Na podstawie 83 planów pomocy opracowanych dla dzieci umieszczonych w pieczy przed 1 stycznia 2012 r. ustalono, że były przygotowane średnio po 636 dniach. Dokumenty przygotowywane przez przypisanych do rodzin koordynatorów były opracowane średnio w ciągu 657 dni od wprowadzenia wymogu opracowania tego dokumentu¹⁶, natomiast dla rodzin nieobjętych wsparciem koordynatora – po 592 dniach¹⁷. W poszczególnych jednostkach okres ten był bardzo zróżnicowany, jednak w skrajnych przypadkach plany pomocy dziecku były opracowywane po kilku latach od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Przykładowo w **MOPR w Zabrze** czas, jaki upłynął od chwili umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej do opracowania planu pomocy, zawierał się w przedziale od 224 do 1683 dni. W **PCPR w Strzelcach Opolskich** plany takie sporządzano w okresie od 87 dni do 300 dni, a w jednym przypadku po ośmiu latach.

Odnosząc się do ustaleń z kontroli dotyczących długotrwałego procesu opracowywania planów pomocy kierownicy jednostek podkreślali, że w aktualnym stanie prawnym nie określono terminu przygotowania takich planów, które są dokumentami niestandardowymi i wymagającymi

¹⁴ Badana próba obejmowała 254 plany pomocy dziecku.

¹⁵ Analiza obejmowała 52 plany pomocy dziecku.

¹⁶ Próba obejmowała 56 planów pomocy dziecku.

¹⁷ Na podstawie badania 27 planów pomocy dziecku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pozyskania wszechstronnej wiedzy na temat sytuacji dziecka. Jak wskazał dyrektor **MOPR w Zabrze**, *proces ten wymaga uzyskania opinii oraz danych z zewnętrznych instytucji, które pozwalają poprawnie zdiagnozować sytuację dziecka oraz ustalić harmonogram działań, które pozwolą na powrót dziecka do rodziny biologicznej, umieszczenie w nowej rodzinie, skierowanie do adopcji lub pozostawienie dziecka w dotychczasowej rodzinie do czasu uzyskania pełnoletności i usamodzielnienia.*

Zdaniem NIK uzyskane w toku kontroli dane odnoszące się do długo-trwałości działań obejmujących przygotowanie planu pomocy wskazują na pilną potrzebę doprecyzowania art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy. Wzorem przywołanego rozporządzenia w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej, zasadnym jest doprecyzowanie, że plan opracowuje się niezwłocznie po sporządzeniu diagnozy psychofizycznej dziecka, a diagnozę sporządza się również niezwłocznie po jego umieszczeniu w pieczy zastępczej.

Warto również zaznaczyć, że w **PCPR w Olsztynie**, na podstawie badania próby dokumentacji 16 rodzin zastępczych i rdd ustalono, że plany pomocy dziecku sporządzano w terminie od 39 do 273 dni od umieszczenia w pieczy zastępczej (średnio 100 dni). W jednostce tej **ustalono dwumiesięczny termin sporządzenia tych dokumentów**, jednak aż 67%, objętych badaniem dokumentów nie została opracowana z jego zachowaniem, a kierownik jednostki usprawiedliwiając taki stan rzeczy wskazywał m.in., że okres dwóch miesięcy miał być jedynie propozycją optymalnego czasu do stworzenia przedmiotowego dokumentu, w przypadku posiadania pełnej wiedzy na temat rodziny i dziecka.

W przepisach nie ustalono szczegółowych wymogów dotyczących zawartości planów pomocy dla dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej. Natomiast w przypadku pieczy instytucjonalnej, w § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej określono, co powinien zawierać plan pomocy dziecku. W planie pomocy dziecku powinny zostać określone cele i działania krótkoterminowe i długoterminowe, uwzględniające w szczególności wiek dziecka, jego możliwości psychofizyczne, sytuację rodzinną i przebieg procesu przygotowania dziecka do usamodzielnienia. Należy również wyznaczyć cel pracy z dzieckiem, uwzględniający powrót dziecka do rodziny, umieszczenie dziecka w rodzinie przysposabiającej, umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub przygotowanie dziecka do usamodzielnienia.

Badanie dokumentacji rodzin zastępczych i rdd objętych opieką koordynatora lub wsparciem ze strony organizatora rodzinnej pieczy zastępczej wykazało, że w zdecydowanej większości przypadków plany pomocy dziecku były zindywidualizowane i odnoszące się do problemów i celów pracy z dzieckiem. Nie stwierdzono różnic, pomiędzy jakością planów pomocy dziecku przygotowywanymi dla rodzin objętych pomocą koordynatora a dokumentami opracowywanymi przez pracowników socjalnych organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

W jednostkach, w których nie ustalono stanów nieprawidłowych i niezrzetelnych działań koordynatorów, rodzaje działań określone w planie pomocy dziecku były dostosowane do celu głównego pracy z dzieckiem.

Zawartość planów pomocy dziecku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Plany pomocy oraz ich aktualizacje (modyfikacje) były w większości przypadków sporządzane rzetelnie i zgodnie ze stanem faktycznym oraz spójne z wnioskami wynikającymi z oceny sytuacji dziecka, a także były oparte na kompletnej dokumentacji. Plany były przygotowane we współpracy z odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka. W opracowanych planach uwzględniano podział na cele krótko i długoterminowe. W ramach zaplanowanych działań, koordynator był współodpowiedzialny m.in. za kontakt z wychowawcą i pedagogiem szkolnym, z psychologiem zatrudnionym, pośredniczył także w kontaktach z rodzicami biologicznymi dziecka. W dokumentach tych wskazywano działania do realizacji w ramach określonych celów, wraz z określeniem terminu i osoby odpowiedzialnej.

Nieprawidłowości
oraz działania
nierzetelne na etapie
opracowywania
planów pomocy

W toku kontroli zdiagnozowane zostały jednak również nieprawidłowości oraz działania nierzetelne w poniższych obszarach obejmujących działania na etapie opracowywania planów pomocy dziecku. W trzech jednostkach¹⁸ nie został spełniony przez koordynatorów obowiązek wynikający z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny, odnoszącego się do opracowania planu pomocy dziecku.

Przykłady

PCPR w Strzelcach Opolskich: badanie 16 rodzin zastępczych (ośmiu rodzin objętych opieką koordynatora i ośmiu nieobjętych taką opieką) wykazało, że w przypadku pięciu rodzin objętych opieką koordynatora, nie zostały opracowane plany pomocy dziecku przebywającemu w pieczy zastępczej (nie zostały opracowane plany dla niektórych dzieci i/lub takich planów nie było dla żadnego spośród dzieci przebywających w danej rodzinie). W skontrolowanych rodzinach nieobjętych opieką koordynatorów we wszystkich przypadkach nie opracowywano planów pomocy. Dyrektor wyjaśniła, że *Faktycznie (plany) nie były sporządzone. Taki zastałam stan rzeczy (...). Cały czas staraliśmy się systematycznie tę pracę wykonać. Mówimy o starych sprawach. Natomiast dla nowych dzieci przychodzących do pieczy zastępczej staraliśmy się je na bieżąco zakładać.*

PCPR w Starachowicach: na podstawie analizy dokumentacji sześciu rodzin zastępczych oraz dwóch rodzinnych domów dziecka objętych opieką koordynatora, stwierdzono, że plany pomocy dziecku zostały opracowane dla 14 spośród 22 dzieci umieszczonych w ww. formach rodzinnej pieczy zastępczej. Dla pozostałych ośmiu podopiecznych przebywających w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego, nie opracowano planów pomocy dziecku.

Nierzetelne
wyznaczenie celów
krótkoterminowych
i/lub długoterminowych

Kontrola wykazała sytuację, gdy cele krótkoterminowe i/lub długoterminowe określone w tych planach i ich aktualizacjach, nie uwzględniały w pełni wszystkich dokumentów opisujących aktualną sytuację dziecka, przygotowania ich do usamodzielnienia oraz nie były spójne z wnioskami wynikającymi z oceny sytuacji dziecka dokonanej przez zespół ds. okresowej oceny sytuacji dziecka, mimo że zgodnie z art. 129 pkt 3 ustawy, organizator pieczy zastępczej dokonuje okresowej oceny sytuacji dziecka w celu m.in. modyfikacji planu pomocy dziecku. W **PCPR w Skarżysku-Kamiennej**, gdzie mimo że w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego,

¹⁸ PCPR w Starachowicach, Strzelcach Opolskich i Żyrardowie.

dotyczących dwójki dzieci z niepełnosprawnościami, zaznaczono konieczność współpracy rodziców ze szkołą w celu ustalenia wspólnego zakresu oddziaływań edukacyjnych, terapeutycznych i wychowawczych, *plany pomocy* (14) sporządzone dla tych dzieci nie uwzględniały ustaleń zawartych w indywidualnych programach edukacyjno-terapeutycznych (IPET), o których mowa w art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹⁹ oraz wyników wielospecjalistycznej oceny poziomu funkcjonowania uczniów (WOPFU). Programy te opracowuje zespół nauczycieli i specjalistów pracujących z uczniem po dokonaniu WOPFU²⁰. Nieuwzględnienie IPET dla jednego z tych dzieci, spowodowało, że *plan pomocy* nie odnosił się do zmiany wynikającej z nowej formy kształcenia (uczeń przeszedł ze szkoły specjalnej do szkoły ogólnodostępnej). W drugim przypadku nie uwzględniono IPET i WOPFU przy wyborze ścieżki kształcenia zawodowego uwzględniającej stopień niepełnosprawności i ograniczenia zdrowotne do wykonywania wybranego zawodu.

NIK zwraca uwagę, że przepisy oświatowe gwarantują rodzicom zastępczym dostęp do tych dokumentów. Zgodnie z § 6 ust. 11 i 12 rozporządzenia z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, rodzice lub opiekunowie ucznia albo pełnoletni uczeń mają prawo uczestniczyć w spotkaniach zespołu oraz w opracowaniu i modyfikacji IPET oraz dokonywaniu WOPFU i otrzymują ich kopie.

Z uwagi na zindywidualizowany charakter planu pomocy dziecku, w badanych jednostkach w jego treści uwzględniano m.in. cele pracy z dzieckiem, np. powrót dziecka do rodziny biologicznej czy umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub przygotowanie dziecka do usamodzielnienia. W **PCPR w Mińsku Mazowieckim** ustalono, że w planach pomocy dla ośmiu dzieci cele szczegółowe/zadania zostały sformułowane w sposób ogólnikowy, nieuwzględniający indywidualnej sytuacji dziecka i typu rodziny, w których jest umieszczone, oraz niepozwalający na ocenę stopnia ich realizacji. W **PCPR w Starachowicach** ustalono, że dla trójki dzieci nie uwzględniono:

- zaleceń wynikających z opinii wydanej przez PPP²¹ w zakresie uczestnictwa w zajęciach korekcyjno-kompensacyjnych oraz dydaktyczno-wyrównawczych;
- zaleceń logopedy dot. terapii logopedycznej, wynikających z wydanej opinii,
- objęcia specjalistyczną opieką lekarską (zdiagnozowany zespół FASD) oraz specjalnych potrzeb edukacyjnych;
- specjalnych potrzeb edukacyjnych oraz objęcia dziecka specjalistyczną opieką lekarską z uwagi na posiadane orzeczenie o niepełnosprawności.

W przypadku trójki dzieci w planach nie wprowadzono działań w celu *Usamodzielnienie*, pomimo wyznaczenia opiekuna usamodzielnienia.

Indywidualizacja
planów pomocy

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 910.

²⁰ § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1309).

²¹ Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niezgodność
wyznaczonego celu
z podejmowanymi
działaniami

Badania kontrolne w tej jednostce wykazały również, że w planie pomocy jednego z dzieci uwzględnione zostało działanie w celu *Usamodzielnienie*, polegające na dopełnieniu formalności związanych z *ubezwłasnowolnieniem* dziecka. Działanie to zostało również umieszczone w opracowanym *Planie usamodzielnienia dziecka*, opracowanym przez opiekuna usamodzielnienia wraz koordynatorem opiekującym się rodziną zastępczą.

Brak celu głównego
i oczekiwanych efektów
z zaplanowanych
działań

Ponadto NIK ustaliła, że w jednostce tej żaden z opracowanych planów pomocy dziecku nie miał określonego celu głównego definiującego przyjęty przez koordynatora kierunek pracy z dzieckiem dotyczący jego przyszłości. Nie zostały również wskazane efekty z realizacji zaplanowanych działań. NIK zauważa, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, rolą pieczy zastępczej jest praca z rodziną umożliwiająca powrót dziecka do rodziny lub gdy jest to niemożliwe – dążenie do przysposobienia dziecka, a w przypadku braku możliwości przysposobienia dziecka – opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym. Odpowiednie ustalenie celu głównego pracy z dzieckiem powinno determinować wskazanie odpowiednich celów krótko i długoterminowych oraz określenie przyporządkowanych do nich działań.

Podobne nieprawidłowości zostały ustalone również w poniżej wymienionych PCPR:

Brak celów
długoterminowych
i krótkoterminowych

Przykłady

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: w planach pomocy dziecku oraz ich aktualizacjach opracowanych dla trojga podopiecznych, którzy w okresie objętym kontrolą zbliżali się do pełnoletności i przygotowywali się do usamodzielnienia (12 planów), nie uwzględniano tego zagadnienia zarówno w grupie celów długoterminowych jak i krótkoterminowych. Mimo że w okresie objętym kontrolą dokonywano wyboru szkoły ponadgimnazjalnej i przyszłego zawodu, nie został wspólnie z rodziną wyznaczony cel dotyczący nie tylko kontynuacji kształcenia, ale także przygotowania się do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe lub matury.

MOPR w Grudziądzu: w dokumentacji dwóch z 12 skontrolowanych rodzin nie określono celu głównego, co miało wpływ na nieprawidłowe zmodyfikowanie tego dokumentu. W czterech kartach modyfikacyjnych z 2018 r. koordynator wskazał na wystandaryzowanym druku stosowanym w tej jednostce, w miejscu przewidzianym na podanie celu, iż nie wymaga on modyfikacji, pomimo, że cele te nie były w ogóle wyznaczone ani w dwóch planach pomocy dzieciom, ani w kolejnych dwunastu ich modyfikacjach.

PCPR w Mińsku Mazowieckim: w żadnym z 13 planów nie określono osób odpowiedzialnych za realizację konkretnego zadania, w szczególności nie wskazano zadań i ich zakresu do realizacji dla koordynatora, pracownika socjalnego, asystenta rodziny, kuratora oraz zakresu, w jakim powinny one realizować zadania w celu udzielenia wsparcia dziecku. Całość zadań domyślnie przypisano rodzinie zastępczej.

Niewskazanie osób
odpowiedzialnych
za realizację zadań

Jako przykład zindywidualizowanego opracowania planu pomocy można przytoczyć ustalenia kontroli z **PCPR w Raciborzu:** Plany zawierały działania dostosowane do celu głównego pracy z dzieckiem. W dokumentach opisywane były warunki bytowe dziecka, jego kontakt z rodziną biologiczną, etap edukacyjny, stan zdrowia. Na podstawie zebranego wywiadu opraco-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wywano działania jak np. ze względu że biologiczna matka nie utrzymywała kontaktu z dzieckiem, skupiono się na uregulowaniu stanu prawnego nieletniego oraz współpracy przy wyznaczeniu dla niego opiekuna usamodzielnienia, w przypadku osiągnięcia przez niego pełnoletności. W przypadkach, gdzie określono, że dziecko było wyobcowane w środowisku szkolnym, określono działania wspólnie ze szkołą i psychologiem z PCPR na zbudowaniu relacji z rówieśnikami. W przypadkach, gdy PPD były opracowane dla kilkuletnich dzieci przysposobionych w rodzinnej pieczy zastępczej, działania opisane w PPD skupiały się na uregulowaniu stanu prawnego dzieci celem umożliwienia ich adopcji. W treści planów określono również cele i działania krótkoterminowe i długoterminowe, które uwzględniały w szczególności wiek dziecka, jego możliwości psychofizyczne, sytuację rodzinną.

Kolejnym pozytywnym przykładem mogą być ustalenia z kontroli w **PCPR w Myśliborzu**, gdzie ciągłe problemy edukacyjne 15 letniej wówczas dziewczynki zostały uwzględnione w planie pomocy dziecku poprzez zorganizowanie korepetycji i zajęć wyrównawczych w szkole oraz badania w poradni psychologiczno-pedagogicznej. W wyniku tego badania stwierdzono niepełnosprawność intelektualną w stopniu lekkim. Cel szczegółowy został zmieniony na znalezienie dla dziewczynki miejsca w szkole specjalnej z internatem. Przy współudziale koordynatora znaleziono takie miejsce w szkole specjalnej z internatem w Chojnie (powiat gryfiński). W innym przypadku dokumentacja medyczna trzyletniej dziewczynki uzyskana przy przyjęciu dziecka do pieczy zastępczej wskazywała na zdiagnozowaną padaczkę. Cel szczegółowy planu pomocy dziecku uwzględniał dalszą diagnostykę specjalistyczną i leczenie. W wyniku podjętych działań i obserwacji dziecka podczas pobytu w rodzinie zastępczej ustalono, że ataki nie były efektem choroby fizycznej, lecz stanu emocjonalnego dziecka. W planie pomocy cel zmieniono na terapię psychologiczną, którą koordynator zapewnił u psychologa zatrudnionego w PCPR.

Przykładem braku indywidualnego podejścia do planowania pracy z dzieckiem są działania **PCPR w Mińsku Mazowieckim**. W obowiązujących wzorach planów pomocy dziecku nie przewidziano celu głównego, w tym zwłaszcza uwzględniającego indywidualną sytuację dziecka oraz typ rodziny, w której zostało umieszczone. Znajdują się w nim natomiast wdrukowane na stałe informacje o podstawach opracowania planu²², celu nadrzędnym oraz „wytyczonych pięciu kierunkach, a zarazem pięciu rodzajach działań²³” oraz informacja, że plan pomocy dziecku został oparty na sporządzonej diagnozie.

Przyjęty wzór dokumentu utrudnia sporządzanie planu pomocy dziecku w sposób zindywidualizowany. Zamiast celu głównego, któremu podporządkowane byłyby działania koordynatora i rodziny zastępczej na rzecz

Przykład braku indywidualnego podejścia do planowania pracy z dzieckiem

²² Informacji o dziecku uzyskanych od rodziców zastępczych; Informacji uzyskanych od asystenta rodziny/pracownika socjalnego/kuratora; Konsultacji z pedagogiem/psychologiem szkolnym; Analizy dokumentacji dziecka, w tym: zaleceń Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej określonych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, opinii psychologiczno-pedagogicznej, zaświadczeniach lekarskich, ocen szkolnych itp.; Analizy funkcjonowania dziecka na podstawie własnych obserwacji.

²³ Zadania edukacyjne, integrujące, wychowawcze, wspierające zdrowie dziecka, socjalno-bytowe.

dziecka, wprowadzono jedno ogólne sformułowanie dla wszystkich dzieci i wszystkich typów rodzin – Cel nadrzędny pracy²⁴. W dokumentacji ośmiu rodzin zastępczych objętych wsparciem koordynatora, 12 planach pomocy dzieciom nie zamieszczono celu głównego poprzestając jedynie na stałym sformułowaniu celu nadrzędnego, wprowadzonym we wzorze dokumentu.

Wprowadzony w tych dokumentach na stałe „cel nadrzędny” nie uwzględniał indywidualnej sytuacji dziecka oraz typu rodziny, w której zostało umieszczone. W konsekwencji wszystkich dzieci „cel nadrzędny” zakładał dbanie o dobrostan dziecka w pieczy zamiast wskazywać cel główny, do którego ma prowadzić praca koordynatora oraz rodziny zastępczej.

Zdaniem NIK, cele pomocy dziecku, zwłaszcza w rodzinnym domu dziecka oraz rodzinach zastępczych zawodowych, powinny być określone w sposób analogiczny, jak dla dzieci umieszczanych w pieczy instytucjonalnej. W planach pomocy dzieciom cel główny powinien być dostosowany do indywidualnej sytuacji dziecka.

W pozostałych jednostkach plany pomocy dziecku odnosiły się do problemów i celów pracy z dzieckiem, uwzględniały między innymi działania długoterminowe, krótkoterminowe, planowane efekty w odniesieniu do zapewnienia stabilnej sytuacji życiowej, jego potrzeb i zainteresowań, rozwoju fizycznego, zdrowotnego, emocjonalnego, intelektualnego i edukacyjnego, relacji z rówieśnikami, udziału w obowiązkach domowych, jak również kontaktów z rodziną biologiczną. W zależności od oceny rodzinnej sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz jego potrzeb, w planie dziecka określony był cel główny pracy z dzieckiem, który określał działania krótkoterminowe oraz długoterminowe, tj. działania dotyczące:

- powrotu dziecka do rodziny biologicznej (współpraca z asystentem rodziny biologicznej w celu przywrócenia pełni praw rodzicielskich rodzinie biologicznej);
- adopcji (uregulowanie sytuacji prawnej dziecka, przygotowanie dokumentacji niezbędnej do zgłoszenia do ośrodka adopcyjnego);
- pozostania dziecka w pieczy zastępczej (uregulowanie sytuacji prawnej dziecka w celu zapewnienia stabilnego miejsca w podmiocie rodziny zastępczej).

Nieopracowanie diagnozy psychofizycznej

Zgodnie z ustawą, diagnoza psychofizyczna dziecka powinna być podstawą opracowania planu pomocy dziecku. W przypadku pieczy instytucjonalnej, zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej, diagnoza psychofizyczna to dokument sporządzany przez psychologa lub pedagoga²⁵. Analogiczny dokument – zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 7 ustawy o pieczy zastępczej – jest wymagany dla dzieci w rodzin-

²⁴ Cel nadrzędny planu pracy wdrukowano we wzorze dokumentu w brzmieniu: „Zapewnienie dzieciom/młodzieży optymalnych warunków do rozwoju i wychowania w prawidłowo funkcjonującej rodzinie. Wyrównanie szans edukacyjnych dzieci, pomoc w sprostaniu występującym trudnościom w nauce. Wspieranie i poprawa funkcjonowania emocjonalnego i społecznego. Zapobieganie marginalizacji i niedostosowaniu społecznemu dzieci.”

²⁵ § 14.1. Niezwłocznie po przyjęciu dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej albo do regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej sporządza się diagnozę psychofizyczną dziecka. 2. Diagnozę sporządza psycholog lub pedagog.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nej pieczy zastępczej²⁶. W trzech jednostkach kontrola wykazała brak dokumentu pn. diagnoza psychofizyczna dziecka. W związku z powyższym, plany pomocy były opracowane bez uwzględnienia wszystkich informacji o dziecku.

Przykłady

PCPR w Raciborzu: nie wykorzystywano w trakcie tworzenia planu wyników przeprowadzonych diagnoz psychofizycznych dziecka, ponieważ takie diagnozy nie były w PCPR przeprowadzane do lipca 2019 r., co wynikało z braku środków finansowych na zatrudnienie pracownika posiadającego odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie.

PCPR w Starachowicach: dokumentacja podopiecznych nie zawierała diagnozy psychofizycznej dziecka, co jeden z koordynatorów tłumaczył brakiem procedury **określającej, do kogo koordynator ma kierować dziecko celem sporządzenia takiej diagnozy.**

PCPR w Mińsku Mazowieckim: plany pomocy dziecku nie zostały opracowane na podstawie diagnozy psychofizycznej dziecka – dla żadnego z dzieci nie sporządzono takiego dokumentu. We wzorze planu pracy nawet nie ma punktu, który można byłoby uznać za diagnozę psychofizyczną.

Kontrola wykazała, że przy opracowywaniu planów pomocy dziecku wykorzystywano analizy również innych dokumentów mówiących o procesie zmian rozwoju psychicznego i fizycznego dziecka w czasie jego pobytu w pieczy zastępczej lub jego potrzeb w sferze rozwojowej, emocjonalnej, relacji społecznych i funkcjonowania w grupie i środowisku rówieśniczym i szkolnym oraz jego rozwoju edukacyjnego takich jak: opinie rodziny i opinie szkolne, orzeczenia o niepełnosprawności lub o potrzebie kształcenia specjalnego, orzeczenia sądowe lub opinie biegłych sądowych jak również analizy sytuacji omówionych z pedagogiem szkolnym.

W dwóch jednostkach organizatorzy nie przekazali diagnozy psychofizycznej dziecka rodzinom zastępczym najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia dziecka oraz planu pomocy rodzinie biologicznej sporządzanego przez asystenta rodziny, co było niezgodne z art. 47 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 38a ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o pieczy zastępczej.

Kontrola **PCPR w Mińsku Mazowieckim** wykazała, że organizator nie przekazywał rodzinom zastępczym kompletu dokumentacji dotyczącej dziecka, w tym diagnozy psychofizycznej dziecka oraz planu pracy z rodziną. W **MOPR w Grudziądzu** organizator nie przekazał rodzinie zastępczej najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień przyjęcia jednego dziecka jego diagnozy psychofizycznej. W tym przypadku stosowano błędną interpretację przepisu art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, z której wynikało, że diagnoza psychofizyczna powinna być sporządzana dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, biorących udział w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych oraz w przypadku konieczności objęcia dziecka pomocą profilaktyczno-wychowawczą lub resocjalizacyjną albo leczeniem i rehabilitacją (dziecko, o którym mowa w tym przykładzie nie miało tego typu potrzeb).

Nieprzekazywanie kompletu dokumentów dotyczących dziecka

²⁶ Przepis ten dotyczy również instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Zasadność sporządzania planu pracy z rodziną zastępczą

W wyniku kontroli przeprowadzonej w przełomie 2014 i 2015 roku²⁷ NIK wniosowała do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej m.in. o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie konieczności opracowania przez koordynatorów planów pomocy rodzinom zastępczym, jednak uregulowania prawne nie zostały zmienione w tym zakresie. Biorąc pod uwagę fakt, że rodzina jest integralną całością a dziecko jest jej częścią, to problemy rodziny dotyczą także dziecka. W związku z powyższym, planując pomoc dziecku, należałoby powiązać to z pracą z rodziną. Warto zaznaczyć, że **spokrewnione rodziny zastępcze (a tych jest zdecydowana większość) nie muszą mieć ukończonych szkoleń kwalifikacyjnych i są sytuacje, że osoby pełniące tą funkcję nie posiadają wysokich kompetencji rodzicielskich i nie funkcjonują na optymalnym poziomie**. Często do prawidłowego funkcjonowania wymagają psychoedukacji oraz wsparcia ze strony specjalistów. Zdarza się, że potrzeby lub problemy przebywającego w rodzinie zastępczej dziecka są zbyt duże i opiekunowie korzystając z własnych zasobów, nie są w stanie ich rozwiązać, co przekłada się na funkcjonowanie całej rodziny.

NIK uzyskała w tym zakresie opinie od kierowników niekontrolowanych jednostek organizujących rodzinną pieczę zastępczą, którzy w większości popierali takie rozwiązanie. Jeden z nich (dyrektor **MOPS w Rzeszowie**) popierając objęcie panami pomocy również rodziny, wskazał, że lepszą nomenklaturą w tej kwestii byłoby opracowywanie **planów pracy z rodziną zastępczą**. Jednocześnie fakultatywny charakter planów odnosiłby się wyłącznie do rodzin, które w niewłaściwy sposób radzą sobie z pełnioną funkcją, a oferowane wsparcie jest niewystarczające.

Zdaniem NIK byłoby to słuszne rozwiązanie, zachowujące poczucie współpracy w relacji z koordynatorami, decyzyjności rodziny oraz jej profesjonalności, a ponadto sporządzony plan pracy usystematyzowałby zakres koniecznych działań podejmowanych przez rodzinę zastępczą w celu poprawy jej funkcjonowania oraz określił sposoby monitorowania podejmowanych kroków.

Warto również odnotować wypowiedź dyrektora **PCPR w Wejherowie**, który wskazał, że zasadnym byłoby tworzenie również **planów pomocy rodzinie zastępczej**, które zawierałyby konkretne cele i zadania do realizacji i osoby za to odpowiedzialne. *Plan pomocy rodzinie powinien tworzyć koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, który wspiera daną rodzinę, w konsultacji ze specjalistami np. psycholog, pedagog, pracownik socjalny. Szczególnie ważne jest to w przypadku rodzin zastępczych spokrewnionych, którymi na ogół są dziadkowie lub rodzeństwo dziecka, którzy mają niskie kompetencje wychowawcze, chociażby z tego względu na to, że nie muszą przechodzić takiego szkolenia jak rodziny zastępcze niezawodowe i zawodowe. Realizacja takiego planu byłaby pomocna również przy opracowywaniu oceny rodziny zastępczej.*

²⁷ Kontrola nr P/14/067 Funkcjonowanie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w województwie podlaskim.

Wyniki anonimowych badań ankietowych wskazują na aktywne uczestnictwo koordynatorów w realizacji celów wyznaczonych w planach pomocy, gdyż 78,8% respondentów potwierdziło, że koordynator pomagał w realizacji wszystkich lub większości celów. Rozkład poszczególnych odpowiedzi prezentuje się następująco: – 137 rodzin (55,9%) potwierdziło, że koordynator pomagał w realizacji wszystkich działań; – 56 rodzin (22,9%) wskazało, że koordynator pomagał w realizacji większości działań; 23 rodziny (9,4%) odpowiedziało, że koordynator pomagał w realizacji tylko niektórych działań; 12 rodzin (4,9%) wskazało, że koordynator w ogóle nie brał udziału w realizacji działań wynikających z planu pomocy dziecku, natomiast 17 rodzin (6,9%) nie było w stanie jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie („trudno powiedzieć”).

5.1.3. Dokonywanie ocen sytuacji dziecka oraz modyfikacji planów pomocy dziecku

Zgodnie z art. 128 i 129 ustawy w każdej skontrolowanej jednostce dokonano ocen sytuacji wszystkich dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych i rdd, których dokumentacja była badana. Przeprowadzono je zarówno dla rodzin objętych jak i nieobjętych wsparciem koordynatora. Oceny te były formułowane przez zespół ds. oceny, w skład którego wchodził: rodzice zastępczy, koordynatorzy zatrudnieni w PCPR, psycholog – przedstawiciel ośrodka adopcyjnego, pedagog (najczęściej przedstawiciel placówki oświatowej, do której uczęszczało dziecko) oraz psycholog zatrudniony w PCPR i dzieci po ukończeniu 16. roku życia, zgodnie z art. 4a ustawy o pieczy zastępczej. W niektórych przypadkach w posiedzeniach brali udział rodzice biologiczni dziecka, asystent rodziny biologicznej. We wszystkich skontrolowanych sprawach w ocenie sytuacji dziecka każdorazowo brał udział koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, a w przypadku rodzin nieobjętych opieką koordynatora uczestniczył pracownik jednostki, sprawujący z ramienia organizatora pieczy opiekę nad rodziną.

Zespoły ds. oceny dokonywały analizy aktualnej sytuacji rodzinnej, szkolnej, bytowej i zdrowotnej dziecka, monitorowały wdrożenie procedur adopcyjnych dla dzieci z uregulowaną sytuacją prawną umożliwiającą przysposobienie oraz dokonywały oceny zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Zespoły analizowały metody pracy z dzieckiem i rodziną oraz zakres współpracy rodziców zastępczych z innymi instytucjami.

Po przeprowadzonych ocenach, jeżeli zachodziła taka konieczność, dokonywano modyfikacji sporządzonych planów pomocy dziecku, stosownie do art. 129 pkt 3 ustawy. Plany te zmieniano m.in. z uwagi na potrzebę pracy z psychologiem, zmianę szkoły, zmianę systemu kształcenia (np. na indywidualny), leczenie dziecka w poradni psychiatrycznej, rozpoczęcie nauki w szkole, umieszczenie w młodzieżowym ośrodku socjoterapii, czy też konieczność przebadania w poradni psychologiczno-pedagogicznej.

Modyfikacje objętych badaniami planów pomocy dziecku były w większości przypadków zgodne ze stanem faktycznym i spójne z wnioskami wynikającymi z oceny sytuacji dziecka. W trzech jednostkach NIK ustaliła jednak nieprawidłowości w tym zakresie²⁸.

²⁸ PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej i Starachowicach.

Brak spójności planów pomocy z wnioskami wynikającymi z oceny sytuacji dziecka

Przykłady

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: cele długoterminowe wskazane w planach sporządzonych dla trójki dzieci oraz w aktualizacjach tych planów nie były spójne z wnioskami wynikającymi z oceny sytuacji dziecka. Mianowicie:

(1) – w *planach* z marca i maja 2018 r. (aktualizacja) oraz z marca 2019 r. wskazano na możliwość przysposobienia, co znajduje uzasadnienie w ocenach sytuacji dziecka dokonanych przez Zespół ds. oceny w latach 2018–2020 (dziecko zostało zgłoszone w Świętokrzyskim Ośrodku Adopcyjnym, jednak nie zgłosiła się rodzina gotowa je przyjąć), natomiast w *planach* sporządzonych w maju 2019 r. i listopadzie 2019 r. (aktualizacja) dokonano zmiany i wskazano tylko możliwość pozostania w rodzinnym domu dziecka do usamodzielnienia. W *planie* z marca 2020 r. wskazano ponownie możliwość przysposobienia, a w aktualizacji z czerwca 2020 r. uznano, że należy dążyć do pozostania dziecka w rodzinnym domu dziecka do usamodzielnienia;

(2) – cel długoterminowy wskazany w czterech z siedmiu *planów* sporządzonych dla A. nie odpowiadał jego sytuacji rodzinnej i wnioskowi sformułowanemu przez Zespół ds. oceny w całym okresie objętym kontrolą, tj. dążeniem do powrotu dziecka do rodziny biologicznej. W *planie* z 14 maja 2018 r. stwierdzono, że nie ma możliwości powrotu dziecka do rodziny biologicznej i dziecko pozostanie w rodzinie zastępczej, natomiast w aktualizacji, sporządzonej 29 maja 2018 r. stwierdzono, że celem długoterminowym jest powrót do rodziny biologicznej. Z kolei w *planie* z 26 listopada określono, że dziecko pozostanie w rodzinie zastępczej, zaś 12 kwietnia 2019 r. określono jako cel długoterminowy *powrót do rodziny biologicznej*. W *planie* i aktualizacji z 18 czerwca i 26 listopada 2019 r. możliwość taka została wykluczona i wskazano pozostanie w rodzinie zastępczej, zaś w *planie* z 11 kwietnia 2020 r. ponownie wrócono do takiego rozwiązania. W żadnym z wymienionych *planów* zawierających tak istotne zmiany nie wskazano ich uzasadnienia;

(3) – w *planie* pomocy dziecku opracowanym 26 lutego 2018 r. nie wskazano możliwości przysposobienia dziecka, mimo że w sześciu innych *planach* sporządzanych wcześniej i później taki cel długoterminowy był wyznaczony, a dziecko zostało, zgodnie z wnioskiem Zespołu ds. oceny, zgłoszone do adopcji.

PCPR w Starachowicach: również w przypadku trojga dzieci, wnioski wynikające z przeprowadzonych ocen nie były spójne z działaniami określonymi w modyfikowanych planach pomocy dziecku. W zmodyfikowanym planie pomocy jednego z dzieci usunięto działanie dotyczące podtrzymywania kontaktów z dziadkami i rodzeństwem, podczas gdy w ocenie sytuacji dziecka wpisano, że osoby te pozostają z nim w kontakcie. Ponadto w części dotyczącej modyfikacji planu pomocy dziecku wpisano *nie dotyczy*. W przypadku innego dziecka nie zmodyfikowano zapisów planu pomocy, pomimo że w przeprowadzonej w dniu 19 grudnia 2018 r. ocenie sytuacji dziecka w części dotyczącej analizy stosowanych metod pracy z dzieckiem nie wykazano udziału w projekcie *Razem w dorosłość* realizowanym przez PCPR i zakończonym z dniem 31 maja 2018 r. Nie zmodyfikowano również planu pomocy dziecku, pomimo że w przeprowadzonej w dniu 16 maja 2018 r. ocenie sytuacji dziecka w części dotyczącej oceny postępów w nauce wskazano, że dziecko nie uczęszcza na zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i korekcyjno-kompensacyjne, a ponadto szkoła do której uczęszczało dziecko, informowała o absencjach na zajęciach dydaktyczno-wyrównawczych i korekcyjno-kompensacyjnych już w pismach z dnia 18 października 2017 r. i ponownie w dniu 27 lutego 2018 r. W związku z powyższym modyfikacja planu pomocy dziecku powinna nastąpić po otrzymaniu tych informacji.

Niedokonywanie modyfikacji planów pomocy dziecku

Ustalono również, że w dwóch powiatowych centrach pomocy rodzinie nie zostały przeprowadzone modyfikacje planów pomocy dziecku, z uwagi na brak takiej potrzeby.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

PCPR w Strzelcach Opolskich: wszystkie z 16 planów pomocy nie były modyfikowane w okresie objętym kontrolą, co tłumaczono brakiem takiej konieczności, ponieważ w życiu dziecka nie następowały szczególne zmiany, które wymagałyby modyfikacji takiego planu.

MOPR w Zabrze: analiza planów pomocy dla 19 podopiecznych wykazała, że po posiedzeniach zespołów oceny były sporządzane w formie pisemnej i opatrzone podpisami osób uczestniczących w ich dokonywaniu, jednak w żadnym przypadku nie stwierdzono konieczności dokonania modyfikacji planu pomocy dziecku.

Warto wskazać, że na podstawie anonimowej ankiety przeprowadzonej wśród rodzin zastępczych i rdd objętych wsparciem koordynatora, odpowiadając na pytanie, czy plany pomocy dziecku były modyfikowane stosownie do potrzeb, 172 rodziny (69,9%) odpowiedziały twierdząco, 22 (8,9%) zaprzeczyły, a 52 (21,1%) zadeklarowały, że nie było takiej potrzeby.

Badając przeprowadzenie modyfikacji planów pomocy dziecku w odniesieniu do terminów dokonywania ocen sytuacji dzieci, określonych w art. 131 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, tj. nie rzadziej, niż co trzy miesiące w przypadku dzieci poniżej trzech lat, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co sześć miesięcy ustalono, że obowiązek ten nie został dochowany w siedmiu jednostkach²⁹.

Nieterminowe dokonywanie ocen sytuacji dzieci

Przykłady

PCPR w Myśliborzu: w przypadku jednego dziecka do lat trzech nie dokonano terminowo aktualizacji oceny sytuacji dziecka, tj. w ciągu trzech miesięcy od poprzedniej.

PCPR w Strzelcach Opolskich: dla 16 skontrolowanych rodzin w przypadku dwóch dzieci ocena taka nie była sporządzana z zachowaniem ustawowego terminu. W przypadku jednego z dzieci, w 2018 r. sporządzono tylko jedną ocenę. W kolejnym przypadku, ocena została sporządzona miesiąc po wymaganym terminie, co tłumaczono rotacją pracowników omyłką lub przeoczeniem przy przekazywaniu spraw danej rodziny nowemu koordynatorowi.

PCPR w Żyrardowie: w przypadku ośmiu objętych kontrolą rodzin, w sześciu stwierdzono, że oceny sytuacji dziecka sporządzane były nieterminowo, co było spowodowane brakami kadrowymi lub wstrzymaniem odbywania się zespołów ze względu na pandemię. Opóźnienia wynosiły do kilku miesięcy.

PCPR w Starachowicach: nie zachowano wymaganej częstotliwości w dokonaniu 26 ocen. Opóźnienia w przeprowadzaniu ośmiu ocen nie przekroczyły jednego miesiąca, a dla pozostałych 18 wyniosły od dwóch do trzech miesięcy.

W okresie trwającej pandemii COVID-19 posiedzenia były zawieszane bądź posiedzenia odbywały się bez obecności rodzin przy wykorzystaniu alternatywnych środków komunikacji (telefon, fax, e-mail, komunikatory internetowe), z wykorzystaniem zgromadzonej dokumentacji (m.in. medycznej oraz z ośrodków pomocy społecznej i sądów).

Oceny sytuacji dziecka w czasie pandemii COVID-19

Jako przykład ilustrujący wpływ tego stanu na terminowość dokonywanych ocen można wskazać sytuację w **PCPR w Iławie:** W przypadku 18 ocen 13 dzieci przeprowadzono je po terminie określonym w art. 131 ust. 1 ustawy

²⁹ PCPR w Myśliborzu, Prudniku, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach, Stargardzie, Strzelcach Opolskich, Żyrardowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o pieczy zastępczej. W latach 2018–2019 dotyczyło to 11 takich ocen 10 dzieci (spośród 66 ocen w tym okresie), przeprowadzonych z opóźnieniem od jednego do 19 dni (średnio dziewięć dni). W I półroczu 2020 r. sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu. Opóźnienia dotyczyły siedmiu ocen dla siedmiorga dzieci (spośród 21 ocen w tym okresie), przeprowadzonych w czerwcu 2020 r., a przekroczenie terminu wyniosło od 37 do 73 dni (średnio 56 dni), gdyż posiedzenia w tej sprawie nie odbyły się w zaplanowanym terminie w związku z istniejącym ryzykiem zakażenia się koronawirusem.

Odstąpienie
od obowiązku
wysłuchania dziecka

Zgodnie z art. 4a ustawy o pieczy zastępczej, podmioty realizujące zadania wynikające z tej ustawy, w szczególności dokonując oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz kwalifikując dziecko do przysposobienia, są obowiązane do wysłuchania dziecka, jeżeli jego wiek i stopień dojrzałości na to pozwalają, oraz stosownie do okoliczności uwzględniają jego zdanie. Naruszenie tego przepisu stwierdzono w pięciu jednostkach³⁰.

Przykłady

PCPR w Starachowicach: podczas opracowywania planów pomocy (oraz w dokonaniu oceny sytuacji dziecka) dla ośmiorga dzieci, których wiek i stopień dojrzałości na to pozwalały, tj. ukończyły 15 lat oraz posiadały pełną sprawność intelektualną, koordynatorzy w żaden sposób nie udokumentowali zasięgnięcia ich opinii.

PCPR w Mińsku Mazowieckim: w żadnym z 13 skontrolowanych planów pomocy nie odnotowano uwzględnienia zdania dziecka.

PCPR w Myśliborzu: w aktach spraw 20 podopiecznych nie było dokumentów poświadczających uwzględnienie zdania dziecka.

Odnosząc się do ww. sytuacji, kierownicy jednostek wskazywali, że zdanie dziecka, wyrażane w rozmowie z koordynatorem lub w formie pośredniej poprzez rodzinę zastępczą, było uwzględniane, ale nie zostało to dokumentowane.

Zdaniem NIK, wprowadzie przepisy nie precyzują, co należy rozumieć przez wysłuchanie dziecka oraz w jakiej formie powinno się odbyć, to jednak z czynności wykonywanych w ramach prowadzonego postępowania powinien być sporządzony protokół lub adnotacja urzędowa potwierdzająca wysłuchanie dziecka i zawierająca informację o zaprezentowanym przez dziecko stanowisku. Brak udokumentowania tego faktu nie pozwala na jednoznaczną ocenę faktycznej realizacji tego ustawowego obowiązku, a w przypadku wystąpienia problemów w sytuacji dziecka na monitorowanie prawidłowości pracy koordynatorów w tym zakresie.

Wykonywanie
innych zadań
przez organizatora
i koordynatora

Realizując obowiązek wskazany w art. 131 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, każdorazowo po dokonaniu oceny sytuacji dziecka organizator rodzinnej pieczy zastępczej przekazywał do Sądu opinię dotyczącą zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Organizator w konsultacji z koordynatorem, dokonywał oceny rodzin, pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy, zgodnie z art. 132 i 133 ustawy o pieczy zastępczej. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie stwierdzono działań niezgodnych w ww. przepisami.

³⁰ PCPR w Mińsku Mazowieckim, Myśliborzu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Prudniku i Starachowicach.

Należy jednak zaznaczyć, że w **PCPR w Mińsku Mazowieckim** nie sporządzano odrębnego dokumentu pn. Ocena zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej. Wszystkie rodziny, których dokumentację objęto szczegółowym badaniem, uzyskiwały oceny pozytywne. Do sądu, zgodnie z art. 131 ust. 2 ustawy, wysyłano pismo przewodnie z informacją o zasadności/braku zasadności dalszego pobytu dziecka w pieczy (bez uzasadnienia) oraz kopię Oceny sytuacji dziecka, która w punkcie 11. zatytułowanym „Ocena zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej” zawierała stały tekst: „Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Mińsku Mazowieckim widzi/nie widzi zasadność/zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej/niezawodowej/zawodowej”. Zdanie to również nie zawierało uzasadnienia. Tak więc sporządzane przez organizatora oceny rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinny dom dziecka były niezgodne z wymogami zawartymi w art. 132 ustawy, gdyż nie uwzględniały predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy. Podobna sytuacja miała miejsce w **PCPR w Żyrardowie**, gdzie wzór formularza oceny rodzin zastępczych nie zawierał odniesienia do jakości wykonywanej pracy. Wprawdzie oceniane były zagadnienia dotyczące warunków materialno-bytowych, ocenę metod pracy z dzieckiem stosowanych przez rodzinę zastępczą, a także ocenę zaspokajania przez rodzinę zastępczą indywidualnych potrzeb dziecka, to jednak brak było jednoznacznej oceny jakości wykonywanej pracy, o czym jest mowa w art. 132 ustawy o pieczy zastępczej.

W jednej ze skontrolowanych jednostek, tj. w **PCPR w Starachowicach** kontrola NIK wykazała nieprzestrzeżenie limitu wskazanego w art. 61 ustawy o pieczy zastępczej. W rodzinnym domu dziecka w dniu 7 maja 2020 r. umieszczono dziecko, w efekcie w tym domu objęto opieką dziewczętą wychowanków, mimo że zgodnie z ww. przepisem w rodzinnym domu dziecka, w tym samym czasie, może przebywać łącznie nie więcej niż ośmioro dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. Dziecko przebywało w placówce do dnia 21 sierpnia 2020 r. Należy jednak mieć na uwadze, że przyczyną tego umieszczenia był brak miejsca w pogotowiu rodzinnym lub innych rodzinach zastępczych.

5.2. Formy i efekty pomocy udzielanej przez koordynatorów

Koordinatory rodzinnej pieczy zastępczej, a w stosunku do rodzin zastępczych i rdd nieobjętych opieką koordynatora pracownicy socjalni, skutecznie wspierali rodziny zastępcze i prowadzących rodzinne domy dziecka w realizacji ich ustawowych obowiązków, określonych w art. 40 ust. 1 ustawy. Najczęściej zdiagnozowanym w tych środowiskach problemem okazały się trudności szkolne dzieci pozostających w pieczy zastępczej. W katalogu pozostałych form udzielanego wsparcia, pomoc ze strony koordynatorów obejmowała przede wszystkim umawianie wizyt dla dzieci u psychologów lub w poradni pedagogiczno-psychologicznej, kierowanie na warsztaty podnoszące samoocenę, przekazywanie rodzinom zastępczym danych kontaktowych do korepetytorów oraz zapewnianie możliwości spotkań z rodzicami biologicznymi w siedzibie organizatora pieczy w obecności koordynatora i psychologa. Wielokrotnie stosowaną przez koordynatorów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

formą wsparcia były rozmowy z dziećmi, jak również zapewnienie opiekującym się nimi rodzinom pomocy prawnej i administracyjnej, np. w wypełnianiu dokumentów. Pomoc ze strony koordynatorów wobec rodzinnych środowisk zastępczych przybierała więc formy zarówno edukacyjne, jak i wspierające, tj. zbieżne z ich podstawowymi obowiązkami.

Standardowe działania jakie podejmował koordynator przy rozwiązywaniu ww. problemów to m.in.: bezpośrednie rozmowy z dzieckiem (np. o charakterze dyscyplinującym, wspierającym lub wychowawczym), rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rdd (np. o charakterze wspierającym/doradczym), wizyty u rodzin w towarzystwie psychologa PCPR, spotkania z pedagogiem PCPR, umawianie spotkań rodzin i dzieci z pedagogiem i psychologiem PCPR, spotkania z wychowawcą i pedagogiem szkolnym, polecenie psychiatry dziecięcego, proponowanie badań w poradni pedagogiczno-psychologicznej i pomoc w przygotowaniu wniosku w tej sprawie, doradzanie w kwestii umieszczenia dziecka w placówce kształcenia specjalnego lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii. Jednostkowymi działaniami w ramach rozwiązywania występujących problemów były np.: spotkanie z dyrektorem szkoły, zorganizowanie spotkań dziecka z policjantem dzielnicowym (rozmowy o charakterze dyscyplinującym lub przedstawiającym konsekwencje niewłaściwego zachowania), przygotowanie zawiadomienia do prokuratury w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa na tle seksualnym przez rodziców biologicznych trójki dzieci przebywających w pieczy zastępczej, pomoc przy ubieganiu się o dofinansowanie kosztów specjalistycznego badania lekarskiego dwójki dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

W większości przypadków ich wsparcie przynosiło pozytywne efekty, gdyż działania koordynatorów lub pracowników reprezentujących organizatora okazały się skuteczne w odniesieniu do 95,6% zdarzeń. Wartość tego wskaźnika oscylowała od 98,9% w przypadku działań związanych z zapewnieniem dostępu dziecku do przysługujących mu świadczeń zdrowotnych do 91,9% w odniesieniu do skuteczności działań związanych z zapewnieniem dziecku ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w jego życie prywatne. Należy jednak mieć na uwadze, że nawet incydentalne zaniechanie lub opóźnienie działań w tak wrażliwych kwestiach jak problemy w pieczy zastępczej skutkować może daleko idącymi konsekwencjami dla dzieci oddanych pod opiekę rodzinnym podmiotom zastępczym. W trzech jednostkach nie podjęto działań mających na celu uzyskanie należnych świadczeń alimentacyjnych, zaniedbując tym samym uzyskanie należnego wsparcia finansowego dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej. W przypadku dwóch podmiotów wnioski wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dwojga dzieci celem uregulowania ich sytuacji prawnej, o którym mowa w art. 47 ust. 7 ustawy, ustawy został złożony do właściwego sądu dopiero po upływie ponad pięciu latach, gdy takie działania powinny zostać podjęte po upływie 18 miesięcy od umieszczenia podopiecznego w pieczy zastępczej. W omawianych przypadkach zachodziły przesłanki z art. 38 ust. 2 ustawy, obligujące do wystąpienia z wnioskiem o alimenty.

Rodzinom zastępczym i rodzinnym domom zapewniono możliwość korzystania z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Najczęściej uczestniczyły w szkoleniach mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji

(54,2% badanych środowisk) oraz w zajęciach prowadzonych w ramach grup wsparcia (33,2% środowisk zastępczych). W najmniejszym stopniu badane rodziny zastępcze i rdd korzystały z pomocy prawnej (9,2% rodzin) i wolontariuszy (3,3% próby). Należy zaznaczyć, że w powiatach funkcjonujące na ich terenie rodziny zastępcze i rdd pozbawione były możliwości skorzystania z rodziny pomocowej, pomocy wolontariuszy, czy poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie kompetencji rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego, natomiast na terenie Mińska Mazowieckiego i Żyrardowa nie uruchomiono grup wsparcia.

Średnio raz na miesiąc, z jednakową częstotliwością dla rodzin objętych wsparciem koordynatora, jak i pomocą ze strony organizatora, przeprowadzane były wizyty środowiskowe. W przypadku pięciu z 21 skontrolowanych podmiotów³¹ wystąpiły jednak **znaczące rozbieżności** w tym zakresie, gdyż w tych jednostkach koordynatorzy „swoje” rodziny wizytowali co miesiąc, natomiast pracownicy organizatora odbywali wizyty raz na pół roku, głównie dopiero w związku ze sporządzaniem ocen sytuacji dziecka.

Przeprowadzanie wizyt środowiskowych

We wszystkich skontrolowanych jednostkach koordynatorzy oraz pracownicy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej wspierali rodziny zastępcze poprzez współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Obejmowała ona przede wszystkim ścisłą współpracę z sądami rodzinnymi, ośrodkami adopcyjnymi oraz ośrodkami pomocy społecznej, a także ze szkołami.

Działania na rzecz dzieci podejmowane z ośrodkami pomocy społecznej koncentrowały się na pozyskiwaniu informacji o biologicznych rodzicach dzieci, w tym przede wszystkim czy korzystali z pomocy w kierunku poprawy funkcjonowania rodziny oraz czy mieli przydzielonego asystenta rodziny. Informacje te były niezbędne m.in. przy opracowywaniu planów pomocy dziecku. Należy zaznaczyć, że kontrola NIK wykazała liczne zaniedbania w tym zakresie, gdyż na 21 skontrolowanych jednostek w sześciu podmiotach³² koordynatorzy nie współpracowali z asystentami rodziny lub innymi pracownikami ośrodków pomocy społecznej organizującymi pracę z rodziną biologiczną dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej, co było wymagane przepisem zawartym w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej.

We wszystkich skontrolowanych powiatach, zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy, zostały opracowane i były realizowane trzyletnie powiatowe programy dotyczące rozwoju pieczy zastępczej. Zaplanowane cele i podporządkowane im działania obejmujące rozbudowę i wspieranie systemu pieczy zastępczej, były tożsame z zawartymi w ustawie o pieczy zastępczej, a ich charakter odpowiadał potrzebom rodzin zastępczych objętych szczegółowym badaniem. W dokumentach tych zastał wyznaczony, a w toku realizacji nie został przekroczony limit rodzin zastępczych zawodowych, o którym mowa w art. 180 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Pozostałe założenia dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej

³¹ PCPR w Kętrzynie, Prudniku, Raciborzu, Olsztynie, Żyrardowie.

³² PCPR w Mińsku Mazowieckim, Prudniku, Radomiu, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach i Żyrardowie.

przyjęte w powiatowych programach były również realizowane, jednak z uwagi na nieokreślenie wartości docelowych większości wskaźników ich realizacji, nie można w pełni ocenić stopnia wykonania. Jedynie w trzech (na 21 skontrolowanych) jednostkach³³ ustalono – oprócz wymaganych ustawowo – wymierne wskaźniki i oczekiwane rezultaty zakładanych celów i działań. Jednak w **PCPR w Starachowicach** sprawozdania z realizacji tego programu, sporządzane były nierzetelnie, gdyż nie zawierały osiągniętych wartości mierników realizacji poszczególnych działań. W **PCPR w Kętrzynie** osiągnięto wskaźnik liczby umów z rodzinami zastępczymi niezawodowymi i/lub kandydatami na rodziny zastępcze (do trzech w latach obowiązywania programu), natomiast w **MOPS w Bydgoszczy** dla każdego z siedmiu z zadań przewidzianych w programie rozwoju pieczy określono wartości wskaźników realizacji i oczekiwane rezultaty zakładane wartości osiągnięto w sześciu obszarach (objęcie większej liczby rodzin zastępczych wsparciem wolontariusza było utrudnione z powodu rezygnacji części przeszkolonych osób oraz niewielkim zainteresowaniem formą wsparcia).

5.2.1. Formy wsparcia przewidziane w programach rozwoju pieczy zastępczej

We wszystkich skontrolowanych powiatach, zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy, zostały opracowane i były realizowane trzyletnie powiatowe programy dotyczące rozwoju pieczy zastępczej (dalej: program). Przewidziane w programie formy wsparcia miały charakter ogólny i nie były adresowane do poszczególnych grup rodzin zastępczych lub rdd. Zaplanowane cele i podporządkowane im działania były tożsame z zawartymi w ustawie o pieczy zastępczej. Charakter przewidzianych w programie odpowiadał potrzebom wynikającym z dokumentacji rodzin zastępczych objętych szczegółowym badaniem jak również wskazanych przez rodziny zastępcze w rozesłanych ankietach (w szczególności dotyczyło to kwestii zwiększenia dostępu do specjalistycznej pomocy psychologicznej oraz zapewnienia pomocy prawnej).

Ich zakres merytoryczny obejmował rozbudowę i wspieranie systemu pieczy zastępczej, a przewidziane w nim cele dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej koncentrowały się na następujących obszarach:

- promocja pozytywnego wizerunku rodzin zastępczych i rozwój rodzicielstwa zastępczego;
- wsparcie rodzin zastępczych w zakresie podnoszenia kwalifikacji, zapewnienie różnych form wsparcia adresowanych do rodzin zastępczych;
- zapewnienie dostępu do poradnictwa specjalistycznego dzieciom umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz rodzicom zastępczym;
- rozwój współpracy z jednostkami pomocowymi w zakresie udzielania kompleksowej pomocy dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych;
- integracja środowiska rodzin zastępczych poprzez m.in. tworzenie i promowanie grup wsparcia dla rodzin zastępczych;
- udzielanie wsparcia wychowankom pieczy zastępczej.

³³ PCPR w Kętrzynie, Starachowicach i MOPS w Bydgoszczy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich skontrolowanych podmiotach zastał wyznaczony, a w toku realizacji programu nie został przekroczony limit rodzin zastępczych zawodowych, o którym mowa w art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej. Limit rodzin zastępczych zawodowych powinien określać powiatowy program dotyczący rozwoju pieczy zastępczej.

Wyznaczenie limitu rodzin zastępczych zawodowych

Pozostałe założenia dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej przyjęte w powiatowych programach były również realizowane, jednak z uwagi na nieokreślenie wartości docelowych większości wskaźników ich realizacji, nie można w pełni ocenić stopnia wykonania. Jedynie w trzech jednostkach³⁴ ustalono – oprócz wymaganych ustawowo – wymierne wskaźniki i oczekiwane rezultaty zakładanych celów i działań.

Określone w programach cele nie spełniały założeń koncepcji SMART³⁵, gdyż poza obowiązkowym przyjęciem limitu rodzin zastępczych zawodowych, nie zwymiarowano wskaźników w poszczególnych obszarach działań. Należy zaznaczyć, że przepisy ustawowe nie wymagają wprowadzenia innych mierników, jednak brak określania poziomu ilościowego i jakościowego wykonania pozostałych zadań uniemożliwia ich rzetelną weryfikację. Warto dodać, że w **PCPR w Mińsku Mazowieckim** wymiernych wskaźników nie wprowadzono do programu nawet po kontroli Wojewody Mazowieckiego z 2016 r., w wyniku której wniosku wnioskowano o wdrożenie możliwych do weryfikacji wskaźników.

Badania kontrolne w **MOPS w Bydgoszczy** wykazały, że w Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej dla Miasta Bydgoszczy na lata 2018–2020 przewidziano między innymi takie działania jak: [1] organizowanie szkoleń i warsztatów podnoszących umiejętności i kwalifikacje opiekunów zastępczych w tym kompetencje opiekuńczo-wychowawcze, [2] organizowanie warsztatów dla dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej, [3] organizowanie grup wsparcia, [4] organizowanie systemu wsparcia w formie rodzin pomocowych, [5] organizowanie wsparcia w formie wolontariatu, [6] zapewnienie pomocy psychologicznej, pedagogicznej, prawnej, (konsultacje indywidualne), [7] integracja rodzin zastępczych i rdd. **Dla każdego z zadań przewidzianych w programie rozwoju pieczy określono wartości wskaźników realizacji i oczekiwane rezultaty.** Na podstawie sprawozdań z efektów pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej za lata 2018–2019 sporządzonych przez MOPS, ustalono, że wszystkie (oprócz jednego) zadania przyjęte w planie zostały zrealizowane. Nie zostały osiągnięte oczekiwane rezultaty w zakresie wsparcia w formie wolontariatu. W latach 2018–2019 odbyły się dwa profesjonalne szkolenia dla pozyskanych wolontariuszy i przeszkolono łącznie dziewięciu wolontariuszy, którzy współpracowali w roku 2018 z trzema rodzinami zastępczymi (w programie założono pomoc dla pięciu rodzin). Jak podał kierownik jednostki objęcie większej liczby rodzin zastępczych wsparciem wolontariusza było utrudnione z powodu rezygnacji większej części przeszkolonych osób ze współpracy, a ponadto zainteresowanie rodzin wolontariatem było niewielkie.

Ustalenie innych wymiernych wskaźników i oczekiwanych rezultatów w trzech jednostkach

³⁴ PCPR w Kętrzynie, Starachowicach i MOPS w Bydgoszczy.

³⁵ Cel SMART powinien być: skonkretyzowany, mierzalny, osiągalny, istotny oraz określony w czasie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola w innej jednostce (**PCPR w Kętrzynie**) wykazała, że w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2018–2020 oprócz określenia limitu liczby rodzin zawodowych (do jednej w każdym roku trwania programu) ustalono również liczbę umów z rodzinami zastępczymi niezawodowymi i/lub kandydatami na rodziny zastępcze według ustalonego limitu zawodowych rodzin zastępczych (do trzech w latach obowiązywania programu). Wartości te zostały dochowane, gdyż w latach 2018–2019 pozyskano jedną nową rodzinę zawodową (w roku 2019) oraz podpisano dwie umowy z rodzinami zastępczymi.

W kontroli **PCPR w Starachowicach** ustalono, że w programie wskazane zostały mierniki realizacji poszczególnych działań. W zakresie mierników działań przyporządkowanych do zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej wskazano liczbę rodzin uczestniczących w szkoleniach oraz korzystających z poradnictwa, wraz ze specyfiką poradnictwa, a także liczbę rodzin uczestniczących w grupach wsparcia. Podano również liczbę wychowanków uczestniczących w proponowanych formach wsparcia oraz których wsparto w pozyskaniu lokalu. Opracowywane przez PCPR corocznie sprawozdania z realizacji tego programu, sporządzane były jednak nierzetelnie, gdyż nie zostały wskazane osiągnięte wartości mierników realizacji poszczególnych działań, określonych w ww. programie.

Zgodnie z wyznaczonymi w programach zadaniami za jego realizację, monitoring, ewaluację i sprawozdawczość odpowiadali organizatorzy pieczy zastępczej. Sprawozdania z realizacji programu przedkładane były właściwym organom łącznie w ze sprawozdawczością dotyczącą działalności kontrolowanych jednostek³⁶. W praktyce jednostki w dokumentach tych nie odnosiły się bezpośrednio do poziomu realizacji programu, prezentując opisy poszczególnych działań w zakresie pieczy zastępczej.

Przykłady

PCPR w Mińsku Mazowieckim: program nałożył na PCPR obowiązek przedkładania Radzie i Zarządowi Powiatu informacji w zakresie monitorowania jego realizacji w corocznych sprawozdaniach Centrum. W punkcie System monitoringu i ewaluacji (str. 34–35 programu) napisano: (...) *Prowadzony monitoring będzie zakładał systematyczną analizę stopnia realizacji poszczególnych celów i zadań Programu. Jego celem będzie ocena procesu wdrażania Programu, gdzie podstawowym kryterium jej dokonywania będą określone wskaźniki realizacji zadań. Monitoring odbywać się będzie na podstawie sporządzanej sprawozdawczości z wykonywanych zadań oraz analizy zbieranych informacji nt. realizacji kierunków działań ujętych w Programie. Informacje te przedkładane będą Radzie Powiatu, Zarządowi Powiatu w corocznych sprawozdaniach z działalności Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. (...) W sprawozdaniach PCPR za lata 2018 i 2019 brak jest odniesienia do stopnia realizacji zadań z programu.*

PCPR w Stargardzie: zgodnie z postanowieniami programu zawartymi w pkt 11 pn. „Monitoring i ewaluacja Programu” roczne sprawozdanie z jego realizacji miało stanowić integralną część *Sprawozdania z działalności PCPR.*

³⁶ Art. 182 ust. 5 ustawy stanowi, że kierownik PCPR składa zarządowi powiatu coroczne sprawozdanie z działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 110 ust 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 poz. 1876, ze zm.) kierownik ośrodka pomocy społecznej składa radzie gminy coroczne sprawozdanie z działalności ośrodka oraz przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jak wskazał kierownik jednostki *Spełnienie tego zapisu odbywało się poprzez przedłożenie informacji z realizacji działań określonych w Powiatowym Programie w Sprawozdaniach z działalności PCPR za 2018 r. i 2019 r. – rozdział II Realizacja zadań PCPR, pkt 1 – Realizacja zadań w zakresie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ppkt 1.5 – Efekty pracy organizatora pieczy zastępczej. W ten sposób sprawozdawczość z realizacji działań określonych w Programie w ciągu danego roku, nierozdzielnie związana jest ze Sprawozdaniem z działalności jednostki. Sprawozdawczość dotycząca działalności PCPR oraz realizacji Powiatowego Programu przedkładane były radnym powiatu stargardzkiego łącznie i całościowo. Było ono jednak nierzetelne, gdyż powinno dawać bezpośrednie informacje o poziomie realizacji ustalonych wskaźników, a nie opis działań PCPR w zakresie pieczy zastępczej.*

PCPR w Żyrardowie: w pkt 11 programu jako realizatora wyznaczono PCPR, natomiast zgodnie z pkt 9 ustalono, że *Ocena realizacji programu będzie się odbywać corocznie na podstawie sprawozdań przedkładanych w każdym roku przez realizatorów zadań, Radzie Powiatu Żyrardowskiego. W latach 2018–2019 PCPR jako realizator Programu nie przedkładał corocznych sprawozdań z jego realizacji. Natomiast Sprawozdania: z działalności organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie żyrardowskim za 2018 r., z działalności Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Żyrardowie oraz efektów pracy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie żyrardowskim za 2019 r. nie zawierały odniesienia do osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych programu, w zakresie osiągniętych efektów i wskaźników, również dotyczących ustalonego limitu rodzin zastępczych zawodowych na lata 2018–2020.*

Jako przykład typowego opisu działań stosowanego można wskazać ustalenia z kontroli w **PCPR w Prudniku**. W sprawozdaniu podano m.in., że w 2018 r. przeprowadzonych zostało pięć kampanii i działań promujących wartości w rodzinie oraz współpracowano z przychodnią lekarską Optima Medycyna, która zapewniała bezpłatny dostęp do szeregu usług adresowanych dla mam i dzieci do 2 roku życia. Rodziny naturalne oraz rodziny zastępcze mogły skorzystać z porady specjalistycznej: psychologa, dietetyka, fizjoterapeuty neurologopedy, neonatologa, pediatry, położnej i pielęgniarki. Zorganizowano też pięć szkoleń i dwa warsztaty dla rodzin zastępczych, przeprowadzono nabory na kandydatów na rodziny zastępcze (w 2018 r. powstało pięć rodzin spokrewnionych oraz siedem niezawodowych), podpisano umowy z wolontariuszem, przeprowadzono 191 indywidualnych spotkań zatrudnionego w PCPR psychologa z opiekunami zastępczymi, dziećmi oraz pełnoletni i wychowankami, a także zorganizowano cykliczne spotkania rodzin w ramach grupy wsparcia. W 2019 r. kontynuowano współpracę z przychodnią lekarską, przeprowadzono 25 kampanii i działań promocyjnych, koordynowano plany pracy pomocy dziecku z rodziną biologiczną, pod kątem umożliwienia kontaktów z dziećmi, organizowano na terenie PCPR spotkania rodziców biologicznych z dziećmi, dwukrotnie zrealizowano warsztaty połączone z wyjazdami integracyjnymi, zorganizowano osiem szkoleń dla rodzin zastępczych, otwarto jedno mieszkanie chronione (przeznaczone dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej), a także udzielono 116 porad specjalistycznych (psychologicznych). W sprawozdaniach formułowano również potrzeby w zakresie systemu pieczy zastępczej.

Kierownicy kontrolowanych jednostek bardzo „asekuracyjnie” odnosili się do wprowadzenia docelowych i wymiernych wskaźników w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej, ale jednocześnie dostrzegali potrzebę

zwymiarowania poziomu realizacji wyznaczonych zadań. Przykładowo dyrektor PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim wskazał, że *program rozwoju pieczy zastępczej zawiera koncepcję działań zmierzających do zapewnienia rodzinnej pieczy zastępczej dla możliwie największej liczby wychowanków. Rozwój sieci rodzin zastępczych jest procesem szczególnie trudnym i odpowiedzialnym, dlatego nie chcemy wiązać się jakimkolwiek wskaźnikami liczbowymi. Wychodzimy bowiem z założenia, że osiągnięcie wyznaczonych wskaźników nie może odbywać się kosztem poziomu przygotowania potencjalnych rodzin do sprawowania opieki. Należy zaznaczyć, że Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2018–2020 został opracowywany i przyjęty do realizacji w okresie przed objęciem przeze mnie funkcji dyrektora w PCPR. W chwili obecnej jest opracowywany nowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2021–2023 w którym wskaźniki te zostaną ujęte i podane w formie liczbowej.*

5.2.2. Korzystanie przez rodziny zastępcze z uprawnień wynikających z ustawy

Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka miały możliwość korzystania z uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Katalog tych uprawnień obejmował: korzystanie z pomocy rodziny pomocowej, możliwość zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi, możliwość korzystania z pomocy wolontariuszy, możliwość korzystania z pomocy prawnej, umożliwienie uzyskania porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej, prawo do urlopu, możliwość udziału w grupie wsparcia, a także poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego jak również udział w szkoleniach mających na celu podnoszenie kwalifikacji.

W toku kontroli zbadano, w jakim zakresie organizator zapewnił funkcjonowanie tych instrumentów wsparcia, a rodziny zastępcze i prowadzący rodzinne domy dziecka z nich korzystali. Na podstawie dokumentacji 271 rodzin objętych wsparciem ze strony koordynatora lub organizatora rodzinnej pieczy zastępczej NIK ustaliła, że rodziny korzystały w różnych formach łącznie z 509 uprawnień.

Najczęściej uczestniczyły w zapewnionych przez organizatora szkoleniach mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji (54,2% badanych środowisk) oraz w zajęciach prowadzonych w ramach grup wsparcia (33,2% środowisk zastępczych). W najmniejszym stopniu badane rodziny zastępcze i rdd korzystały z pomocy prawnej (9,2% rodzin) i wolontariuszy (3,3% próby).

Dane dotyczące korzystania przez rodziny zastępcze i rdd z poszczególnych uprawnień wynikających z ustawy prezentują się następująco:

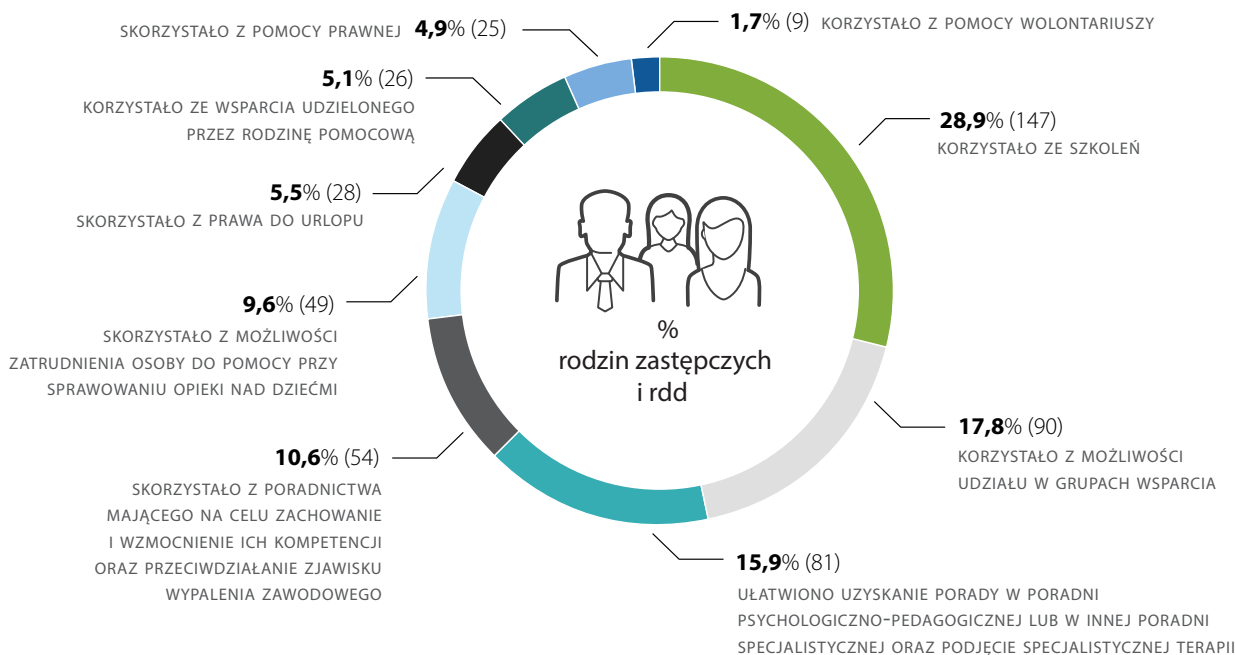
- 147 (28,9%) rodzin zastępczych i rdd korzystało ze **szkoleń**. Wymóg ich zapewnienia przez organizatora zamieszczono w art. 76 ust. 4 pkt 5 ustawy;
- 90 (17,8%) rodzin zastępczych i osób prowadzących rdd korzystało z możliwości udziału w **grupach wsparcia**, zorganizowanych zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 6 ustawy;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 81 (15,9%) rodzinom ułatwiono uzyskanie **porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej** oraz podjęcie **specjalistycznej terapii** (art. 47 ust. 4 ustawy) dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej (art. 76 ust. 4 pkt 9 ustawy);
- 54 (10,6% próby) rodzin zastępczych i osoby prowadzące rdd skorzystało z **poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego**. Wymóg zapewnienia takiego wsparcia przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej zawarto w art. 76 ust. 4 pkt 14 ustawy;
- 49 (9,6% próby) rodzin zastępczych i osób prowadzących rdd skorzystało z możliwości, przewidzianej w art. 57 ust. 1a oraz art. 64 ust. 1 ustawy, dotyczącej **zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi**;
- 28 (5,5% rodzin) skorzystało, na podstawie art. 69, 76, ust. 4 pkt 17 ustawy, z **prawa do urlopu**;
- 26 (5,1%) rodzin zastępczych i prowadzących rdd, na podstawie 39 ust. 2, oraz art. 73–75 ustawy, skorzystało ze **wsparcia udzielonego przez rodzinę pomocową**;
- 25 (4,9% próby) rodzin zastępczych i osób prowadzących rdd, skorzystało z **pomocy prawnej**, zapewnionej przez organizatora zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 10 ustawy;
- dziewięć (1,7% badanych) rodzin i rdd skorzystało z **pomocy wolontariuszy**, zapewnionej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 7 ustawy.

Infografika nr 5

Dane dotyczące korzystania z poszczególnych uprawnień przez rodziny zastępcze i rdd wynikających z ustawy w skontrolowanych podmiotach



Źródło: dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zróżnicowany
zakres korzystania
z uprawnień
w przykładowych
powiatach

Warto dodać, że niektóre z tych uprawnień nie przysługują lub przysługują w ograniczonym zakresie rodzinom zastępczym spokrewnionym oraz niezawodowym. Mając powyższe na uwadze, NIK ustaliła, że we wszystkich skontrolowanych podmiotach wsparcie poprzez rodzinę pomocową, prawo do urlopu oraz zatrudnienie osoby do pomocy było udzielane każdorazowo rodzinom, które spełniały warunki do otrzymania tej pomocy i zwróciły się o taką pomoc.

Kontrola wykazała, że w **PCPR w Skarżysku-Kamiennej** w okresie objętym badaniem tylko jedna z ośmiu rodzin objętych badaniem (zawodowa, pełniąca funkcje pogotowia rodzinnego) nie korzystała z wyżej opisanych uprawnień i możliwości, co tłumaczono brakiem czasu rodziców (w pogotowiu przebywały małe dzieci). Nie wystąpiła sytuacja, by osoby prowadzące rdd lub rodziny zawodowe poinformowały organizatora rodzinnej pieczy zastępczej o czasowym niesprawowaniu opieki nad dzieckiem w związku z wypoczynkiem, co wymagałoby zapewnienia innej formy opieki, w związku z przysługującym prawem do urlopu, przewidzianym w art. 76 ust. 4 pkt 17 ustawy o pieczy zastępczej. Żadna z rodzin, nie korzystała także ze wsparcia rodziny pomocowej, o której mowa w art. 39 ust. 2 ww. ustawy. Jak wynika z wyjaśnień koordynatorów, rodziny nie zgłaszały takich potrzeb. W okresie objętym kontrolą PCPR podpisał umowę z jedną rodziną pomocową, która wspierała zawodową rodzinę zastępczą (dokumentacja tej rodziny nie była badana).

Najczęstszą formą uprawnień, z których korzystały rodziny zastępcze w **PCPR w Grudziądzu** było uczestnictwo w szkoleniach, możliwość uzyskania porady prawnej oraz udział w grupach wsparcia. Najrzadziej korzystano z poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie kompetencji rodzin oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego, a także możliwości uzyskania porady w poradniach specjalistycznych. Rodziny objęte badaniem nie korzystały ze wsparcia rodziny pomocowej, zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi, wolontariuszy oraz prawa do urlopu. Znamienna jest wypowiedź koordynatorów, że nie w każdym przypadku tego typu pomoc była wymagana, np. rodziny zastępcze spędzały wakacje wspólnie z dziećmi i nie miały potrzeby korzystania z urlopu lub nie korzystały z dostępnych form pomocy **obawiając się stygmatyzacji**.

Żadna z badanych rodzin i rdd w **PCPR w Iławie** nie korzystała w okresie objętym kontrolą z pomocy: prawnej, wolontariuszy, ani rodziny pomocowej, gdyż nie zgłaszała takiej potrzeby. Jedna rodzina zastępcza zawodowa i jeden rdd skorzystali z pomocy rodziny pomocowej już po okresie objętym kontrolą, tj. w lipcu i sierpniu 2020 r. Na terenie powiatu iławskiego kwalifikacje do pełnienia w okresie objętym kontrolą funkcji rodziny pomocowej posiadało pięć osób. W dokumentacji każdej z badanych rodzin odnotowano, że były one informowane przez koordynatorów o możliwości uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej. Osoby sprawujące rodzinną pieczę zastępczą miały możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej u zatrudnionego w PCPR radcy prawnego.

W **PCPR w Olsztynie** żadna z rodzin zastępczych i rdd, których dokumentację objęto badaniem nie zgłaszała potrzeby skorzystania, za pośrednictwem PCPR, z pomocy wolontariuszy ani z pomocy prawnej. W jednostce tej od dnia 1 stycznia 2018 r. tylko jedna rodzina zgłosiła chęć współpracy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ze wskazanym wolontariuszem wykonującym pracę logopedyczną i zawarte zostało stosowne porozumienie współpracy pomiędzy wolontariuszem, a zawodową rodziną zastępczą, dotyczące pracy z dwójką dzieci w wymiarze jeden raz w tygodniu po 45 minut. W 2020 r. pozyskano wolontariusza, który udzielał korepetycji dla dziewięciorga dzieci w zawodowej rodzinie zastępczej oraz w rodzinnym domu dziecka z zakresu matematyki i języka angielskiego w wymiarze jeden raz w tygodniu ok. 4 godzin.

Kontrola NIK w **PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim** wykazała, że organizator zapewnił rodzinom zastępczym możliwość korzystania z części uprawnień wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, w szczególności udziału w grupie wsparcia i szkoleniach mających na celu podnoszenie kwalifikacji, skorzystania z pomocy prawnej, prawa do urlopu oraz możliwości zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi. **Rodziny zastępcze funkcjonujące na terenie powiatu ostrowieckiego pozbawione były natomiast możliwości skorzystania z rodziny pomocowej oraz pomocy wolontariuszy.** W PCPR zapewniono dostęp do opieki psychologicznej, natomiast opieka rehabilitacyjna realizowana była przez rodziny we własnym zakresie. Warto przytoczyć wypowiedź kierownika jednostki, który wskazał, że *zauważa się tendencję sprawowania funkcji opiekuńczych nad powierzonymi wychowankami bez udziału osób trzecich. Nawet wizyty koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej ustanowionych na wniosek samych rodzin zastępczych niekiedy odbierane są przez nie, jako forma zbyt daleko idącej ingerencji w życie rodzinne. Ta 'hermetyczność' rodzin nie sprzyja zatem angażowaniu rodzin pomocowych i wolontariuszy.*

Niezapewnienie wszystkich form wsparcia przysługującym rodzinom zastępczym i rdd

Podobna sytuacja została zdiagnozowana w **PCPR w Starachowicach**, gdzie **nie zorganizowano pomocy w zakresie poradnictwa** mającego na celu zachowanie i wzmocnienie kompetencji rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego (np. możliwość skorzystania z superwizji), jednak jak wyjaśnił kierownik jednostki, możliwość skorzystania z superwizji przekraczała możliwości finansowe PCPR. **PCPR nie organizował również dla rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka pomocy wolontariuszy.**

Jednocześnie kontrola NIK przeprowadzona w **PCPR w Mińsku Mazowieckim i Żyrardowie** wykazała, że w tych jednostkach nie zostały uruchomione grupy wsparcia. W obu jednostkach corocznie organizowano Piknik Rodzinny dla rodzin zastępczych oraz dzieci umieszczonych w pieczy, natomiast przed okresem objętym kontrolą w powiecie mińskim jeden z koordynatorów prowadził grupę wsparcia dla wychowanków pieczy zastępczej.

Warto dodać, że w **PCPR w Opolu** w grupie wsparcia uczestniczyły tylko dwie osoby w 2018 r. (uczestniczyły w dwóch spotkaniach) oraz ani jedna w 2019 r. pomimo udokumentowanej w planach pomocy dziecku w przypadku czterech rodzin zastępczych potrzeby wsparcia w kwestiach wychowawczych. Kierownik jednostki wskazał, że *wszystkie rodziny zastępcze są na bieżąco informowane o możliwości skorzystania z grupy wsparcia i początkowo (w 2016 r.) osób zainteresowanych udziałem w grupie wsparcia było więcej, z czasem ta liczba zaczęła spadać (...) rodziny zastępcze pomimo ustnych zachęt, a nawet pisemnych zobowiązań i ustaleń w planie pomocy, nie korzystają z proponowanego wsparcia.*

Badania kontrolne w jednostkach nie wykazały różnic w zakresie korzystania z poszczególnych uprawnień pomiędzy rodzinami objętymi i nieobjętymi wsparciem koordynatora. Jedynie w **MOPS w Bydgoszczy** na podstawie analizy dokumentacji łącznie 16 rodzin (po osiem objętych opieką koordynatora i nieobjętych jego wsparciem) ustalono, że z poniższych uprawnień skorzystały wyłącznie środowiska wspierane przez koordynatorów.

5.2.3. Skuteczność wsparcia udzielanego przez koordynatorów

Zakres tematyczny tego obszaru jest związany z efektami pracy, która – w przypadku koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej – koncentruje się na aktywności obejmującej pełnienie roli edukacyjnej i wspierającej wobec powierzonych im rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka.

Na potrzeby kontroli przyjęto, że skuteczność wsparcia udzielanego rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka zostanie zwymiarowana poprzez ustalenie konkretnych efektów działań koordynatorów (rozwiązanie problemu) w odniesieniu do siedmiu zadań tych środowisk, wynikających z art. 40 ust. 1 pkt 1–7 ustawy. Należy zaznaczyć, że na ustalenie zaistnienia problemów i sposób ich rozwiązania (lub przyczyny braku skutecznych działań koordynatora) znacząco wpływał brak formalnego udokumentowania, bądź sygnalizowanie w sposób zdawkowy wielu działań podejmowanych przez koordynatorów, co w razie wystąpienia ostrej sytuacji kryzysowej dotyczącej dziecka bądź rodziny zastępczej nie pozwala ocenić, czy można było jej uniknąć przez podejmowanie odpowiednich działań wspierających powierzone środowisko rodzinne. Kolejną kwestią był bardzo wysoki poziom zagregowania danych ilościowych dotyczących podejmowanych działań i udzielanej pomocy, zamieszczanych w ich dokumentach sprawozdawczych (np. w kartach działań podjętych w rodzinie czy miesięcznych lub rocznych sprawozdaniach z efektów pracy), gdyż podawano w nich w sposób ogólny zarówno charakterystykę problemów, jak również rodzaje i efekty wsparcia.

W tej sytuacji w wyniku kontroli tylko w dziewięciu podmiotach³⁷ NIK uznała, że w prowadzonej dokumentacji zawarto rzetelne i konkretne dane dotyczące zidentyfikowanych problemów środowisk zastępczych i podejmowanych w związku z ich wystąpieniem działań ze strony koordynatora bądź organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Badanie efektów działań pomocowych przeprowadzono na podstawie dokumentacji 455 dzieci, z tego 333 przebywających w środowiskach bezpośrednio wspieranych przez koordynatora oraz 122 podopiecznych z rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka otrzymujących pomoc ze strony pracowników socjalnych zatrudnionych u organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Łącznie zidentyfikowano 818 sytuacji problemowych.

Najwięcej zdiagnozowanych problemów związanych było z: zapewnieniem dziecku kształcenia, wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych (223 problemy, tj. 27,3%), dostępem dziecka do przysługujących świadczeń zdrowotnych (187 sytuacji, tj. 22,9%) oraz zaspokojeniem jego

³⁷ PCPR w Grudziądzu, Hawa, Kętrzynie, Inowrocławiu, Opolu, Olsztynie, Stargardzie oraz MOPR w Szczecinie i MOPS w Bydgoszczy.

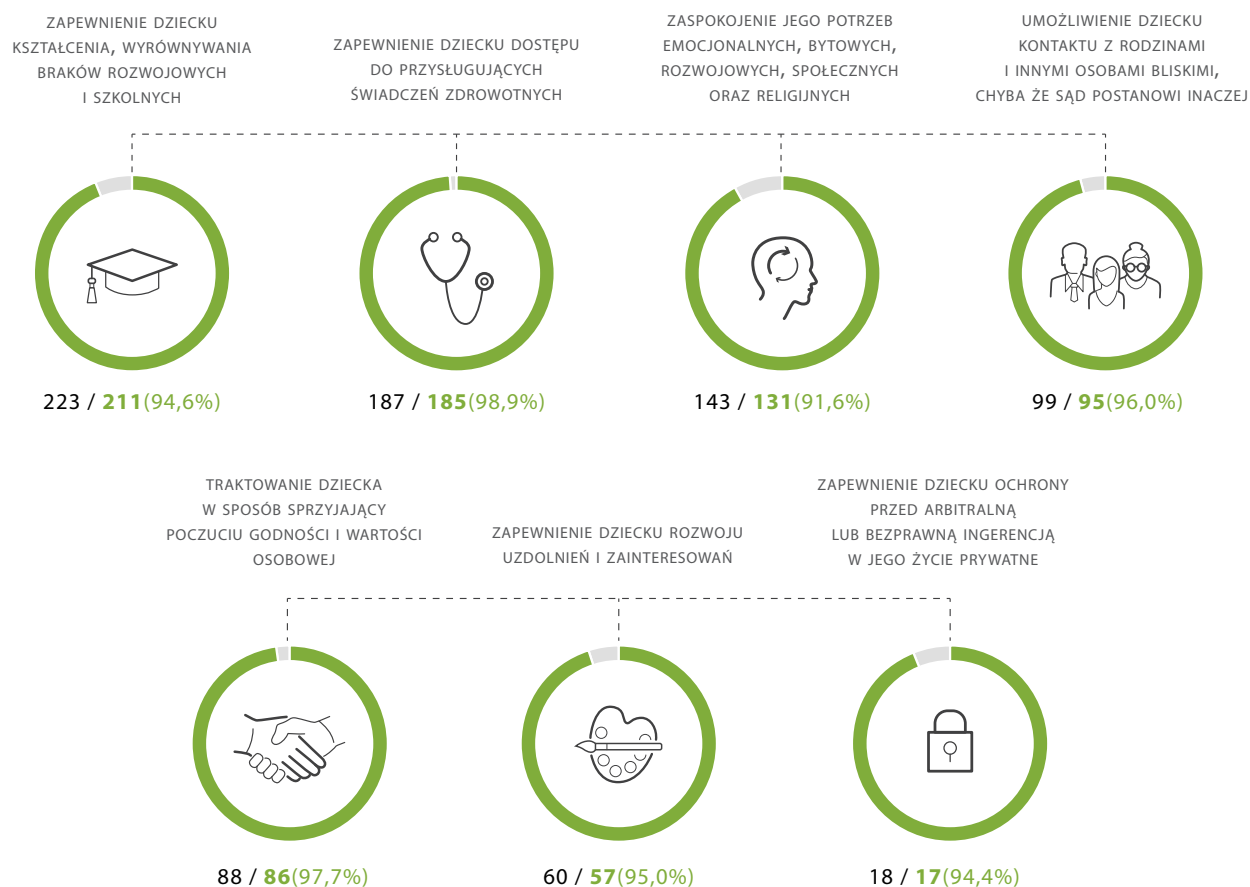
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych oraz religijnych (143 zdarzenia, tj. 17,5%). W dalszej kolejności zdiagnozowane zostały problemy dotyczące: umożliwienia dziecku kontaktu z rodzinami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej (99 sytuacji, 12,1%), traktowania dziecka w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej (88 problemów, tj. 10,8%) i zapewnienia dziecku rozwoju uzdolnień i zainteresowań (60 zdarzeń, tj. 7,3%). Zdecydowanie najmniej sytuacji problemowych dotyczyło zapewnienia dziecku ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w jego życie prywatne (18, tj. 2,2%).

W sytuacjach problemowych koordynatorzy lub pracownicy socjalni przeprowadzali rozmowy z rodzinami zastępczymi oraz dziećmi jak również organizowali pomoc, której forma była uzależniona od indywidualnych problemów dziecka. Przeprowadzona przez kontrolerów NIK analiza wykazała, że działania koordynatorów lub pracowników reprezentujących organizatora okazały się skuteczne w odniesieniu do 95,6% zdarzeń. Wartość tego wskaźnika oscylowała od 98,9% w przypadku działań związanych z zapewnieniem dostępu dziecku do przysługujących mu świadczeń zdrowotnych do 91,9% w odniesieniu do skuteczności działań związanych z zapewnieniem dziecku ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w jego życie prywatne.

Infografika nr 6

Liczba zdiagnozowanych problemów i procentowa skuteczność ich rozwiązywania w skontrolowanych podmiotach



Źródło: dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola NIK wykazała, że działania zakwalifikowane jako nieskuteczne wsparcie ze strony koordynatora bądź organizatora zostały ustalone w dziewięciu jednostkach.

Zidentyfikowane sytuacje problemowe oraz przykładowe formy udzielenia pomocy, przyporządkowane do zadań rodziny wynikających z ustawy o pieczy zastępczej wg ustalonej liczby ich występowania, kształtowały się następująco:

- 1. zapewnienie dziecku kształcenia, wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych** (art. 40 ust. 1 pkt 3) – odnotowano 223 problemy, z których 211 (94,6%) udało się rozwiązać;

Przykłady

PCPR w Raciborzu: zdiagnozowano 12 problemów związanych m.in. z osiągnięciem przez dzieci słabych wyników w nauce oraz dotyczących wyboru dalszej ścieżki edukacyjnej. Koordynatorzy utrzymywali stały kontakt ze szkołami, prowadzili z uczniami rozmowy wspierające. W przypadku problemów szkolnych koordynatorzy przeprowadzali rozmowy również z rodzinami zastępczymi oraz dziećmi jak również organizowali pomoc w postaci korepetycji. Pomagali rodzinom zastępczym w wyborze szkół dla swoich podopiecznych, uwzględniając potrzeby kształcenia specjalnego (w przypadku dzieci z takimi orzeczeniami) oraz organizowali spotkania z doradcami zawodowymi.

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: problemy zidentyfikowano w przypadku dziewięciorga dzieci, wystarczająco wcześnie zadbano o określenie przyczyn trudności szkolnych (np. poprzez uzyskanie opinii z poradni psychologiczno-pedagogicznych lub innych diagnoz), ustalono jakie działania należy podjąć, uwzględniono je w planach pomocy, a następnie koordynator (wspólnie z rodziną) monitorował realizację tych działań. Dwa razy w roku zwracał się o *Opinię o uczniu*, tj. informację dotyczącą m.in. wyników w nauce (osiągnięcia i trudności), zachowania, frekwencji, funkcjonowania ucznia w środowisku szkolnym i grupie rówieśniczej oraz zakresu współpracy rodziny zastępczej i rodziców biologicznych ze szkołą.

PCPR w Opolu: organizator pieczy zastępczej wprowadził od stycznia 2018 r. pomoc w nauce (udzielanie korepetycji przedmiotowych) świadczoną przez wolontariusza. W związku z występującymi w rodzinach trudnościami szkolnymi, w sześciu rodzinach (wychowujących 10 dzieci) koordynatorzy proponowali skorzystanie z korepetycji w siedzibie PCPR raz w tygodniu przez jedną godzinę. Liczba dzieci korzystających z pomocy wolontariusza była jednak niewielka; systematycznie z korepetycji korzystała tylko jedna rodzina w 2018 r. i jedna rodzina w 2019 r., co wynikało najczęściej z odległości siedziby kontrolowanej jednostki od miejsca zamieszkania rodzin zastępczych. Przyczynę niewielkiego zainteresowania tą formą wsparcia Zastępca Dyrektora PCPR wyjaśniła: (...) *rodzice zastępczy oczekiwali, aby wolontariusz świadczył swoją pracę w ich domu, w godzinach popołudniowych/ wieczornych albo w weekendy.*

- 2. zapewnienie dziecku dostępu do przysługujących świadczeń zdrowotnych** (art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy) – odnotowano 187 sytuacji problemowych, w tym 185 (98,9%) zostało rozwiązanych;

Przykłady

PCPR w Olsztynie: odnotowano cztery problemy, które rozwiązano poprzez: pomoc w umówieniu wizyt do dermatologa; złożenie na prośbę rodziny wniosku o orzeczenie do Powiatowego Zespołu ds. Orzekania Niepełnosprawności; uzyskanie i przekazanie rodzinie dokumentacji medycznej dzieci.

PCPR w Radomiu: z 66 sytuacji rozwiązano wszystkie problemy oprócz przypadku, gdy rodzina trzyletniego dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej niezawodowej nie przeprowadziła wszystkich kontrolnych badań lekarskich, w zakresie zdiagnozowania cech występujących u dzieci z zespołem FAS. Po konsultacji z koordynatorem, zalecenia są w trakcie realizacji.

PCPR w Opolu: udzielona pomoc, której udzielono pięciorgu dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej polegała na wskazaniu, do swobodnego wyboru, osoby lekarza specjalisty i stworzeniu grafiku wizyt u specjalistów; tego rodzaju w najszerszym zakresie występowała w przypadku rodziny zawodowej specjalistycznej. W jednym przypadku koordynator zaoferował transport dziecka i rodzinie zastępczej w celu umożliwienia wizyty u specjalisty. W innym przypadku pomoc polegała na skompletowaniu dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku o wydanie orzeczenie o niepełnosprawności dla dziecka.

- 3. zaspokojenie jego potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych oraz religijnych** (art. 40 ust. 1 pkt 5) – odnotowano 143 problemy, w tym 131 (91,6) zostało rozwiązanych;

Przykłady

PCPR w Raciborzu: zidentyfikowano w tym obszarze pięć problemów, a ich rozwiązanie polegało na przeprowadzaniu m.in. rozmów mających na celu zachęcenie dziecka do wolontariatu, zachęcanie dzieci do podtrzymywania relacji z rówieśnikami, jak również w trudniejszych sytuacjach udzieleniu dzieciom wsparcia psychologicznego. W jednym przypadku koordynator pomógł podopiecznemu rodziny zastępczej w znalezieniu odpowiedniego zakonu, które nie odrzuciłoby jego kandydatury do nowicjatu ze względu orzeczoną niepełnosprawność. Koordynatorzy przeprowadzali również rozmowy wspierające i udzielali wsparcia psychologicznego w przypadku konfliktu nieletniej ze swoją ciotką dzielącą gospodarstwo domowe z rodziną zastępczą) oraz w przypadku dokonania przez jedno dziecko kradzieży głośników ze sklepu.

PCPR w Opolu: organizator oraz koordynatorzy przy okazji każdego zidentyfikowanego problemu emocjonalnego stosowali psychoedukację i oferowali pomoc psychologiczną. W każdym przypadku badanych rodzin zastępczych koordynatorzy prowadzili rozmowy z rodzicami zastępczymi na temat rozwoju dziecka, jego możliwości rozwojowych oraz metod jego wspierania. W zakresie wspierania rozwoju społecznego dziecka, organizator pieczy zastępczej organizował festyny, wyjazdy integracyjno-edukacyjne, podczas których dzieci z rodzin zastępczych miały możliwość integracji.

PCPR w Olsztynie: w rodzinach objętych wsparciem koordynatora odnotowano sześć problemów. Dzięki działaniom koordynatorów rozwiązano wszystkie poprzez: podjęcie działań dotyczących uregulowaniu sytuacji prawnych dzieci; pomoc w uzyskaniu wsparcia finansowego na zakup pralki; pomoc w napisaniu wniosku o przyznanie jednorazowego świadczenia pieniężnego na zakup najpotrzebniejszych artykułów w związku z przyjęciem dzieci do Rodzinnego Domu Dziecka; wizytę w szkole, do której dziecko uczęszczało przed umieszczeniem w pieczy zastępczej, w celu udostępnienia informacji na temat etapu, na którym chłopiec zakończył przygotowania do I Komunii Świętej; pomoc w napisaniu wniosku o przyznanie jednorazowego świadczenia pieniężnego na zakup fotelika samochodowego i wózka dziecięcego.

- 4. umożliwienie dziecku kontaktu z rodzinami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej** (art. 40 ust. 1 pkt 7) – odnotowano 99 problemów, w tym 95 (96%) rozwiązanych;

Przykłady

PCPR w Olsztynie: odnotowano dwa problemy w rodzinach objętych pomocą koordynatora. Dzięki działaniom koordynatorów rozwiązano je poprzez: wstrzymanie spotkań rodziców biologicznych z dziećmi; kontakt z asystentem rodziny, matką biologiczną i rdd w celu prawidłowego przebiegu urlopowania.

PCPR w Rybniku: trzy rodziny doświadczały problemów związanych z kontaktami z rodzinami biologicznymi i osobami bliskimi. Były one rozwiązywane na bieżąco podczas rozmów telefonicznych, wizyt w rodzinach zastępczych, spotkaniach w „pokoju widzeń” oraz spotkań u organizatora rodzinnej pieczy zastępczej np. podczas aktualizowania oceny sytuacji dzieci.

- 5. traktowanie dziecka w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej** (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy) – odnotowano 88 problemów, z których 86 (97,7%) zostało rozwiązanych;

Przykłady

PCPR w Raciborzu: jedyna ze zidentyfikowanych sytuacji problemowych dotyczyła konfliktu między podopieczną, a jej ciotką (rodziną zastępczą była babcia nieletniej), z którą rodzina zastępcza dzieliła wspólnie gospodarstwo domowe. Napięta sytuacja między domownikami doprowadziła do okresowego objęcia rodziny procedurą niebieskiej karty. W ramach pomocy koordynator objął wsparciem psychologa nieletnią oraz rodzinę zastępczą. Ostatecznie nie widząc możliwości rozwiązania sytuacji, w porozumieniu z rodziną zastępczą oraz koordynatorem, nieletnia złożyła wniosek o zmianę rodziny zastępczej. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie – Sąd Rejonowy w Raciborzu zarządził umieszczenie nieletniej w nowej rodzinie zastępczej.

PCPR w Olsztynie: w rodzinach objętych wsparciem koordynatora odnotowano jeden problem, który rozwiązano poprzez monitorowanie wniosku złożonego przez PCPR do prokuratury w sprawie stosowania przemocy przez rodziców biologicznych wobec małoletniego dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej.

- 6. zapewnienie dziecku rozwoju uzdolnień i zainteresowań** (art. 40 ust. 1 pkt 4). Zdiagnozowano 60 sytuacji problemowych, z których 57 (95%) zostało rozwiązanych;

Przykłady

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: we wszystkich skontrolowanych rodzinach identyfikowano uzdolnienia i zainteresowania dzieci, zapewniono ich realizację i rozwój. Dzieciom umożliwiano, w zależności od potrzeb, kształcącą zabawę, udział w dodatkowych zajęciach (koła zainteresowań, zajęcia sportowe), w pokazach zdolności, konkursach, wspólnie spędzano wolny czas. Koordynatorzy systematycznie monitorowali sytuację w zakresie realizacji tych zadań oraz prowadzili działania edukacyjne.

PCPR w Raciborzu: w rodzinach objętych i nieobjętych wsparciem koordynatora zidentyfikowano dwie sytuacje problemowe, które polegały na braku wśród dzieci motywacji do kontynuowania swoich zainteresowań i potrzebie uświadomienia dziecku dostępnych możliwości, w których mógłby się rozwijać. W tych przypadkach działania koordynatorów polegały na rozmowach wspierających z dziećmi.

- 7. zapewnienie dziecku ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w jego życie prywatne** (art. 40 ust. 1 pkt 6) – zdiagnozowano 18 problemów, z których 17 (94,4%) zostało rozwiązanych.

Przykłady

PCPR w Raciborzu: w tym obszarze została zidentyfikowana jedna sytuacja problemowa. Rozwiązanie zidentyfikowanego problemu polegało na wyznaczeniu wspólnie z dzieckiem, rodziną zastępczą oraz koordynatorem granicy weryfikacji zawartości telefonu komórkowego dziecka. Istniało uzasadnione podejrzenie, że biologiczna matka dziecka poprzez bezpośredni kontakt telefoniczny z dzieckiem, przekazuje mu treści, które miały negatywnie wpływać na budowaną relację między nim, a rodziną zastępczą.

MOPR w Szczecinie: w rodzinie objętej wsparciem organizatora odnotowano jeden problem (dotyczący jednego dziecka), który rozwiązano poprzez wspólną wizytę w szkole, rozmowy z pedagogiem i wychowawcą.

Sytuacje problemowe w środowiskach zastępczych są na tyle skompilowane, że wymagają indywidualnego podejścia zarówno ze strony koordynatora jak i organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i nawet najlepszy opis syntetyczny nie ukáže, z jak trudnymi muszą niejednokrotnie zmierzyć się służby zaangażowane w rodzinną pieczę zastępczą.

Warto więc prześledzić kilka przykładów ilustrujących zarówno skuteczne wsparcie udzielone, jak i działania, które nie przyniosły zamierzonych efektów w konkretnych sytuacjach związanych z realizacją zadań ustawowych przypisanych środowiskom rodzinnej pieczy zastępczej.

Jako przykład aktywnego i skutecznego działania ze strony koordynatora, dzięki któremu osiągnięto założony cel adopcyjny można przytoczyć historię dziecka z **powiatu myśliborskiego**, przebywającego od urodzenia w pieczy zastępczej. Matka biologiczna podała przy porodzie fikcyjne dane ojca. Podjęte przez koordynatora działania doprowadziły do ustalenia, że matka jest osobą niepełnosprawną intelektualnie w stopniu lekkim, jej rodzice również, podany ojciec jest osobą fikcyjną, wymyśloną przez matkę. Koordynator wspólnie z rodziną zastępczą doprowadzili do uregulowania sytuacji prawnej dziecka, skorygowania aktu urodzenia i zgłoszenia dziecka do ośrodka adopcyjnego.

W **PCPR w Radomiu:** spośród objętych badaniem sześciu spraw, w jednym przypadku jako cel główny określony został powrót dziecka do rodziny biologicznej. W przypadku dziewięcioletniego dziecka (M.P.) oddanego do rodziny zastępczej spokrewnionej cel główny został osiągnięty – po rocznym okresie spełnienia warunków poprawy życiowej i starań o odzyskanie praw do opieki, dziecko wróciło do ojca biologicznego. Kolejnym przykładem ilustrującym proces wsparcia i skutecznego działania koordynatora z tej jednostki może być powrót dziewięcioletniego dziecka z rodziny zastępczej spokrewnionej do ojca biologicznego. Dziecko z powodu nadużywania alkoholu i zaniedbań opiekuńczo-wychowawczych ojca, zostało umieszczone w pieczy zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego w powiecie grójeckim. Po sześciu miesiącach, dzięki staraniom jego babci i we współpracy z koordynatorem MGOPS w Warce, dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej spokrewnionej, ustanowionej w osobie babci zamieszkałej w powiecie radomskim. Po dokonaniu diagnozy psychofizycznej, został opracowany plan pomocy dziecku, w którym celem głównym pracy był powrót pod opiekę ojca biologicznego, pod warunkiem starań z jego strony o odzyskanie praw do opieki nad dzieckiem. Ojciec dziecka po zakończeniu terapii

Przykłady
ilustrujące działania
wspomagające
rodziny

Skuteczne działania
wspierające rodziny

dotyczącej uzależnienia alkoholowego, zachowując abstynencję, współpracował z koordynatorem w zakresie wykazania poprawnych relacji z dzieckiem. Wykazał on zaangażowanie w dążeniu powrotu dziecka, zapewniając mu prawidłowe warunki do rozwoju, zabezpieczając potrzeby emocjonalne, materialno-bytowe. Biorąc pod uwagę pozytywną opinię koordynatora o ustaniu przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, stwierdzając zasadność przywrócenia ojcu pełnej władzy rodzicielskiej, postanowieniem Sądu Rodzinnego, dziecko po rocznym pobycie w rodzinie zastępczej wróciło do ojca biologicznego.

Za przykład skutecznego działania koordynatora można wskazać pomoc koordynatora z **PCPR w Opolu** wspierającego rodzinę zawodową. Pomoc ta polegała na przyspieszeniu wydania postanowienia o umieszczeniu dwuletniego dziecka w rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego w Łodzi (powiat zobowiązany do ponoszenia kosztów pieczy zastępczej). Pierwotnie termin posiedzenia Sądu w tej sprawie był wyznaczony na 22 października 2020 r., jednak dzięki działaniu koordynatora (w aktach zamieszczono staranny opis sytuacji dziecka) Sąd wydał postanowienie o ponad miesiąc wcześniej, co umożliwiło dochowanie ustaleń (pomiędzy organizatorami pieczy zastępczej w obu miastach) co do przewiezienia dziecka do rodziny zastępczej w Łodzi.

Jeszcze jednym przykładem skutecznego wsparcia środowisk pieczy zastępczej mogą być ustalenia z kontroli w **MOPS w Bydgoszczy**. W dwóch niezawodowych rodzinach zastępczych zdiagnozowano w łącznie trzy problemy: dwa w obszarze zapewnienia dziecku kształcenia, wyrównywania braków rozwojowych i szkolnych (problemy w nauce oraz nadpobudliwość i problemy z emocjami) i jeden w obszarze zaspokojenia jego potrzeb: emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych i religijnych (zastrzeżenia koordynatora budził niewystarczający poziom higieny osobistej dziecka – opiekun zgłaszał bunt dziecka w tej sprawie oraz nieporządek w mieszkaniu) zostały rozwiązane. Zastosowane w pierwszym przypadku metody pracy z dzieckiem i rodziną oraz podjęte przez koordynatorów czynności polegały m.in. na: zwiększeniu częstotliwości wizyt w środowisku, monitorowaniu sytuacji szkolnej dziecka poprzez bezpośrednią pomoc koordynatora w odrabianiu zadań domowych, wykonywaniu przez niego wraz z dzieckiem ćwiczeń wspomagających nadrabianie zaległości, utrzymywaniu stałego kontaktu z wychowawcą, zapewnieniu dostępu do pomocy psychologiczno-pedagogicznej, udziale dziecka w zajęciach wyrównawczych, motywowaniu opiekuna zastępczego do większego zaangażowania w opiekę nad dzieckiem oraz dopilnowywanie przez niego odrabiania zadań, zobowiązaniu opiekuna do codziennego kontrolowania przygotowania dziecka do zajęć, regularnego kontrolowania zapisów w e-dzienniku, stałego kontaktu z wychowawcą i regularnych wizyt w poradni pedagogiczno-psychologicznej. Działania te wpłynęły na poprawę wyników w nauce, zmniejszenie liczby niewłaściwych zachowań dzieci i polepszenie ich stanu emocjonalnego.

W odniesieniu do rozpoznanego w przypadku jednej z tych rodzin dodatkowego problemu z utrzymaniem higieny osobistej dziecka oraz czystości i porządku w mieszkaniu, działania koordynatora polegały m.in. na: wzmo-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zonych kontrolach, często niezapowiedzianych, rozmowach z dzieckiem i opiekunem na temat higieny osobistej i porządku w najbliższym otoczeniu, monitoringu zachowań w tym zakresie, zobowiązaniu opiekuna do codziennych drobnych porządków i aktywowania dziecka do tych czynności, wdrażaniu nawyków higienicznych i dbania o garderobę dziecka. Systematyczna realizacja powyższych zadań skutkowałą rozwiązaniem problemu w tym obszarze.

Należy również zaznaczyć, że w tym przypadku zaobserwowane przez koordynatorów trudności w realizacji przez rodziny zastępcze i rdd ich ustawowych zadań, były uwzględnione w planach pomocy dziecku i znajdowały odzwierciedlenie w sporządzanej przez nich dokumentacji pracy z rodziną. Zostały też opisane w sprawozdaniach z efektów pracy tych koordynatorów.

Nawet najbardziej intensywne zaangażowanie zarówno ze strony koordynatora, jak i organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, nie zawsze przynosi efekt w postaci skutecznego wsparcia w rozwiązywaniu problemów w rodzinach zastępczych i rdd. Spowodowane jest to wieloma czynnikami, jednak kluczowym elementem w osiągnięciu pozytywnego rezultatu jest podjęcie rzetelnej współpracy przez podopiecznego, jak również osoby sprawujące nad nim pieczę.

W **PCPR w Radomiu** jako przykład, gdy wyznaczony cel główny – powrót dziecka do rodziny biologicznej – nie został zrealizowany można wskazać sześciomiesięczne dziecko, które trafiło do rodziny zastępczej niezawodowej. Trwające 20 miesięcy starania koordynatora wraz z psychologiem, okazały się bezskuteczne, a powodem był brak uczuć i więzi emocjonalnych matki biologicznej do dziecka. Przy współpracy z Katolickim Ośrodkiem Adopcyjnym w Radomiu, dziecko zostało przysposobione przez rodzinę adopcyjną.

W powiecie myśliborskim, pomimo działań ze strony koordynatora nie zostały rozwiązane dwa problemy dotyczące zapewnienia dziecku kształcenia, wyrównania braków rozwojowych i szkolnych podobne sytuacje. W jednym przypadku szesnastoletni chłopiec stwarzał problemy wychowawcze i miał problemy w nauce, w szczególności z powodu nieuczęszczania na zajęcia dydaktyczne. Koordynator doprowadził do podpisania kontraktu pomiędzy chłopcem a spokrewnioną rodziną zastępczą. Kontrakt dotyczył jego zachowania i podejścia do nauki. Zapewnił również pomoc psychologa w PCPR, jednakże chłopiec notorycznie łamał zasady kontraktu i po jednej wizycie przestał się stawiać na rozmowy z psychologiem. Ostatecznie sąd rejonowy po popełnieniu drobnej kradzieży wyznaczył mu kuratora zawodowego. W drugim przypadku szesnastoletnia dziewczynka przebywająca w pieczy u rodziny spokrewnionej wykazywała problemy z nauką i zachowaniem. Koordynator również doprowadził do podpisania kontraktu, wykonania opinii psychologiczno-pedagogicznej, zainicjował wizyty u psychiatry i psychologa, przypominał o terminach tych wizyt telefonicznie. Ostatecznie sąd rejonowy postanowił o umieszczeniu dziewczynki w MOS.

Podobna sytuacja, gdzie pomimo działań ze strony PCPR podopieczni zostali umieszczeni w placówce wychowawczej, wystąpiła w **Ostrowcu Świętokrzyskim**. W tym przypadku wystąpiły problemy związane z prze-

Nieskuteczne działania wspierające środowiska rodzinnej pieczy zastępczej

mością ze strony rodzica zastępczego, jak również z nauką oraz zachowaniem (kradzieże, kłamstwa). Po zidentyfikowaniu problemu związanego z przemocą ze strony rodzica zastępczego, który miał miejsce w okresie gdy rodzeństwo znajdowało się w rodzinie zastępczej niezawodowej w PCPR zostały podjęte natychmiastowe działania i podopieczni zostali umieszczeni w zawodowej rodzinie zastępczej i objęci wsparciem psychologicznym. U rodzeństwa występowały problemy szkolne dotyczące m.in. słabych wyników w nauce, obniżonej motywacji do nauki, nie angażowania się w pracę na lekcjach oraz konfliktów z rówieśnikami. PCPR dwa razy w roku szkolnym występował do szkoły o opinię odnośnie podopiecznych. Dzieci brały udział w zajęciach wyrównawczych. W stosunku do jednego z dzieci działania te okazały się na tyle skuteczne uzyskiwała promocję do kolejnych klas, natomiast drugie otrzymało orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, na mocy którego wskazano realizację obowiązku szkolnego w Młodzieżowym Ośrodku Socjoterapii. Jednak w miarę upływu czasu w przypadku obojga rodzeństwa pogłębiały się problemy z zachowaniem i kradzieżami. Mimo podejmowanych działań m.in. rozmowy z psychologiem zatrudnionym w PCPR problemy te nie zostały rozwiązane. Z końcem czerwca 2019 r. nastąpiła likwidacja rodziny zastępczej zawodowej, a podopieczni trafili do Niepublicznej Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej.

Działania wspierające rodzinę jednej osoby (od lipca 2018 r. usamodzielniającej się), podejmowane w **PCPR w Skarżysku-Kamiennej** nie okazały się w pełni skuteczne. Koordynator wspierał, motywował wychowanka, szukał rozwiązań wspólnie z rodziną, starał się na bieżąco rozwiązywać problemy w rodzinie. Został on skierowany do Rodzinnej Poradni Leczenia Uzależnień i zobowiązany do udziału w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w programie dla sprawców przemocy. Podopieczny uzyskiwał słabe wyniki w nauce na skutek obniżonej motywacji do pracy i częstych nieobecności w szkole. Doprowadziło to do sytuacji, że co prawda ukończył szkołę zawodową, ale nie przystąpił do egzaminu zawodowego i przerwał dalszą naukę, a w konsekwencji został skreślony w dniu 26 czerwca 2020 r. z listy uczniów z, co spowodowało, że zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, nie przebywa już w rodzinie zastępczej (warto zaznaczyć, że zaangażował się on działania przestępcze, a następnie został tymczasowo aresztowany).

Nieskuteczne działania i nierzetelnie prowadzona dokumentacja podejmowanych działań wspierających

W **PCPR w Starachowicach** wystąpił problem dotyczący nieuczęszczania dziecka na zajęcia korekcyjno-kompensacyjne i dydaktyczno-wyrównawcze, pomimo takiego zalecenia wskazanego w opinii wydanej przez Radnię Psychologiczno-Pedagogiczną. Nie został on skutecznie rozwiązany. Szkoła, do której uczęszczało dziecko, informowała o absencjach ucznia. W zgromadzonej w PCPR dokumentacji nie stwierdzono, aby koordynator z własnej inicjatywy zasięgał informacji w szkole oraz aby problem nieuczęszczania na zajęcia dodatkowe był poruszany w rozmowach z rodziną zastępczą i dzieckiem. Koordynator wyjaśnił, że podejmował działania w celu rozwiązania problemu podczas rozmów motywujących z wychowanką i rodziną zastępczą oraz informował sąd rodzinny o sytuacji dziecka, a także przedstawił sytuację dziecka w oparciu o informacje zawarte w piśmie ze szkoły. W efekcie postanowiono zorganizować spotkania w PCPR z wychowanką i rodziną zastępczą oraz wdrożyć konsultacje psychologiczne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK zauważa, że rzetelne opracowanie planów pomocy dziecku, poprzez wskazanie odpowiednich działań dostosowanych do jego indywidualnych potrzeb (o czym jest szerzej mowa w rozdz. 5.2.1.), skutkowałyby wcześniejszym zdiagnozowaniem i podjęciem adekwatnych działań celem rozwiązania ww. problemu. Należy również dodać, że działania na które wskazuje koordynator rozpoczęły ze znacznym opóźnieniem, tj. po 16 maja 2018 r., podczas gdy w czerwcu 2018 r. dziecko zakończyło naukę w gimnazjum.

Jako przykład nierzetelnie prowadzonej dokumentacji można przytoczyć ustalenia z kontroli w **PCPR w Mińsku Mazowieckim**. W toku kontroli objęto akta 13 dzieci umieszczonych w ośmiu rodzinach zastępczych w zakresie wsparcia udzielanego tym rodzinom przez koordynatorów i organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Na podstawie tych dokumentów nie było możliwe jednoznaczne ustalenie, jakie konkretne działania podejmował koordynator w pracy z rodziną oraz dokonanie oceny skuteczności realizowanych przez niego zadań. Wynikało to z ogólnikowości opracowywanej przez koordynatorów dokumentacji, w szczególności Kart działań podjętych w rodzinie (dokument sporządzany po każdej wizycie u rodziny) oraz miesięcznych Sprawozdań z wykonanych zadań.

Nierzetelna dokumentacja dotycząca zakresu udzielonego wsparcia

W badanej próbie pozytywnie wyróżniała się dokumentacja dziecka, prowadzona przez koordynatora wspierającego rodzinę niezawodową. Koordynator w Planie pomocy dziecku zdefiniował cel główny – tj. powrót do rodziny biologicznej – zgodnie z indywidualną sytuacją dziecka, pomimo braku stosownej pozycji w obowiązującym w PCPR wzorze dokumentu. Ponadto w Ocenie sytuacji dziecka dokonał podziału zadań na te, które ma realizować rodzina zastępcza oraz takie, za które ma odpowiadać koordynator. Zidentyfikował osiem problemów (z 24, które odnotowano w dokumentacji wszystkich 13 dzieci objętych badaniem), w rozwiązanie których się angażował (m.in. zapewnienia pomocy lekarskiej, w tym okulistycznej, ortodontycznej, stomatologicznej oraz edukacyjnej – zapewnienie dostępu do zajęć wyrównawczych, dodatkowych z języka angielskiego oraz korepetycji z przedmiotów ścisłych). Udało mu się rozwiązać siedem z tych problemów. Nie udało się jedynie zdobyć od matki biologicznej karty szczepień. Cel główny nie został osiągnięty, dziecko nadal przebywa w rodzinie zastępczej. Udało się natomiast zrealizować zadania/cele szczegółowe, m.in. w zakresie zwiększenia samodzielności dziecka.

Pozytywny przykład rzetelnie prowadzonej dokumentacji

Wsparcie ze strony koordynatora w zakresie dochodzenia alimentów można przyporządkować do pomocy rodzinie w realizacji jej ustawowego zadania dotyczącego zaspokojenia potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych oraz religijnych dziecka (art. 40 ust. 1 pkt 5 ustawy). Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu obowiązany do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej jest obowiązany dochodzić świadczeń alimentacyjnych, w przypadku gdy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok. W trzech poniżej wskazanych jednostkach nie podjęto działań mających na celu uzyskanie należnych świadczeń alimentacyjnych, zaniedbując tym samym uzyskanie należnego wsparcia finansowego dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

Zaniechanie dochodzenia należnych dziecku alimentów

W **PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim** w przypadku dwóch podopiecznych z 25 objętych szczegółowym badaniem, po upływie roku od umieszczenia w pieczy nie wystąpiono o alimenty. Dokumentacja dotycząca jednej z ośmiu badanych rodzin nie zawierała rzetelnych i konkretnych danych dotyczących działań koordynatora podjętych w związku ze zidentyfikowanymi problemami dotyczącymi braku alimentów dla pięciu podopiecznych. Odnosząc się do tej sytuacji kierownik jednostki wskazał, że z uwagi na odległy czas wskazał, że nie pamięta tych sytuacji, a koordynator wyjaśnił, że przyczynami niedochodzenia świadczeń alimentacyjnych było umieszczenie dzieci w rodzinie preadopcyjnej, przeniesieni podopiecznych do rodziny w innym województwie, zaznaczając, że dochodzenie świadczeń nie zawiera się w kompetencjach i zadaniach koordynatora.

W **PCPR w Starachowicach** spośród trzech zdiagnozowanych problemów dotyczących zapewnienia dziecku świadczeń alimentacyjnych od rodziców biologicznych, dwa wprawdzie zostały przez PCPR rozwiązane (przy współdziałaniu koordynatora), jednakże ze znacznym opóźnieniem, gdyż po upływie ponad dziewięciu lat od umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. Natomiast w przypadku innego dziecka (przebywającego w pieczy zastępczej od 26 kwietnia 2007 r.) dotychczas nie podjęto działań w celu dochodzenia świadczeń alimentacyjnych, co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Jak wyjaśniali koordynatorzy, w przypadku jednego z dzieci opóźnienie wynikało z podjęcia decyzji przez prowadzących rodzinny dom dziecka o wyegzekwowaniu świadczeń alimentacyjnych we własnym zakresie. Wskazali również na ograniczony roczny wymiar godzin przeznaczonych na świadczenie usług przez radcę prawnego przygotowującego pozwy do sądów w zakresie spraw alimentacyjnych.

Podoba sytuacja miała miejsce w **PCPR w Skarżysku-Kamiennej**. Kontrola wykazała, że tylko na rzecz dziewięciu dzieci z czterech rodzin zastępczych i rdd wdrożono, wymagane przepisami, działania mające na celu dochodzenie świadczeń alimentacyjnych, w tym świadczenia te dla trójki dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej zawodowej od 2014 r.), zostały zasądzone dopiero w 2020 r. (podczas rozprawy orzekającej o rozwodzie rodziców). Nie zadbano o uzyskanie należnego wsparcia finansowego dla pięciorga dzieci z czterech rodzin, tj. trojga – od jedyne żyjącego/znanego rodzica biologicznego (dzieci te przebywały w pieczy zastępczej od 2009 r., 2011 r. i 2013 r.) oraz dwojga – od obu rodziców (pobyt w pieczy zastępczej od 2011 r. i 2013 r.). Zaniechanie działań w tym zakresie tłumaczono m.in. brakiem adresu rodziców biologicznych dziecka czy też utrudnionym kontaktem z nimi oraz zachęcaniem rodzin zastępczych, alby same dochodziły tych świadczeń.

Zwrócić jednak należy uwagę, iż dzieci o których mowa w dwóch powyższych przykładach były objęte pieczą zastępczą przez bardzo długi okres (np. w drugiej jednostce od sześciu do 11 lat) i w tym czasie należało podjąć działania mające na celu ustalenie informacji o miejscu pobytu ich rodziców.

W dwóch skontrolowanych podmiotach stwierdzono naruszenie art. 47 ust. 7 w związku z art. 47 ust. 6 ustawy, tj. w przypadku nieprzekazania do sądu w terminie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej informacji o możliwości powrotu dziecka do jego rodziny, organizator powinien złożyć wnioski do właściwego sądu wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej.

Zaniechanie uregulowania sytuacji prawnej dziecka

W **PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim** w przypadku jednego dziecka wnioski wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej został złożony do właściwego sądu dopiero po upływie ponad sześciu lat od umieszczenia podopiecznego w pieczy zastępczej.

Z kolei w **PCPR w Mińsku Mazowieckim**, w przypadku jednego dziecka, przebywającego w rodzinie zastępczej niezawodowej przez ponad 5 lat organizator nie wystąpił do sądu z wnioskiem o uregulowanie jego sytuacji prawnej z urzędu. Zaniechanie to kierownik jednostki tłumaczył *aktywnym staraniem się matki o powrót dziecka pod jej opiekę oraz uaktywnieniem się ojca (sprawa w sądzie o uznanie ojcostwa)*. **Ustawa o pieczy zastępczej jednoznacznie nakłada na organizatora obowiązek wystąpienia ze stosownym wnioskiem do sądu, a z przeanalizowanej dokumentacji wynikało, że pilne uregulowanie sytuacji dziecka było bardzo ważne z uwagi m.in. na jego wiek (pięcioletnie dziecko przebywające w rodzinie zastępczej od trzeciego miesiąca życia) i możliwość adopcji, sytuację zdrowotną matki.** Warto dodać, że kierownik jednostki wskazał matkę biologiczną tego dziecka jako osobę, z której strony dochodzi do nękania i szykanowania pracowników Centrum. Podczas spotkań matki z dzieckiem na terenie PCPR dla bezpieczeństwa psychologa, koordynatora rodziny zastępczej, w których obecności zgodnie z postanowieniem sądu odbywało się spotkanie, oddelegowano radiowóz policji.

Generalnie ankietowani dobrze ocenili reagowanie i wspieranie rodzin zastępczych i rdd przez koordynatorów w sytuacji występowania problemów. Zdaniem 156 rodzin (63,7%), koordynator reagował i wspierał zawsze w takiej w sytuacji, z kolei kolejnych 40 rodzin (16,3%) uznało, koordynator oferował wsparcie w większości przypadków występujących problemów. Jedynie 17 rodzin (6,9%) odpowiedziało, że koordynator reagował tylko w nielicznych przypadkach, a cztery rodziny (1,6%) odpowiedziały, że nigdy ich nie wspierał w chwili wystąpienia problemów. 28 rodzin (11,4%) wskazało, że to pytanie ich nie dotyczyło (nie wystąpiły problemy).

Wyniki badań ankietowych wśród środowisk objętych wsparciem koordynatora

Rodziny zastępcze i rdd poproszono także o dokonanie **oceny poszczególnych rodzajów wsparcia uzyskanego ze strony koordynatora.** Wyniki prezentuje poniższa tabela (suma odpowiedzi nie jest identyczna, ponieważ nie wszyscy respondenci odnieśli się do każdego z przedstawionych w ankiecie zdań).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Ocena wsparcia wobec ustawowych zadań rodzinnych środowisk zastępczych

Pomoc w zakresie:	Brak wsparcia	Niewielkie wsparcie	Dostateczne wsparcie	Dobre wsparcie	Bardzo dobre wsparcie	Znakomite wsparcie
rozwiązywania problemów wychowawczych dziecka	20 (8,5%)	20 (8,5%)	6 (2,6%)	45 (19,2%)	82 (35%)	61 (26,1%)
zapewnienia świadczeń zdrowotnych	77 (33,9%)	30 (13,2%)	7 (3,1%)	27 (11,9%)	56 (24,7%)	30 (13,2%)
zapewnienia dziecku wykształcenia, nadrobienia braków szkolnych	74 (34,1%)	21 (9,7%)	13 (6%)	40 (18,4%)	46 (21,2%)	23 (10,6%)
rozwoju uzdolnień i zainteresowań dziecka	75 (34,1%)	26 (11,8%)	12 (5,5%)	46 (20,9%)	34 (15,5%)	27 (12,3%)
zaspokojeniu potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych i religijnych dziecka	50 (22,4%)	14 (6,3%)	16 (7,2%)	56 (25,1%)	47 (21,1%)	40 (17,9%)
zapewnienie dziecku ochrony przed arbitralną lub bezprawną integracją w jego życie prywatne	46 (22,8%)	13 (6,4%)	17 (8,4%)	40 (19,8%)	48 (23,8%)	38 (18,8%)
umożliwienia dziecku kontaktu z rodziną biologiczną i innymi osobami bliskimi	41 (19,9%)	9 (4,4%)	10 (4,9%)	42 (20,4%)	58 (28,2%)	46 (22,3%)

Źródło: dane z kontroli NIK.

Rodziny zastępcze i rdd najlepiej oceniły wsparcie udzielane przez koordynatorów w zakresie problemów wychowawczych dziecka oraz w umożliwieniu dziecku kontaktu z rodziną biologiczną i innymi osobami bliskimi. Łączny udział ocen „bardzo dobre” i „znakomite” dla tych dwóch rodzajów działań wyniósł odpowiednio: 61,1% i 50,5%. Z kolei relatywnie najstąbiej respondenci oceniali wsparcie w zakresie zapewnieniu dziecku świadczeń zdrowotnych, pomocy w zapewnieniu wykształcenia i nadrobienia braków szkolnych oraz pomocy w rozwoju uzdolnień i zainteresowań dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej. Łączny udział ocen „niewielkie” i „dostateczne” dla wymienionych trzech rodzajów wsparcia koordynatora wyniósł odpowiednio: 16,3%, 15,7% i 17,3%.

W jednym z pytań rodziny zastępcze zostały poproszone o **wyrażenie zdania w odniesieniu do przedstawionych stwierdzeń dotyczących koordynatorów i wykonywanej przez nich pracy**. Wyniki badania zaprezentowano w poniższej tabeli (podobnie jak w poprzednim zestawieniu suma odpowiedzi nie jest taka sama, gdyż nie wszyscy odnieśli się do każdego ze stwierdzeń).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Opinie rodzin o wykonywanej pracy koordynatorów

Stwierdzenie dotyczące pracy wykonywanej przez koordynatorów	Zdecydowanie się nie zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Brak zdania	Raczej się zgadzam	Zdecydowanie się zgadzam
Koordynator stanowi dla nas istotne wsparcie w opiece nad dziećmi	17 (7,1%)	20 (8,4%)	23 (9,7%)	41 (17,2%)	137 (57,6%)
Koordynator to kontroler	103 (45%)	47 (20,5%)	33 (14,4%)	32 (14%)	14 (6,1%)
Koordynator głównie wypełnia dokumenty	90 (39,1%)	67 (29,1%)	18 (7,8%)	36 (15,7%)	19 (8,3%)
Koordynator ma bardzo dobry kontakt z dziećmi	6 (2,6%)	8 (3,4%)	22 (9,4%)	62 (26,5%)	136 (58,1%)
Koordynator nie ma wystarczającej wiedzy i doświadczenia, by skutecznie nas wspierać	148 (63,5%)	36 (15,5%)	26 (11,2%)	16 (6,9%)	7 (3%)
Koordynator reaguje zawsze, gdy prosimy go o pomoc	5 (2,1%)	5 (2,1%)	16 (6,6%)	48 (19,8%)	168 (69,4%)
Koordynator samodzielnie identyfikuje problemy i proponuje pomoc	10 (4,4%)	38 (16,6%)	36 (15,7%)	64 (27,9%)	81 (35,4%)
Koordynatora nigdy nie ma, gdy jest potrzebny	162 (71,1%)	43 (18,9%)	15 (6,6%)	5 (2,2%)	3 (1,3%)
Koordynator dba o interes dziecka	9 (3,8%)	10 (4,2%)	8 (3,3%)	53 (22%)	160 (66,7%)
Działalność koordynatora przynosi więcej szkody niż pożytku	175 (74,2%)	32 (13,6%)	22 (9,3%)	4 (1,7%)	3 (1,3%)
Koordynator ma chęci, ale niewiele może	93 (40,3%)	42 (18,2%)	48 (20,8%)	37 (16%)	11 (4,7%)

Źródło: dane z kontroli NIK.

Uwagę zwracają bardzo duże udziały odpowiedzi raczej lub zdecydowanie zgadzających się ze stwierdzeniem, że koordynator dba o interes dziecka (łącznie 88,7% odpowiedzi) oraz że koordynator reaguje zawsze, gdy jest proszony przez rodzinę o pomoc (łącznie 79,2%). Ponadto większość rodzin zgadza się lub raczej zgadza się ze stwierdzeniem, że koordynator ma bardzo dobry kontakt z dziećmi (łącznie 84,6%). Warto jednak również podkreślić, że blisko ¼ respondentów zdecydowanie lub raczej zgodziła się ze stwierdzeniem, że koordynator głównie zajmuje się wypełnianiem dokumentów. Z kolei ok. 20% ankietowanych zdecydowanie lub raczej zgadza się ze stwierdzeniem, że koordynator ma dobre chęci, ale w praktyce niewiele może zaoferować rodzinom zastępczym w ramach świadczonego wsparcia.

Jako podsumowanie warto poznać ocenę rodzin odnoszącą się do uczestnictwa koordynatorów w realizacji planów pomocy. Uzyskane wyniki są zbieżne z powyższymi danymi skategoryzowanymi w odniesieniu do zadań ustawowych rodzin zastępczych i rdd i świadczą o czynnym udziale koordynatorów w działaniach wspierających – 55,9% (137 rodzin) potwierdziło, że koordynator pomagał w realizacji wszystkich działań, a 22,9% (56 rodzin) wskazało, że w realizacji większości.

Ponadto prawie 77% respondentów pomoc koordynatorów oceniło jako całkowicie lub w ograniczonym zakresie potrzebną i skuteczną, jednak dla niemal 15% okazała się ona zbędna i nieskuteczna (69,1% (177 rodzin) odpowiedziało, że jest potrzebna i skuteczna; 7,8% (20 rodzin) odpowiedziało, że jest skuteczna w ograniczonym zakresie).

W ocenie ankietowanych rodzin zastępczych, by **poprawić sprawność i skuteczność pracy koordynatora**, przeważały odpowiedzi dotyczące potrzeby zmniejszenia biurokratyzacji w pracy koordynatorów na rzecz większej ilości czasu bezpośrednio poświęconego pracy z rodzinami oraz podjęcia działań na rzecz większej dostępności lekarzy i innych specjalistów dla dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej.

5.2.4. Wizyty w rodzinach i pomoc w dostępie do specjalistów

Na podstawie badania dokumentacji 271 rodzin objętych wsparciem koordynatora lub organizatora pieczy zastępczej NIK ustaliła, że we wszystkich rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka były przeprowadzane wizyty środowiskowe. W imieniu organizatora były one wykonywane przez pracowników socjalnych, pedagogów, jak również przez koordynatorów.

Przeprowadzanie wizyt środowiskowych

W większości jednostek były one przeprowadzane **średnio raz na miesiąc, z jednakową częstotliwością dla rodzin objętych wsparciem koordynatora, jak i pomocą ze strony organizatora**. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku pięciu podmiotów³⁸ wystąpiły **znaczące rozbieżności** w tym zakresie, gdyż w tych jednostkach koordynatorzy „swoje” rodziny wizytowali co miesiąc, natomiast pracownicy organizatora odbywali wizyty raz na pół roku, głównie w związku ze sporządzaniem ocen sytuacji dziecka.

Przykłady

PCPR w Kętrzynie: badanie dokumentacji dotyczącej rodzin zastępczych objętych i nieobjętych wsparciem koordynatora wykazało, że koordynator odwiedzał poszczególne rodziny co najmniej dwa razy w miesiącu, a w okresie pandemii COVID-19 zmniejszono liczbę wizyt do jednej w miesiącu. W przypadku rodzin nieobjętych wsparciem, odwiedziny dokonywane były przez pracowników PCPR, co najmniej dwa razy do roku.

PCPR w Prudniku: koordynatorzy odbywali wizyty w rodzinach zastępczych i w rodzinnym domu dziecka średnio sześć razy w roku. W przypadku rodzin nieobjętych pomocą koordynatora wizyty realizowane były przez pracownika PCPR średnio dwa razy w roku.

³⁸ PCPR w Kętrzynie, Olsztynie, Prudniku, Raciborzu, Żyrardowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PCPR w Żyrardowie: koordynatorzy odwiedzali rodziny zastępcze i rdd jeden raz w miesiącu. W niektórych przypadkach w okresie pandemii zdarzała się przerwa, ale koordynatorzy utrzymywali kontakt telefoniczny z rodziną. Zdarzały się też rzadsze niż raz na miesiąc wizyty w przypadku problemów kadrowych w PCPR i braku koordynatora. W środowiskach nieobjętych wsparciem koordynatora wizyty jego pracowników PCPR były przeprowadzane z półroczną częstotliwością.

Podczas wizyt dokonywano oceny aktualnej sytuacji dziecka i rodziny, warunków mieszkaniowych, identyfikowano problemy poprzez dialog z rodzinami, wyznaczano krótkoterminowe cele do zrealizowania w zależności od potrzeb, opiekunów zastępczym udzielano wskazówek dotyczących sposobu postępowania, monitorowano sytuację zdrowotną i prawną dzieci, obserwowano ich zachowania dzieci, a w okresie pandemii także sprawdzano zabezpieczenie w niezbędne środki. Koordynatorzy lub pracownicy organizatora przekazywali również kontakty do poradni i specjalistów, oferowali fachową literaturę czy materiały do pracy z dziećmi, a w sytuacjach kryzysowych podejmowali interwencje.

Na ogół wizyty środowiskowe były rzetelnie dokumentowane. W tym celu wykorzystywano formularze opracowywane na potrzeby wewnętrzne. Przykładowo w **PCPR w Prudniku** każda wizyta była udokumentowana przy wykorzystaniu formularza *Monitoring Rodziny Zastępczej*, którego wypełniona treść potwierdzana była przez przedstawiciela rodziny zastępczej. Druk zawierał rubrykę na dane rodziny, opis aktualnej sytuacji rodziny, wskazania do pracy z rodziną oraz datę i podpisy rodziców zastępczych, koordynatora i organizatora pieczy zastępczej.

Nierzetelne działania dotyczące dokumentowania czynności przeprowadzanych podczas wizyt u opiekunów zostały ustalone trzech jednostkach³⁹. W **PCPR w Mińsku Mazowieckim** dokumentacja prowadzona przez koordynatora po zakończeniu wizyt u rodziny zastępczej (*Karta działań podjętych w rodzinie*) często zawierała ogólnikowe stwierdzenia, które nie pozwalały na ustalenie, jakiego dokładnie rodzaju problemy występowały w rodzinie zastępczej oraz jakie działania podjął koordynator, np.: rozmawiano o problemach, rozmawiano o sprawie sądowej, rozmawiano o relacjach z rodzicami biologicznymi etc. W pojedynczych przypadkach zdarzają się bardziej szczegółowe zapisy odnoszące się do jakiegoś zdarzenia lub sytuacji związanej z rodziną zastępczą lub dzieckiem. Również w sprawozdaniach comiesięcznych stosowane były zapisy powtarzane co miesiąc albo bardzo ogólnikowe (np. opis czterech wizyt przeprowadzonych w jednym miesiącu: „Bezpośredni kontakt z dziećmi i przeprowadzenie rozmowy na temat właściwego zachowania w środowisku rodziny zastępczej i w szkole. Wspólne ustalenie kolejnych zasad postępowania”. Ponadto, można było zauważyć wyraźne różnice w szczegółowości sporządzanych sprawozdań w poszczególnych miesiącach.

Podobna sytuacja miała miejsce w **PCPR w Skarżysku-Kamiennej** wizyty w środowiskach były potwierdzane przez sporządzanie sprawozdań i kwestionariuszy dotyczących dziecka i rodziny zastępczej. W dokumentach tych

Dokumentowanie
wizyt środowiskowych

Nierzetelne
dokumentowanie
wizyt w trzech
jednostkach

³⁹ PCPR w Mińsku Mazowieckim, Skarżysku-Kamiennej i Strzelcach Opolskich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie określono pełnego katalogu czynności, które wykonywał koordynator. Podawano jedynie prowadzenie rozmów z rodzicem zastępczym, dzieckiem oraz monitorowanie realizacji zagadnień dotyczących m.in. opieki zdrowotnej, kontaktów z rodziną biologiczną, wpływu alimentów. Metody pracy z rodzinami były szerzej opisywane w protokołach z posiedzeń Zespołów ds. oceny sytuacji dziecka oraz w informacjach składanych do Sądu. Najczęściej wskazywano, że *wizyty w środowisku i obserwacja mają na celu rozwiązywanie aktualnych problemów opiekuńczo-wychowawczych, udzielanie wsparcia rodzinom zastępczym poprzez rozmowy osobiste z podopiecznymi i rodzicami zastępczymi. Dostosowane są one do aktualnej sytuacji rodziny. Na bieżąco analizowana jest dokumentacja i prowadzone są konsultacje ze specjalistami.*

Wyniki badania ankietowego

Ankietowane rodziny zastępcze poproszono o udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące częstotliwości odwiedzin rodziny przez koordynatora. Są one zbieżne z wynikami kontroli. Według 179 rodzin (72,8%) wizyty takie mają charakter comiesięczny, a według 36 rodzin (36%) cokwartalny. Odnośnie działań koordynatora i ich w czasie wizyt w środowisku uzyskano następujące odpowiedzi⁴⁰.

Tabela nr 3

Działania koordynatora w czasie wizyt w opinii rodzin

	Nigdy	Bardzo rzadko	Rzadko	Często	Bardzo często	Zawsze
Rozmawia z rodzicami zastępczymi	Brak odpowiedzi	1 (0,4%)	3 (1,2%)	12 (5%)	19 (7,9%)	207 (85,5%)
Wypełnia dokumenty	8 (3,3%)	9 (3,8%)	10 (4,2%)	29 (12,1%)	32 (13,4%)	151 (63,2%)
Sprawdza stan i czystość pomieszczeń	28 (12,1%)	18 (7,8%)	39 (16,9%)	38 (16,5%)	29 (12,6%)	79 (34,2%)
Rozmawia z dziećmi	2 (0,8%)	5 (2,1%)	16 (6,6%)	31 (12,8%)	36 (14,9%)	152 (62,8%)
Bawi się z dziećmi	102 (49%)	14 (6,7%)	28 (13,5%)	21 (10,1%)	9 (4,3%)	34 (16,3%)
Pomaga dzieciom w odrabianiu prac domowych	140 (67,6%)	20 (9,7%)	16 (7,7%)	11 (5,3%)	7 (3,4%)	13 (6,3%)

Źródło: dane z kontroli NIK.

Z przedstawionych wyników odpowiedzi wynika, że najczęściej podejmowanymi działaniami przez koordynatorów w czasie wizyt są rozmowy z rodzicami zastępczymi i dziećmi umieszczonymi w pieczy, a także wypełnianie dokumentów związanych z wykonywaną pracą. Zdaniem respondentów, koordynatorzy najrzadziej bawią się z dziećmi i pomagają w odrabianiu pracy domowych, co może jednak wynikać z wieku dzieci znajdujących się w poszczególnych rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka. W odczuciu ankietowanych, występują sytuacje, gdy wizyty koordynatorów mają charakter kontroli funkcjonowania rodziny:

⁴⁰ Liczba odpowiedzi w ramach poszczególnych rodzajów działań jest różna, ponieważ nie wszyscy respondenci odnieśli się do każdego rodzaju działania wymienionego w ankiecie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

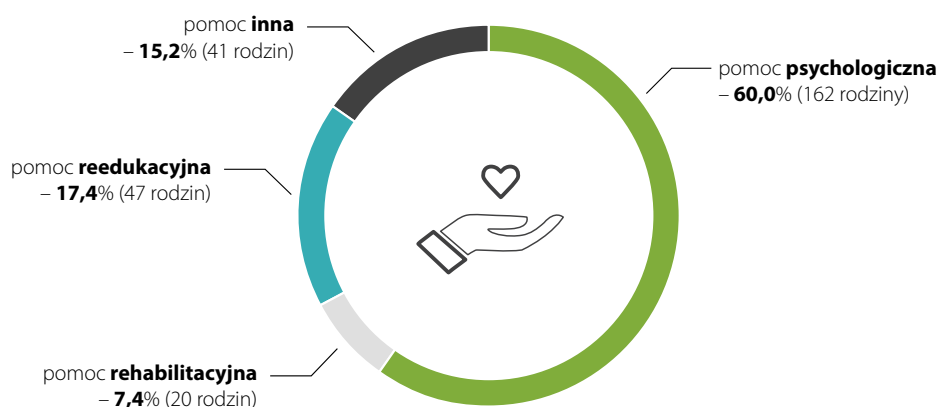
18 respondentów (7,6%) odpowiedziało, że zawsze tak jest; 25 respondentów (10,5%) uznało, że jest tak bardzo często; 41 respondentów (17,3%) odpowiedziało, że w ich odczuciu tak się zdarza czasami. Natomiast 113 respondentów (47,7%) jednoznacznie zadeklarowało, że nigdy nie odniosło takiego wrażenia.

Koordynatorzy oraz organizatorzy pieczy zastępczej, stosownie do art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej, zapewnili rodzinom zastępczym możliwość korzystania ze specjalistycznej pomocy. Na podstawie dokumentacji 271 rodzin objętych wsparciem ze strony koordynatora lub organizatora rodzinnej pieczy zastępczej NIK ustaliła, że rodziny z korzystały łącznie z 270 form specjalistycznej pomocy.

Zapewnienie pomocy rodzinom i rdd pomocy specjalistycznej

Infografika nr 7

Korzystanie ze specjalistycznej pomocy przez skontrolowane rodziny



Źródło: dane z kontroli NIK.

W największym stopniu wykorzystywana była pomoc udzielana przez psychologów, a w najmniejszym zakresie z pomocy rehabilitacyjnej.

Objęte badaniem rodziny, w zależności od problemu i potrzeb zarówno dziecka, jak i własnych, korzystały z pomocy:

- psychologicznej – 162 rodziny, tj. 60% w zakresie konsultacji z psychologiem;
- reedukacyjnej – 47 (17,4%) w zakresie zorganizowania dziecku indywidualnych zajęć kompensacyjnych z różnych przedmiotów (głównie z j. polskiego i matematyki);
- rehabilitacyjnej – 20 rodzin (7,4%) w dostępie do poradni rehabilitacyjnej;
- inne – 41 (15,2%) rodzin (głównie pomoc pedagoga, logopedy, seksuologa, doradcy zawodowego, wsparcie prawne).

Środowiska objęte zarówno wsparciem koordynatora, jak i organizatora były informowane o możliwości skorzystania ze wsparcia specjalistycznego (głównie podczas wizyt i na spotkaniach poświęconych ocenie sytuacji dziecka. W przypadkach, gdy zaistniała taka konieczność, koordynatorzy lub przedstawiciele organizatora uczestniczyli również w konsultacjach udzielanych przez specjalistów. W badanej dokumentacji nie stwierdzono przypadków odstępstw podejmowanych działań w zakresie udzielania specjalistycznej pomocy z celami wyznaczonymi w planach pomocy dziecku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Specjalistyczna pomoc – w zależności od występującego problemu – miała charakter przede wszystkim doraźny, natomiast gdy zaistniała konieczność – również długofalowy. Generalnie, w przypadku pomocy psychologicznej i reedukacyjnej pomoc miała charakter długookresowy, natomiast w przypadku pomocy prawnej była doraźna. Wsparcie psychologiczne zapewniały kontrolowane podmioty we własnym zakresie, dzięki psychologom zatrudnionym w tych jednostkach. Obejmowało ono głównie pomoc w rozwiązywaniu problemów wychowawczych pojawiających się w rodzinach. Rodziny mogły korzystać z diagnozowania dzieci, opiniowania, działalności terapeutycznej i profilaktycznej, poradnictwa i konsultacji informacyjno-szkoleniowych.

W przypadku pozostałych rodzajów specjalistycznej pomocy, działania koordynatorów i organizatorów polegały przekazywaniu danych kontaktowych do specjalistów z zakresu rehabilitacji (pomoc w wyszukiwaniu właściwych poradni i ułatwienie dostępu do nich), jak również do specjalistów w dziedzinie reedukacji (pomoc obejmująca zapewnienie dzieciom dostępu do edukacji specjalnej oraz do osób czy placówek udzielających korepetycje).

Z oczywistych względów oferowana pomoc każdorazowo miała charakter indywidualny i jest uzależniona od sytuacji w konkretnej rodzinie. Poniższe przykłady ilustrują zakres udzielanego wsparcia w uzyskaniu dostępu do specjalistycznej pomocy w odniesieniu do rodzin objętych próbą badawczą.

Przykłady

PCPR w Prudniku: oprócz pomocy psychologicznej zapewnionej przez zatrudnionego w jednostce psychologa, na podstawie dokumentacji 15 rodzin zastępczych oraz jednego rodzinnego domu dziecka stwierdzono, iż rodzinom i dzieciom objętym opieką koordynatora jak i organizatora proponowano również udział w projekcie *Bliżej Rodziny i Dziecka*. W ramach tego projektu dzieci i rodziny zastępcze mogły korzystać z bezpłatnych zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, wsparcia fizjoterapeuty, psychologa i logopedy oraz korepetycji matematyki, języka polskiego i angielskiego. (dziewięć rodzin). Koordynatorzy udzielali też pomocy w ustaleniu terminów wizyt w poradni psychologiczno-pedagogicznej oraz zajęć z logopedą (dla dwóch rodzin), udzielali pomocy w uzyskaniu orzeczenia o niepełnosprawności oraz dofinansowania z PFRON, a także pomagali w zapewnieniu udziału w zajęciach wczesnego wspomaganie rozwoju i specjalistycznych usług opiekuńczych (w przypadku jednej rodziny). Udzielana pomoc we wszystkich zbadanych przypadkach miała charakter doraźny, uzależniony od potrzeb zgłaszanych przez rodziny zastępcze, co było zgodne z założeniami określonymi w planach pomocy dzieciom.

PCPR w Kętrzynie: świadczenia usług psychologicznych realizowane było przez zatrudnionego w PCPR na ¼ etatu psychologa, rodziny miały także dostęp do usług prawnych (jedna godzina w miesiącu). Nawiązano również stałą współpracę z Powiatową Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Kętrzynie. Dzieci, u których wystąpiły trudności w uczeniu się, miały zapewniony dostęp do korepetycji realizowanych w formie wolontariatu przez współpracujących z PCPR dwie placówki szkolne. Z badanych 16 rodzin cztery korzystały z pomocy psychologicznej, w przypadku dwóch rodzin była to pomoc doraźna a w pozostałych długookresowa. Trzy rodziny korzystały

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z pomocy poradni logopedycznej, miała ona charakter długookresowy. Korzystano również z pomocy poradni neurologicznej i ortodontycznej (po jednej rodzinie), a pomoc ta miała charakter długookresowy.

PCPR w Inowrocławiu: w wyniku badania dokumentacji ośmiu rodzin zastępczych objętych wsparciem koordynatora zidentyfikowano łącznie 16 sytuacji wymagających od koordynatora zapewnienia rodzinie zastępczej pomocy dla dzieci, w tym pomocy psychologicznej (sześć), rehabilitacyjnej (dwie), reedukacyjnej (pięć) i innej (trzy – w dwóch przypadkach pomoc prawna, w jednym wsparcie opiekuna zastępczego poprzez omówienie trudnych przypadków i problemów). Pomoc ta miała charakter doraźny (np. rehabilitacja, pomoc prawna) i długookresowa (np. wczesne wspomaganie psychologiczno-pedagogiczne).

Powyższe dane z kontroli warto uzupełnić o wyniki ankiet skierowanych do rodzin objętych i nieobjętych wsparciem koordynatora. W pierwszym przypadku uzyskano odpowiedź na pytanie: „czy koordynator zapewnił Państwu rodzinie pomoc w dostępie do opieki specjalistycznej?": 113 respondentów (45,2%) odpowiedziało, że nie było takiej potrzeby; 21 respondentów (8,4%) zadeklarowało, że koordynator nie udzielił żadnej pomocy; 7 respondentów (2,8%) oceniło, że koordynator podejmował działania w tym zakresie, ale były one nieskuteczne; 109 respondentów (43,6%) potwierdziło, że koordynator zapewnił rodzinie pomoc w dostępie do tej formy opieki. Spośród tej grupy ankietowanych, 104 osoby wskazały na dostęp do pomocy psychologicznej, 16 na dostęp do pomocy reedukacyjnej, a 15 na dostęp do pomocy rehabilitacyjnej⁴¹.

W odniesieniu do rodzin nieobjętych wsparciem koordynatora lub organizatora uzyskano dane dotyczące udziałów rodzin, którym zapewniono i nie zapewniono dostępu do specjalistycznej pomocy. Pytanie brzmiało: „czy i od jakich instytucji otrzymywaliście Państwo wsparcie i pomoc w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej, w tym dostępie do specjalistycznej pomocy dla dzieci (m. in. psychologicznej, rehabilitacyjnej i edukacyjnej)?” Warto podkreślić, że tylko czworo z 72 respondentów odpowiedziało, że nie otrzymało żadnej formy wsparcia. Instytucją, która zdaniem respondentów najczęściej zapewniała wsparcie, był organizator. Ponadto, w zakresie edukacji i problemów wychowawczych, rodziny były wspierane przez szkoły, w których uczyły się dzieci przebywające w poszczególnych rodzinach zastępczych. Część rodzin otrzymywała również wsparcie ze strony organizacji pozarządowych, przy czym na podstawie otrzymanych odpowiedzi nie można określić, w jakim zakresie.

Na pytanie dotyczące pomocy i otrzymanego wsparcia 64 rodziny (95%) odpowiedziały, że dobrze, a otrzymana pomoc spełniła ich oczekiwania; trzy rodziny (5%) odpowiedziały, że źle, a otrzymana pomoc nie spełniła ich oczekiwań, przy czym jedna z tych rodzin wskazała, że nie wiedziała, iż w ogóle istnieje możliwość otrzymania wsparcia; kolejna zwróciła uwagę na to, że otrzymanie jakiegokolwiek wsparcia ze strony PCPR koliduje z godzinami pracy zawodowej rodzica zastępczego oraz obowiązkiem szkolnym dziecka; ostatni z tej grupy respondentów wyraził zdanie, że pomoc psychologiczna nie spełniła oczekiwań w przypadku młodszych dzieci.

Wyniki badania ankietowego rodzin objętych i nieobjętych wsparciem koordynatora

⁴¹ Ankietowani mogli wybrać więcej niż jeden typ pomocy specjalistycznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wypowiedzi kierowników niekontrolowanych jednostek

Kierownicy niekontrolowanych jednostek zwrócili uwagę na zasadność stałej pomocy ze strony nie tylko koordynatora, ale również psychologa lub psychoterapeuty oraz na liczne problemy związane z dostępem do specjalistycznej pomocy, głównie w kontekście niewystarczających możliwości (wizyt) w placówkach specjalistycznych w odniesieniu do skali problemów występujących w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka.

Przykłady

PCPR w Sieradzu: ogromny wachlarz problemów z jakimi borykają się rodziny zastępcze wymaga, aby z rodziną pracował nie tylko koordynator rodzinnej pieczy zastępczej ale doświadczony psycholog lub psychoterapeuta. Brak łatwego dostępu do tych specjalistów (częstotliwość umawianych wizyt w zakładach opieki zdrowotnej, w których są świadczone usługi tych specjalistów jest niewystarczająca odnośnie występującej skali problemów), powoduje, że problemami dzieci wychowujących się w rodzinach zastępczych jak również słabymi kompetencjami wychowawczymi opiekunów zastępczych, obciążony jest najbardziej system pieczy zastępczej. Należałoby rozważyć takie rozwiązania prawne, aby (tak jak wprowadzono instytucję koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej) na wniosek rodziny zastępczej można było oddelegować wspierającego rodzinę na bieżąco psychologa.

MOPR w Gdańsku: dzieci umieszczone w pieczy zastępczej z uwagi na swoje przeżycia i trudne doświadczenia objęte są wsparciem psychologicznym w poradniach, szkołach oraz w ramach pomocy specjalistycznej MOPR. Zdaniem osób sprawujących opiekę nad dziećmi ww. oferta jest niewystarczająca. Utrudnieniem w realizacji zadań koordynatora jest brak wystarczającej ilości narzędzi oraz rozwiązań systemowych, co do możliwości zapewniania rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do stałej i szybkiej specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej. **Rozwiązania systemowe, polegające na przykład na resortowych programach, gdzie potencjalni realizatorzy (także komercyjni), dzięki dofinansowaniu zewnętrznemu, mogliby tworzyć bazę usług tego rodzaju, co zdecydowanie usprawniałyby pracę koordynatorów, ale przede wszystkim niosłyby ze sobą realne korzyści dla dziecka**

Pomoc w nawiązaniu kontaktu z innymi rodzinami zastępczymi

We wszystkich skontrolowanych podmiotach, koordynatorzy lub pracownicy organizatora, stosownie do art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy, pomagali rodzinie w nawiązaniu wzajemnego kontaktu z innymi rodzinami zastępczymi lub prowadzącym rodzinne domy dziecka. Tego rodzaju integracja przybierała różne formy i odbywała się głównie poprzez udział w grupach wsparcia, festynach, wyjazdach integracyjnych, czy też w ramach różnego rodzaju realizacji wspólnych projektów. Na przykład **PCPR w Inowrocławiu** pomoc w nawiązaniu kontaktów realizowano poprzez udział w Festynach z okazji Dnia Rodzicielstwa Zastępczego, udział w spotkaniach kolędowych, udział w grupach wsparcia, uczestnictwo w projekcie „Zdrowy Rodzic – szczęśliwe dziecko”, udział w projekcie Rodzina w Centrum, wyjazd integracyjny do Łeby.

5.2.5. Współpraca z instytucjami działającymi na rzecz rodzinnej pieczy zastępczej

We wszystkich skontrolowanych jednostkach koordynatorzy oraz pracownicy organizatora wspierali rodziny zastępcze poprzez współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Obejmowała ona przede wszystkim ścisłą

współpracę z sądami rodzinnymi, ośrodkami adopcyjnymi oraz ośrodkami pomocy społecznej, a także ze szkołą. Współpraca z sądem wiązała się z uczestnictwem w posiedzeniach sądu dotyczących dzieci (w przypadkach wezwania na posiedzenie), w sprawach związanych z ograniczeniem, odebraniem bądź przywróceniem władzy rodzicielskiej rodzinom biologicznym dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Realizując obowiązki wobec sądów wynikające z art. 47 ust. 5–7 ustawy o pieczy zastępczej, koordynatorzy i organizator informowali, co najmniej raz na sze miesięcy, właściwy sąd o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej lub rdd oraz o sytuacji rodziny dziecka, natomiast w przypadkach stwierdzenia ustania przyczyny umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej informowano właściwy sąd o możliwości powrotu dziecka do jego rodziny, a w sytuacjach nieprzekazania do sądu w terminie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej ww. informacji składano do właściwego sądu wnioski o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka, celem uregulowania jego sytuacji prawnej. Oprócz czynności związanych z uregulowaniem sytuacji prawnej dziecka podejmowali także działania w sprawach o alimenty dla podopiecznych (zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy), a także przekazywali do sądu opinie w sprawie zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej wraz z informacją o całokształcie sytuacji dziecka, zgodnie z art. 131 ust. 2 ustawy.

Działania na rzecz dzieci podejmowane z ośrodkami pomocy społecznej koncentrowały się na pozyskiwaniu informacji o biologicznych rodzicach dzieci, w tym przede wszystkim czy korzystali z pomocy oraz czy mieli przydzielonego asystenta rodziny. Informacje te były niezbędne m.in. przy opracowywaniu planów pomocy dziecku. Należy zaznaczyć, że kontrola NIK wykazała liczne zaniedbania w tym zakresie, gdyż w sześciu podmiotach koordynatorzy nie współpracowali z asystentami rodziny lub innymi pracownikami ośrodków pomocy społecznej organizującymi pracę z rodziną biologiczną dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej (w art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy). Inną formą współpracy z pracownikami OPS było ich uczestnictwo w pracach zespołu ds. oceny sytuacji dziecka.

Współpraca z ośrodkami adopcyjnymi polegała na zgłaszaniu dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej, które mogły przez ośrodek zostać zakwalifikowane do adopcji. Przedstawiciele tych placówek uczestniczyli również w posiedzeniach zespołów ds. oceny sytuacji dziecka (art. 131 ust. 1 ustawy), na których analizowano sytuację dzieci także pod kątem przebiegu procesów adopcyjnych. Podejmowane działania były adekwatnie do sytuacji prawnej oraz wieku dziecka.

Zarówno koordynatorzy, jak i organizatorzy współpracowali również z placówkami szkolnymi, przede wszystkim poprzez kontakty z pedagogiem szkolnym oraz wychowawcą dzieci, a także monitoring postępów w nauce oraz zachowania dzieci w szkole i w grupie rówieśniczej. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Zaniechanie działań we współpracy z sądami, mających na celu uzyskanie świadczeń alimentacyjnych oraz uregulowanie sytuacji prawnej

Analizując skuteczność podejmowanych działań (szczegółowo opisane w rozdz. 5.2.1.) NIK ustaliła, że trzech jednostkach⁴² nie podjęto działań wynikających z art. 38 ust. 2 ustawy, mających na celu uzyskanie należnych świadczeń alimentacyjnych. Jednocześnie w dwóch skontrolowanych podmiotach⁴³ kontrola wykazała naruszenia art. 47 ust. 7 dotyczące wszczęcia procedury w sprawie uregulowania sytuacji prawnej dziecka. W pozostałych przypadkach jednostki wywiązywały się z realizacji obowiązków wynikających z ww. przepisów. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła innych nieprawidłowości dotyczących działań kontrolowanych jednostek w zakresie czynności podejmowanych we współpracy z sądami. Organizator oraz koordynatorzy na ogół nie byli informowani przez właściwy sąd rodzinny o posiedzeniach sądowych, chyba, że dotyczyły one spraw alimentacyjnych, na wniosek PCPR. Charakterystyczna jest wypowiedź jednego z koordynatorów z **PCPR w Strzelcach Opolskich**: *jesteśmy informowani o posiedzeniach dotyczących pozwów o alimenty, jeżeli PCPR jest składającym pozew. W ogóle nie jesteśmy informowani o sprawach, kiedy dziecko powraca do rodziny zastępczej. Jeżeli dziecko wraca do rodziny biologicznej informacje na ten temat otrzymujemy od rodziny zastępczej. Sąd nas nie informuje w tej sprawie. Postanowienie dotyczące tej kwestii przychodzi do PCPR po czasie. Prezesa Sądu Rejonowego w Strzelcach Opolskich poinformował natomiast, że Sąd Rejonowy w Strzelcach Opolskich nie zawiadamiał Dyrektora PCPR o posiedzeniach sądowych w sprawach małoletnich umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej, albowiem taki obowiązek nie został zawarty w jakimkolwiek przepisie ustawy, jak również rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych⁴⁴. Informacje przesłane sądowi opiekuńczemu przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w pewnych sytuacjach stanowią podstawę wszczęcia przez sąd opiekuńczy postępowań z urzędu; ustawa nie przyznaje jednak Dyrektorowi PCPR statusu uczestnika postępowania, a co za tym idzie, nie rodzi obowiązku sądu informowania go o posiedzeniach sądowych.*

Podobna sytuacja miała miejsce w **PCPR w Prudniku**, który nie był informowany o posiedzeniach sądowych dotyczących dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz rodzinnych domach dziecka za wyjątkiem jednej skontrolowanej rodziny (poinformowano o rozprawie w sprawie pozbawienia władzy rodzicielskiej rodziców biologicznych, a w rozprawie brał udział koordynator rodzinnej pieczy zastępczej). Prezes Sądu Rejonowego w Prudniku wyjaśniła, iż Sąd Rejonowy w Prudniku zawiadamia PCPR o posiedzeniach sądowych, w których kontrolowana jednostka jest stroną postępowania. W pozostałych sprawach doręczane są końcowe postanowienia w sprawach dzieci. Również Sąd Rejonowy w Rybniku nie informował **PCPR w Rybniku** o terminach posiedzeń w sprawach dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej, gdyż uczestnikami postępowań opiekuńczych byli rodzice małoletnich (jeżeli nie zostali pozbawieni władzy

⁴² PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej i Starachowicach.

⁴³ PCPR w Mińsku Mazowieckim i Ostrowcu Świętokrzyskim.

⁴⁴ Dz. U. poz. 1141, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rodzicielskiej) oraz kandydaci na rodziny zastępcze, względnie osoby już sprawujące tę funkcję, jako osoby zainteresowane. Dlatego też zawiadomienia o terminach posiedzeń są kierowane do wyżej wymienionych osób.

Współpraca organizatora pieczy zastępczej w **PCPR w Opolu** z sądem rodzinnym była prowadzona stosownie do wymogu wynikającego z art. 131 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Dyrektor PCPR zwróciła jednakże uwagę na przewlekłość postępowania sądowego zmierzającego do uregulowania sytuacji prawnej dziecka, a także nieuwzględnianie przez sądy negatywnych ocen koordynatorów o kandydatach na rodziców zastępczych. W jednym przypadku rodziny zastępczej spokrewnionej koordynator współpracował z kuratorem sądowym, a uzyskane informacje były wykorzystywane przy konstruowaniu planów pomocy dziecku. Warto również przytoczyć ustalenia z kontroli w **MOPR w Szczecinie**. W dwóch sprawach koordynatorzy kilkakrotnie występowali do sądów rodzinnych o informacje dotyczące spraw sądowych dotyczących dzieci. Przykładowo koordynator w dniu 2 marca 2020 r. wystąpił do sądu rodzinnego w Szczecinie o przesłanie orzeczenia w sprawie pozbawienia władzy rodzicielskiej i mimo monitów do dnia 26 listopada 2020 r. MOPR nie otrzymał orzeczenia. W innym przypadku sąd rodzinny rozpatrywał sprawę opiekuńczą dziecka przez cztery lata (od 2016 r. do 2020 r.), czym blokowano miejsca w pogotowiu rodzinnym.

Współpraca kontrolowanych podmiotów z sądami rodzinnym obejmowała przede wszystkim wydawanie opinii dotyczących możliwości powrotu dziecka pod opiekę rodziców wskazanej w art. 47 ust. 6 ustawy o pieczy zastępczej oraz przygotowania opinii o konieczności uregulowania sytuacji prawnej dziecka po upływie 18 miesięcy od chwili umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, jeśli sytuacja rodziców dziecka nie uległa zmianie, wskazanej w art. 47 ust. 7 tej ustawy. Poniżej zamieszczono przykłady takich działań.

Przykłady

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: w jednej rodzinie, w której przebywało dziecko z uregulowaną sytuacją prawną pismem z dnia 21 marca 2019 r. zwrócono się z prośbą o wgląd w sytuację małoletniego zagrożonego demoralizacją, w stosunku do którego dotychczas podejmowane działania wychowawcze nie przyniosły spodziewanych efektów. Sąd zdecydował o zastosowaniu od 3 września 2019 r. nadzoru kuratorskiego nad nieletnim oraz opracowaniu opinii dotyczącej wyboru środków wychowawczych zaleconych do stosowania w przebiegu procesu jego resocjalizacji. W kolejnych informacjach przekazywanych na podstawie art. 131 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, przedstawiana była aktualna sytuacja wychowanka. Pozostałe dwie sytuacje dotyczyły postanowienia sądu o rozwiązaniu/zmianie rodziny zastępczej oraz udzieleniu pełnomocnictwa do decyzji medycznych (koordynator uczestniczył w pierwszej z tych spraw). W sprawach dotyczących dzieci z nieuregulowaną sytuacją prawną (głównie dotyczy to dzieci przebywających w pogotowiu rodzinnym) kontakty z sądem były częstsze.

PCPR w Hławie: wśród badanych rodzin nie stwierdzono ustania przyczyny umieszczenia dziecka w objętych badaniem rodzinach zastępczych i rdd. Dla sześciu, spośród 17 dzieci koordynator wydał opinię dołączaną do wniosku kierowanego do sądu przez organizatora pieczy zastępczej w sprawie wszczęcia postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania

jego sytuacji prawnej, tj. opinii o której mowa w art. 47 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej. W przypadku pozostałych 11 dzieci: ich sytuacja prawna była już uregulowana przed przyjęciem do rodziny zastępczej lub przeniesieniem się jej na teren powiatu iławskiego, nie upłynął ustawowy termin (tj. 18 miesięcy od umieszczenia dziecka w rodzinie), po którym można było złożyć taki wniosek lub postępowanie w tej sprawie zostało z urzędu wszczęte przez sąd.

PCPR w Myśliborzu: w badanej próbie nie wystąpiły przypadki możliwości powrotu dziecka do jego rodziny. Stosownie do art. 47 ust.7 w przypadku trojga dzieci koordynator wydał opinię dołączaną do wniosku kierowanego do sądu przez organizatora pieczy zastępczej w sprawie wszczęcia postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej w terminie 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. W pozostałych przypadkach wnioski takie zostały złożone przed okresem badanym lub też nie minął termin 18 miesięcy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

Brak współpracy z asystentem rodziny lub OPS na etapie opracowywania planów pomocy dziecku

Kolejną formą współpracy instytucjonalnej na rzecz dzieci były działania podejmowane z ośrodkami pomocy społecznej. Koncentrowały się one na pozyskiwaniu informacji o rodzicach biologicznych dzieci, w tym przede wszystkim czy korzystali z pomocy oraz czy mieli przydzielonego asystenta rodziny. Innymi formami współpracy z pracownikami OPS było ich uczestnictwo w pracach zespołu ds. oceny sytuacji dziecka.

Zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, do zadań koordynatora należy w przygotowanie planu pomocy dziecku, we współpracy z odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny – we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną biologiczną, tj. ośrodkiem pomocy społecznej.

W sześciu podmiotach⁴⁵ koordynatorzy nie współpracowali z asystentami rodziny lub pracownikami ośrodków pomocy społecznej (pracownikami socjalnymi) organizującymi pracę z rodziną biologiczną dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej, co było wymagane ww. przepisem.

Przykłady

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: przy opracowywaniu planów pomocy dla 10 dzieci koordynatorzy nie współpracowali z ośrodkami pomocy społecznej.

PCPR w Żyrardowie: we wszystkich skontrolowanych rodzinach żaden z badanych planów pomocy dziecku nie został opracowany we współpracy z asystentem rodziny ani z podmiotem organizującym pracę z rodziną.

PCPR w Mińsku Mazowieckim: żaden z 13 skontrolowanych planów pomocy dziecku nie został opracowany we współpracy z asystentem rodziny, a w przypadku, gdy rodzinie nie został przydzielony asystent, we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną (pracownikiem socjalnym). Pod planami widnieją podpisy wyłącznie koordynatora oraz rodziny zastępczej.

PCPR w Starachowicach: dla 11 dzieci podczas sporządzania planów pomocy koordynatorzy nie współpracowali z podmiotem organizującym pracę z rodziną. Jednocześnie dla jednego z dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej, koordynator nie zachował wymogu współpracy z wyznaczonym asystentem rodziny biologicznej.

⁴⁵ PCPR w Mińsku Mazowieckim, Prudniku, Radomiu, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach i Żyrardowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyjaśnieniach dla kontroli NIK, kierownicy jednostek wielokrotnie wskazywali na to, że asystenci rodziny (których jest zdecydowanie za mało) po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej praktycznie nie pracują z rodziną biologiczną.

Kierownik jednej z niekontrolowanych jednostek (**PCPR w Łukowie**) wskazał, że pomimo, że w ustawie o pieczy zastępczej wśród obowiązków koordynatora jest współpraca z asystentem rodziny przy opracowywaniu planu pracy z rodziną, to jednak z bardzo dużą liczbą rodzin nie współpracuje asystent rodziny, z kolei ośrodki pomocy społecznej – pracownicy socjalni nie wyrażają chęci współuczestnictwa w opracowaniu planu w związku z zapisem w ustawie wskazującym na osobę asystenta rodziny. Z tego względu wskazana jest zmiana w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która nałoży bezwzględny obowiązek współpracy z asystentem rodziny w rodzinach, których dzieci umieszczone są w pieczy zastępczej. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę ustalenia kontroli jest to słuszne rozwiązanie, jednak obowiązujące przepisy wskazują że jednym z zadań koordynatora jest właśnie współpraca z właściwym OPS na etapie realizacji planu pomocy. Należy jednocześnie zaznaczyć, że w wyniku kontroli *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wspierania rodzin zastępczych*⁴⁶ NIK postulowała m.in. o **obligatoryjne wsparcie asystenta rodziny dla rodzin biologicznych, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej. W świetle powyższych ustaleń wniosek ten jest w pełni uzasadniony, gdyż działania obejmujące opracowanie i realizację planu pomocy dziecku (kluczowego dokumentu w pracy z podopiecznym umieszczonym w pieczy) nie pozostawiały żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do instytucjonalnej współpracy między PCPR a OPS na etapie podejmowanych działań dla dobra dziecka.**

Wypowiedź
kierownika jednostki
niekontrolowanej

Badając współpracę instytucjonalną organizatora z ośrodkami adopcyjnymi ustalono, że koordynatorzy lub pracownicy organizatora adekwatnie do sytuacji prawnej oraz wieku dziecka współpracowali z tymi placówkami. Ich działania obejmowały w szczególności sporządzanie opinii dotyczących zasadności przysposobienia dziecka, a przedstawiciele ośrodków brali udział w posiedzeniach zespołów oceniających sytuację dziecka. Przykładowo **PCPR w Skarżysku-Kamiennej** współpracował ze Świętokrzyskim Ośrodkiem Adopcyjnym. Psycholog z tego ośrodka uczestniczyła we wszystkich posiedzeniach Zespołu ds. oceny sytuacji dziecka. Na posiedzeniach tych analizowano sytuację dzieci także pod kątem przebiegu procesów adopcyjnych. W przypadku jednego dziecka zdecydowano się skierować wniosek o ponowną kwalifikację do przysposobienia, co wyjaśniano zauważoną poprawą w funkcjonowaniu dziecka zarówno w sferze społecznej jak i emocjonalnej. W efekcie podjętych działań dziecko to zostało zakwalifikowane także do adopcji zagranicznej. Po ustaleniu sytuacji prawnej innego dziecka, PCPR przygotował i przesłał do ośrodka adopcyjnego komplet wymaganych dokumentów i dziecko przekazano rodzinie preadopcyjnej.

Współpraca
z ośrodkami
adopcyjnymi

⁴⁶ Kontrola nr P/16/038.

Współpraca ze szkołą

Zarówno koordynatorzy, jak i organizatorzy współpracowali również z placówkami szkolnymi, przede wszystkim poprzez kontakty z pedagogiem szkolnym oraz wychowawcą dzieci, a także monitoring postępów w nauce oraz zachowania dzieci w szkole i w grupie rówieśniczej. W konkretnych sytuacjach współpraca dotyczyła m.in. zorganizowania zespołu pedagogiczno-psychologicznego mającego na celu utrzymywanie stałych kontaktów w zakresie sytuacji edukacyjnej i pedagogicznej dzieci (**PCPR w Mińsku Mazowieckim**), cykliczne kierowanie wniosków do szkoły o sporządzenie opinii na temat postępów w nauce i zachowania ucznia (**PCPR w Opolu**), dwa razy w roku zwracanie się do szkół, przedszkoli i do żłobka o opinie o dzieciach/uczniach oraz zapraszanie pedagogów szkolnych i wychowawców na posiedzenia zespołu ds. oceny sytuacji dziecka (**PCPR w Skarżysku-Kamiennej**).

5.3. Organizacja pracy koordynatorów

Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190 ustawy o pieczy zastępczej.

Badając organizację pracy koordynatorów ustano, że w trzech skontrolowanych podmiotach ustalone zostały nieprawidłowości dotyczące umiejscowienia komórki organizacyjnej realizującej zadania rodzinnej pieczy zastępczej, polegające na braku wydzielenia w strukturze organizacyjnej PCPR zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej, bo było niezgodne z art. 76 ust. 2 ustawy.

Wszyscy koordynatorzy zatrudnieni w okresie objętym kontrolą spełniali wymogi wynikające z art. 78 ust. 1 pkt 1–2 i pkt 4 ustawy o wspieraniu rodziny. Katalog zadań koordynatorów określony w regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach czynności pracowników zatrudnionych na takim stanowisku, odpowiadał zadaniom wymienionym w art. 77 ust. 3 pkt 1–7 ustawy. W stosunku do żadnej z ww. osób nie miały zastosowania przesłanki negatywne zatrudnienia na stanowisku koordynatora, o których mowa w art. 78 ust. 1 pkt 4 (nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe) oraz w art. 78 ust. 2 ww. ustawy (nie wszczęto wobec nich postępowania karnego o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego).

W zdecydowanej większości przypadków organizator rodzinnej pieczy zastępczej zapewniał zatrudnienie koordynatora na podstawie umowy o pracę. Jedynie w dwóch skontrolowanych jednostkach stosowano umowy zlecenia, które każdorazowo poprzedzały zatrudnienie w formie umowy o pracę. Oprócz sytuacji w jednej jednostce wszyscy koordynatorzy, zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy, zostali zatrudnieni w systemie zadaniowego czasu pracy, co uwzględniały zarówno regulacje regulaminu pracy, jak i informacje dodatkowe o warunkach zatrudnienia zawarte w zakresach obowiązków poszczególnych koordynatorów. W myśl 79 ust. 3 ustawy praca na stanowisku koordynatora nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego lub pracownika PCPR na innym stanowisku pracy (lub w innej jednostce systemu pomocy społecznej). Nie stwierdzono również przypadków prowadzenia przez nich postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat (stosownie do art. 79 ust. 4 ustawy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 11 z 21 skontrolowanych jednostek wystąpiły przypadki niezachowania limitu rodzin, określonego w art. 77 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 takich środowisk, a zadaniem organizatora pieczy zastępczej jest takie zorganizowanie pracy koordynatorów, aby zapewnić realizację ww. wymogu.

Dostrzegalna była tendencja do systematycznego wzrostu stabilności zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w powiatach. W 2018 r. z pracy we wszystkich skontrolowanych powiatach odeszło ok. 20% wszystkich zatrudnionych koordynatorów, w 2019 r. było to 15% zatrudnionych koordynatorów, z kolei do 30 czerwca 2020 r. z pracy odeszło ok. 6% wszystkich zatrudnionych. Tym samym systematycznie ulegał zmniejszeniu wskaźnik fluktuacji⁴⁷.

We wszystkich jednostkach organizatorzy zapewnili możliwość, a koordynatorzy brali udział w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe. W dziewięciu skontrolowanych jednostkach koordynatorzy nie mieli możliwości skorzystania ze wsparcia w formie superwizji oraz nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących walki ze stresem i przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu. Spowodowane to było brakiem potrzeby korzystania z tego typu szkoleń, jak również wysoką ich ceną. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie ustalono przypadków wskazujących na to, aby wymiar szkoleń podnoszących kwalifikacje i poradnictwa zawodowego nie były nieadekwatne do potrzeb koordynatorów, jednak może to wynikać z niesformalizowanej identyfikacji oczekiwań koordynatorów w tym zakresie, gdyż 1/3 ankietowanych koordynatorów podała, że pracodawca w ciągu ostatnich trzech lat nie zasięgał opinii na temat zapotrzebowania na szkolenia, a ponadto koordynatorzy wskazywali na potrzebę większego dostępu do nich.

Brak należytego nadzoru ze strony organizatora spowodował, że w 10 skontrolowanych jednostkach naruszony został art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy, zgodnie z którym jednym z obowiązków koordynatora jest przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Jednocześnie kontrola wykazała, że sprawozdania koordynatorów, niejednokrotnie składane raz do roku przez wszystkich koordynatorów zbiorczo, są pełne danych liczbowych, ale lakoniczne pod względem merytorycznym, co bardzo utrudnia, a w zasadzie uniemożliwia na ich podstawie dokonanie oceny efektywności pracy koordynatorów i ewaluacji ich działań.

Głównym źródłem finansowania zatrudnienia koordynatorów w latach 2018 i 2019 były środki własne powiatów – odpowiednio 59,5% (3992,1 tys. zł) i 66,2% (5074 tys. zł) łącznych poniesionych na ten cel kosztów.

Uzupełniający element finansowania stanowiły środki pochodzące z *Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, realizowanego przez MRPiPS.

⁴⁷ Stosunek liczby koordynatorów, którzy w odeszli z pracy w danym roku do średniorocznej liczby koordynatorów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich skontrolowanych jednostkach dane – w zakresie liczby koordynatorów, liczby rodzin objętych ich opieką, a także wynagrodzeń koordynatorów – wykazane we wnioskach o dofinansowanie ze środków tego programu oraz w sprawozdaniach składanych do MRPiPS z jego realizacji, były zgodne ze stanem faktycznym i ewidencją księgową. Spełniony został również warunek zapewnienia odpowiedniego udziału własnego, określonego w ogłoszeniach Programu na 2018 r. i 2019 r.

Ponad połowa organizatorów lub wspieranych przez nich rodzin zastępczych i rdd nie była przez dwa i pół roku przynajmniej raz skontrolowana przez samorządowe organy nadzorcze w zakresie wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym działalność koordynatorów. Ich działania kontrolne, wynikające z art. 38b ust. 1 ustawy, ograniczały się głównie do zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności podległych jednostek lub wydawania upoważnień do sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi i rdd, na podstawie których również w tych jednostkach nie wykonywano czynności kontrolnych. Taki stan rzeczy świadczy o sprawowaniu kontroli przez Zarządy Powiatów w niewystarczającym stopniu.

W ramach pełnionego nadzoru w połowie skontrolowanych jednostek zostały przeprowadzone kontrole przez służby Wojewodów kontrolujące swym zakresem wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej, w tym działalność koordynatorów. Jest to również niezadowalający wskaźnik, jednak należy mieć na uwadze, że liczba kontrolowanych na podstawie art. 186 pkt 3 ustawy jednostek, jest nieporównywalnie większa od podmiotów, nad którymi kontrolę sprawuje Zarząd Powiatu.

5.3.1. Zatrudnienie koordynatorów

Umowa o pracę podstawową formą zatrudnienia koordynatorów

Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej byli zatrudnieni przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. W zdecydowanej większości przypadków organizator rodzinnej pieczy zastępczej zapewniał zatrudnienie koordynatora na podstawie umowy o pracę. W przypadku zaistnienia sytuacji długotrwałego urlopu danego koordynatora, organizator zatrudniał inną osobę na podstawie umowy na zastępstwo. Jedynie w dwóch skontrolowanych jednostkach stosowano umowy zlecenia (w przypadku jednej z pięciu osób zatrudnionych w **PCPR w Kętrzynie** oraz ośmiu z 19 koordynatorów w **PCPR w Olsztynie**). Umowy te każdorazowo poprzedzały zatrudnienie w formie umowy o pracę.

Zadaniowy czas pracy koordynatorów w 20 z 21 jednostek

Oprócz jednej jednostki (**PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim**) praca koordynatora była wykonywana w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy, co było zgodne z art. 79 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Przyjęty system zadaniowego czasu pracy był zapisany w zakresach obowiązków poszczególnych koordynatorów. Nie stwierdzono przypadków łączenia pracy koordynatora z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego (art. 79 ust. 3 ustawy) oraz prowadzenia przez nich postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez powiat (art. 79 ust. 4 ustawy), co jest zakazane na mocy przywołanych przepisów.

Przykład

PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim – dopiero 1 lipca 2020 r. w regulaminie pracy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Ostrowcu Świętokrzyskim wprowadzony został zadaniowy czas pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w PCPR. Do tego czasu zatrudniano ich na podstawie umowy o pracę w podstawowym 8-godzinny systemie czasu pracy, mimo iż zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny praca koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej powinna być wykonywana w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy lub umowy o świadczenie usług.

Koordynatorzy rozliczali się ze wykonanych zadań na podstawie miesięcznych kart pracy.

Rozliczanie realizacji zadań na podstawie miesięcznych kart pracy

Przykład

PCPR w Mińsku Mazowieckim: miesięczne Karty pracy koordynatora oraz Karty współpracy z instytucjami stanowiły podstawę do rozliczenia zadaniowego czasu – miesięczne sprawozdania z załączonymi kartami pracy opatrzone były pieczęcią dyrektora i dekretecją na pracownika ds. kadrowych. Tymczasem analiza wykazała, że:

- czterech (z ośmiu koordynatorów zatrudnionych w latach 2018–2020) nie sporządziło wszystkich Kart pracy (u jednego brak 18 – za miesiące od września 2018 r. do grudnia 2019 r. oraz za styczeń i luty 2020 r.; u drugiego brak dwóch – za miesiące sierpień i grudzień 2019 r.; u trzeciego brak dwóch – za wrzesień 2018 r. i czerwiec 2019 r.; u czwartego – brak dwóch – za luty i czerwiec 2020 r.);
- Miesięczne Sprawozdania koordynatora z wykonywanych zadań sporządzane były zwykle na zasadzie skopiowania treści z poprzedniego miesiąca, powtarzały informacje z innych dokumentów i zawierały ogólne sformułowania;
- Miesięczne Karty współpracy z instytucjami (wprowadzone od lutego 2020 r.) pojawiały się w dokumentacji sprawozdawczej tylko sporadycznie.

Badając fluktuację kadr NIK ustaliła, że w 21 skontrolowanych powiatach łączna średnioroczna liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej⁴⁸ w okresie 2018–2020 (I półrocze) utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wynosiła 164 osoby. Dostrzegalna jest również tendencja do wzrostu stabilności zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w powiatach.

Wzrost stabilności zatrudnienia koordynatorów

W 2018 r. z pracy we wszystkich skontrolowanych powiatach odeszło łącznie 33 koordynatorów, co stanowiło ok. 20% wszystkich zatrudnionych koordynatorów. W 2019 r. było to 24 koordynatorów, tj. 15% zatrudnionych koordynatorów. Z kolei do 30 czerwca 2020 r. z pracy odeszło 10 koordynatorów, co stanowiło ok. 6% wszystkich zatrudnionych. Tym samym systematycznie ulegał zmniejszeniu wskaźnik fluktuacji⁴⁹. Warto jednak w tym miejscu przytoczyć wyniki kontroli w **PCPR w Żyrardowie**, gdzie wystąpiła znaczna rotacja na stanowiskach koordynatorów, skutkująca niezapewnieniem ciągłości zapewnienia wsparcia środowiskom zastępczym. W jednostce tej 2018 r. z pracy odeszło trzech, a w 2019 r. dwóch koordynatorów, gdy średnioroczna ich liczba w tym okresie wyniosła odpowiednio: 9,5, 8,5).

⁴⁸ Suma stanów zatrudnienia na ostatni dzień każdego miesiąca podzielona przez 12.

⁴⁹ Stosunek liczby koordynatorów, którzy w odeszli z pracy w danym roku do średniorocznej liczby koordynatorów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku aż sześciu z ośmiu rodzin zastępczych, których dokumentacja była objęta kontrolą, w grudniu 2017 r. zakończyli działalność dotychczasowi koordynatorzy. W konsekwencji trzy rodziny zastępcze od stycznia do maja 2018 r. pozostawały bez opieki koordynatora, co zwiększało to ryzyko niezapewnienia odpowiedniego wsparcia rodzinom zastępczym.

Tabela nr 4

Dane dotyczące fluktuacji zatrudnienia i stabilizacji w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Wskaźnik ogółem	2018	2019	2020 (I poł)
1.	Stan zatrudnienia koordynatorów na koniec roku	165	162	159
2.	Średnioroczna liczba koordynatorów	163	164	164
3.	Liczba koordynatorów, którzy odeszli z pracy w danym roku	33	24	10
4.	Wskaźnik fluktuacji	0,20	0,15	0,06
5.	Liczba koordynatorów, którzy w czerwcu 2020 r. przepracowali w kontrolowanej jednostce co najmniej 1,5 roku			131

Źródło: dane z kontroli NIK.

O relatywnie stabilnym zatrudnieniu osób na stanowiskach koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej może świadczyć również fakt, że w czerwcu 2020 r. blisko 80% koordynatorów zatrudnionych w 21 skontrolowanych jednostkach osiągnęło co najmniej półtoraroczny staż pracy.

Co najmniej
pięcioletni staż pracy
1/3 koordynatorów

W badanych jednostkach 17,6% koordynatorów posiadało staż pracy krótszy niż rok, od roku do trzech lat pracowało 29,4%, natomiast 19,6% pracowało od trzech do pięciu lat, a największa populacja, tj. 33,3% legitymowała się stażem pracy dłuższym niż pięć lat.

Zaledwie 35% czasu
poświęcanego
na pracę z rodzinami

Jedno z pytań, na które odpowiedzieli w trakcie anonimowej ankiety koordynatorzy dotyczyło ilości czasu poświęcanego na pracę administracyjną w biurze, pracę z rodzinami w terenie oraz inne niż dwie wymienione formy pracy. Na podstawie wszystkich zadeklarowanych w odpowiedziach wartości procentowych można stwierdzić, że ok. 55% swojego czasu koordynatorzy poświęcają na pracę administracyjną w biurze, 35% czasu na pracę z rodzinami, a 10% stanowiły inne czynności zawodowe. Z kolei odpowiadając na pytanie o wystarczającą ilość czasu na prowadzenie pracy z rodzinami 44,4% (68 koordynatorów) odpowiedziało twierdząco, a 55,6% (85 osób) zaznaczyło odpowiedź negatywną. Wśród przyczyn braku wystarczającej ilości czasu na pracę z rodzinami podawano, że było to rezultatem nadmiaru pracy biurowej (90,6%). Ponadto, jako przyczyny wskazywano na złożone problemy rodzin (44,7%), trudności w zapewnieniu wsparcia specjalistycznego (wskazań, tj. 44,7%), trudności we współpracy z innymi podmiotami (28,2%) oraz złą organizację pracy (17,6%).

80% koordynatorów
odczuwa zadowolenie
z wykonywanej pracy

Należy zauważyć, że w zdecydowanej większości koordynatorzy są zadowoleni ze swojej pracy. Poproszono ich o odpowiedź na pytanie: „czy odczuwa Pani/Pan zadowolenie z wykonywania pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej?”. Odpowiedź „zdecydowanie tak” lub „raczej tak” zaznaczyło odpowiednio 27,9% (43 osób) i 53,2% (82 respondentów). Z kolei odpowiedź „raczej nie” i „zdecydowanie nie” wskazało odpowiednio 7,1%

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(11 koordynatorów) i 2,6% (4 osoby), natomiast 14 koordynatorów (9,1% próby) nie było w stanie jednoznacznie odnieść się do zadanego pytania i wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”.

5.3.2. Finansowanie zatrudnienia koordynatorów

Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej koordynator jest zatrudniany przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, a jego koszty związane z jego wynagrodzeniem, w myśl art. 247 ust. 1 tejże ustawy są dofinansowywane z budżetu państwa.

W okresie objętym kontrolą łączne wydatki przeznaczane na zatrudnienie koordynatorów wyniosły odpowiednio: 6704,2 tys. zł w 2018 r., 7669,7 tys. zł w 2019 r. oraz 3944,6 tys. zł w I półroczu 2020 roku. Powyższe kwoty dowodzą stopniowego wzrostu kosztów zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej ponoszonych przez powiaty i budżet państwa. Należy zaznaczyć, że pomiędzy 2018 a 2019 r. koszt zatrudnienia koordynatorów wzrósł o 765,5 tys. zł, tj. o 14%.

Biorąc pod uwagę fakt, że koordynatorzy w skontrolowanych powiatach w 2018 i 2019 r. obejmowali pomocą odpowiednio 2546 i 2526 rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka, to przeciętny koszt ponoszony na wsparcie jednej rodziny i rdd wzrósł w tym okresie o 11,1%, osiągając w 2018 r. 2,6 tys. zł oraz 3 tys. zł w 2019 r.

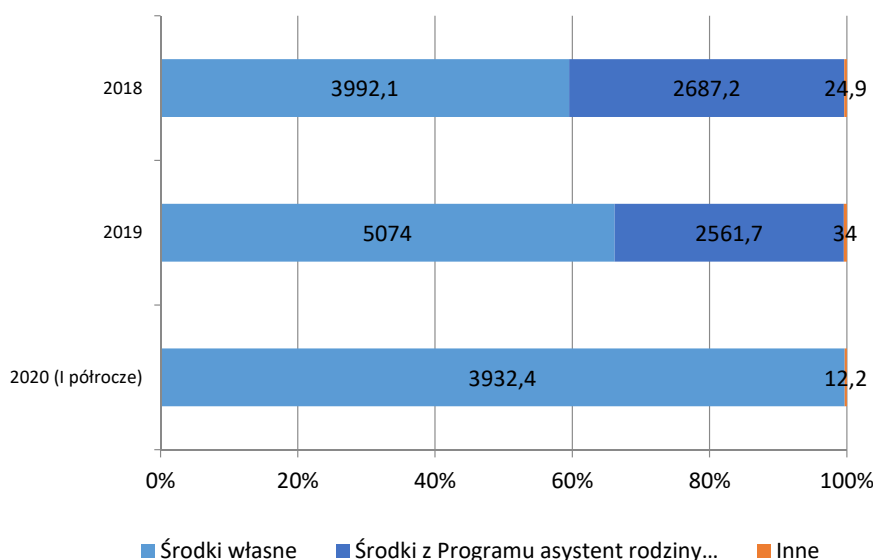
Głównym źródłem finansowania zatrudnienia koordynatorów w latach 2018 i 2019 były środki własne powiatów – odpowiednio 59,5% (3992,1 tys. zł) i 66,2% (5074 tys. zł) łącznych poniesionych na ten cel kosztów. Uzupełniający element finansowania stanowiły środki pochodzące z Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, realizowanego przez MRPiPS.

Wzrost
o 14% kosztów
zatrudnienia
w skontrolowanych
jednostkach w latach
2018–2019

Wzrost
o 11,1% przeciętnego
kosztu wsparcia
jednej rodziny i rdd
w skontrolowanych
podmiotach

Wykres nr 1

Środki przeznaczane na zatrudnienie koordynatorów i ich źródła w okresie 2018–2020 (I półrocze) w tys. zł



Źródło: dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prawidłowa realizacja programów resortowych we wszystkich skontrolowanych jednostkach

We wszystkich skontrolowanych jednostkach dane – w zakresie liczby koordynatorów, liczby rodzin objętych ich opieką, a także wynagrodzeń koordynatorów – wykazane we wnioskach o dofinansowanie ze środków tego programu oraz w sprawozdaniach składanych do MRPiPS z jego realizacji, były zgodne ze stanem faktycznym i ewidencją księgową. Spełniony został również warunek zapewnienia odpowiedniego udziału własnego, określonego w ogłoszeniach Programu na 2018 r. i 2019 r. ww. Ministerstwa⁵⁰.

Dofinansowanie z *Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej* stanowiło 40,1% (2687 tys. zł) w 2018 r. i 33,4% (2561,7 tys. zł) łącznych kosztów zatrudnienia koordynatorów. Nieco mniej niż 0,5% łącznych kosztów zatrudnienia koordynatorów w latach 2018 i 2019 pochodziło z innych źródeł, np. projektów unijnych realizowanych przez poszczególne PCPR/MOPR. W I półroczu 2020 r. właściwie w całości (99,7%) koszty zatrudnienia koordynatorów były finansowane ze środków własnych powiatów. Było to konsekwencją decyzji podjętej przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o wstrzymaniu w 2020 r. organizacji edycji resortowego programu w dotychczasowym wymiarze.

W 2020 r. po raz pierwszy brak wsparcia finansowego powiatów na dofinansowanie zatrudnienia koordynatorów

Począwszy od 2012 r. Minister ds. rodziny, zgodnie z art. 247 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, ogłaszał programy na dofinansowanie zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, w zakresie m.in. powoływania koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i asystentów rodziny. W 2020 r. nie został jednak ogłoszony taki program⁵¹. Decyzja ta wynikała z ograniczonych środków budżetu państwa (rezerwa celowa – cz. 53) spowodowanych epidemią Covid-19⁵². Należy również zaznaczyć, że konkursy były ogłaszane w drugiej połowie roku, co skutkowało m.in. przekazywaniem środków do wyłonionych jednostek za miesiące poprzedzające ogłoszenie konkursu w IV kwartale. Tym samym dofinansowanie ze środków budżetowych realizowane w ramach tych programów stanowiło formę refundacji kosztów poniesionych uprzednio przez samorządy.

Krytyczne wypowiedzi kierowników kontrolowanych i niekontrolowanych jednostek m.in. w sprawie braku dofinansowania w 2020 r.

Odnosząc się do tej sytuacji, zarówno kierownicy kontrolowanych, jak i niekontrolowanych jednostek wielokrotnie podkreślali, że wysokość wynagrodzeń koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej jest nieadekwatna do zakresu ich obowiązków, odpowiedzialności i skali problemów, z jakim się spotykają w bezpośredniej pracy z rodzinami, natomiast odnośnie późnego ogłaszania kolejnych edycji programu i odstąpienia od niego (w odniesieniu do koordynatorów) w 2020 r. wypowiedzieli się m.in. w następujący sposób:

⁵⁰ W 2019 r. maksymalna kwota dofinansowania wynosiła 1900 zł brutto miesięcznie dla koordynatora na etat, co stanowić powinno maksymalnie do 60% kosztów wynagrodzenia brutto (podmiot wnioskujący o dofinansowanie winien zabezpieczyć dodatkowo finansowy udział własny w wysokości minimum 40%) lub 800 zł brutto miesięcznie dla koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w przypadku równoważnej czasowo w stosunku do etatu umowy zlecenia, co stanowić powinno maksymalnie do 27% kosztów wynagrodzenia brutto (podmiot wnioskujący o dofinansowanie powinien zabezpieczyć dodatkowo finansowy udział własny w wysokości minimum 73%).

⁵¹ W 2020 r., w ramach tych działań został ogłoszony Program Asystent rodziny na rok 2020, którego celem było wzmocnienie asystentów rodziny w systemie wspierania rodziny, w związku z ich działaniami w czasie epidemii Covid-19.

⁵² Pismo Ministra Rodziny i Polityki Społecznej nr DSR-I.081.18.2020.MS z dnia 15 grudnia 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

PCPR w Lubaniu: asystenci dostali dodatki natomiast powiaty i koordynatorzy zostali pominięci. Takie traktowanie koordynatorów nie sprzyja ciągłości zatrudnienia, powodując częste rotacje wśród pracowników, a co za tym idzie frustrację i niezadowolenie rodzin zastępczych.

MOPR w Suwałkach: w 2020 r. nie ogłoszono naboru w ramach programu w zakresie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, natomiast realizacja programu „Asystent rodziny” w przyjętej formie – polegającej na przyznaniu jednorazowych świadczeń asystentom rodziny wzbudziła szereg kontrowersji wśród pozostałych pracowników ośrodka również pracujących z rodzinami.

MOPS w Zielonej Górze: brak w 2020 r. środków finansowych z resortowego programu spowodował **utratę pracy przez jednego z koordynatorów**. W rezultacie 15 rodzinom zastępczym zmienił się koordynator, a pracownikom pełniącym funkcję koordynatora przybyło obowiązków.

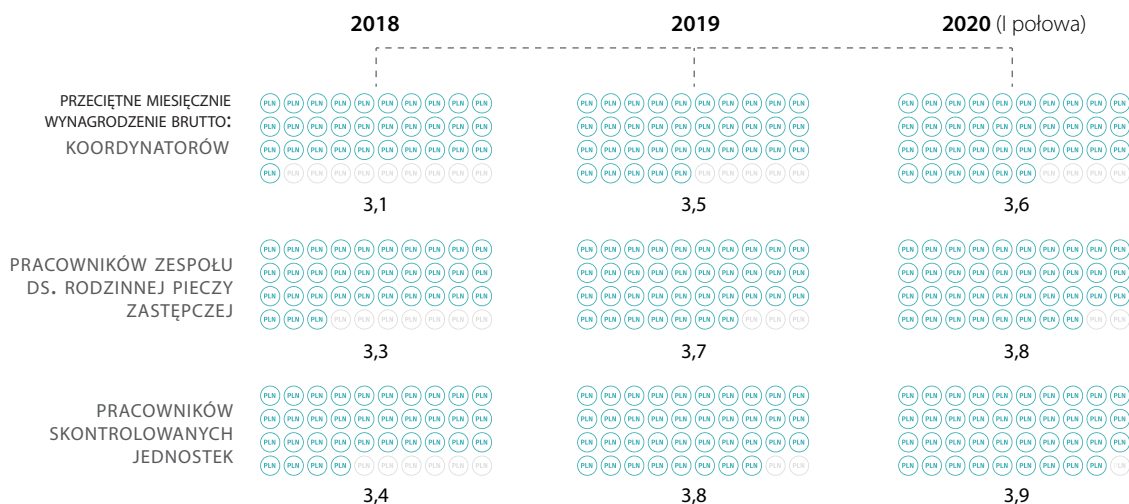
PCPR w Hawie: w sprawie dofinansowania wynagrodzeń koordynatorów ze środków Programu Dyrektor PCPR podała, że „jest przekazywane za późno (...) i jest to jakby refundacja części poniesionych kosztów. Nie możemy więc, korzystając z Programu, podnosić wynagrodzeń koordynatorów, gdyż nie mamy pewności, czy te dodatkowe środki będą i kiedy”. Dofinansowanie z Programu za 2018 r. zostało przekazane PCPR w dniu 6 listopada 2018 r., a za 2019 r. – 21 listopada 2019 r., natomiast na 2020 r. Program ten nie został ogłoszony (według stanu na 6 października 2020 r.)”.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w 21 skontrolowanych powiatach wynosiło: 3,1 tys. zł w 2018 r., 3,5 tys. zł w 2019 r. i 3,6 tys. zł w I półroczu 2020 roku. Tym samym w okresie objętym kontrolą wzrosło ono o ok. 17%. Pomiędzy powiatami istniały znaczące różnice w wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia koordynatorów. W I półroczu 2020 r. w powiatach kętrzyńskim i stargardzkim, w których koordynatorzy mieli najniższe wynagrodzenia, przeciętnie zarabiali miesięcznie odpowiednio 1,9 i 2,6 tys. zł. Z kolei w dwóch powiatach o najwyższych stwierdzonych przeciętnych miesięcznych wynagrodzeniach – bydgoskim i inowrocławskim – koordynatorzy otrzymywali wynagrodzenie w wysokości odpowiednio ok. 4,3 i 4,4 tys. zł.

Wzrost o 17% przeciętnego wynagrodzenia koordynatorów w skontrolowanych jednostkach w okresie objętym kontrolą

Infografika nr 8

Wynagrodzenia (w tys. zł) w 21 kontrolowanych jednostkach



Źródło: dane z kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W porównaniu do pracowników zespołów ds. pieczy zastępczej, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2018, 2019 i I półroczu 2020 r. otrzymywali wynagrodzenie niższe odpowiednio o: 7%, 7% i 4%. Z kolei w zestawieniu z przeciętnymi miesięcznymi wynagrodzeniami pracowników PCPR/MOPR/MOPS, koordynatorzy zarabiali w tym samym okresie mniej odpowiednio o: 9%, 8% i 8%.

5.3.3. Liczba rodzin zastępczych przypadających na koordynatora

Malejąca liczba rodzin zastępczych, głównie spokrewnionych

W 21 skontrolowanych powiatach liczba rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka ogółem zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą z 3168 w 2018 r. do 3056 na koniec czerwca 2020 r. (o 3,5%).

W znacznej mierze spadek ten spowodowany był dostrzegalnym zmniejszeniem się liczby rodzin zastępczych spokrewnionych w tym okresie z 2101 do 1993 (o 5,1%). W niewielkim stopniu zmniejszyła się również liczba rodzin zastępczych niezawodowych, tj. z 849 do 843, tj. o 0,7%. Na tym samym poziomie przez cały okres objęty kontrolą utrzymywała się natomiast liczba rodzin zastępczych zawodowych (149). Spośród wszystkich form pieczy zastępczej nieznacznie wzrosła jedynie liczba rodzinnych domów – z 69 do 71, tj. o 2,9%.

Proporcje poszczególnych form pomocy utrzymywały się na podobnym poziomie. Na koniec I półrocza 2020 r. największy odsetek stanowiły rodziny zastępcze spokrewnione (65,2%). W dalszej kolejności były to rodziny zastępcze niezawodowe (27,6%) i rodziny zastępcze zawodowe (4,9%) oraz rdd (2,3%).

Stabilny poziom współczynnika rodzin i rdd objętych wsparciem koordynatora

W latach 2018, 2019 i w I półroczu 2020 r. w 21 powiatach współczynnik rodzin objętych wsparciem koordynatora utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił odpowiednio: 80,4%, 81,7% i 79,5%. W poszczególnych powiatach występowały bardzo duże różnice w tym zakresie. Na dzień 30 czerwca 2020 r. **w pięciu skontrolowanych powiatach wszystkie rodziny zastępcze i rdd były objęte opieką koordynatora**, tj.: w grudziądzkim, w mińskim, w myśliborskim, w skarżyskim oraz w Zabrzu (miasto na prawach powiatu).

Wysoce zróżnicowany wskaźnik objęcia wsparciem środowisk przez koordynatora w poszczególnych powiatach

W dziesięciu kolejnych powiatach wskaźnik ten przyjmował wartość w przedziale od 80 do 99%: w iławskim (80%), w inowrocławskim (86,8%), w opolskim (81%), w ostrowieckim (96,8%), w raciborskim (98,1%), w rybnickim (96,6%), w starachowickim (94,5%), w strzeleckim (87,1%), w mieście na prawach powiatu Szczecinie (82,1%) oraz w żyrardowskim (84,3%). W dwóch powiatach analizowany wskaźnik przyjął wartość w przedziale od 60 do 79%: w prudnickim (65,2%) oraz w radomskim (78,4%).

W pozostałych czterech powiatach na dzień 30 czerwca 2020 r. koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej **obejmowali opieką mniej niż 60%** wszystkich rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka: w bydgoskim (56,2%), w kętrzyńskim (42,6%), w olsztyńskim (45,2%) oraz w stargardzkim (41,7%).

Warto również odnotować, że **w trzech powiatach współczynnik rodzin objętych wsparciem wzrósł znacząco** w latach 2018–2020 (I półrocze): w bydgoskim z 47,3% do 56,2% (8,9 punktów procentowych), w kętrzyń-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

skim z 22,5% do 42,6% (20,1 punktów procentowych) oraz w rybnickim z 76,4% do 96,6% (20,2 punktów procentowych). Z kolei **w przypadku dwóch powiatów zauważalny jest spadek analizowanego wskaźnika:** w opolskim z 89,7% do 81% (8,7 punktów procentowych) oraz w olsztyńskim z 57,4% do 45,2% (12,2 punktów procentowych). W pozostałych powiatach wartość wskaźnika w okresie objętym kontrolą pozostawała na zbliżonym poziomie lub zmieniała się w nieznacznym stopniu.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków niezapewnienia opieki koordynatora rodzinom zastępczym lub rdd, które się o to zwróciły. Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z art. 77 ust. 4 ustawy koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 takich środowisk, a zadaniem organizatora pieczy zastępczej jest takie zorganizowanie pracy koordynatorów, aby zapewnić realizację ww. wymogu. Na koniec 2018, 2019 i I połowy 2020 r. średnio w skontrolowanych jednostkach przypadało odpowiednio: 15,4, 15,6 i 15,2 środowisk na jednego koordynatora.

Ustawowy limit rodzin nie był przestrzegany w 11 skontrolowanych jednostkach⁵³. W związku z rotacją pracowników wielokrotnie miały miejsce sytuacje konieczności przejmowania przez innych koordynatorów wsparcia dodatkowych rodzin. Do czasu zatrudnienia nowych koordynatorów obowiązki przejmował inny pracownik, za zgodą i gratyfikacją finansową obciążonych dodatkową pracą koordynatorów.

Nieprzestrzeganie limitu 15 rodzin wspieranych przez jednego koordynatora

Przykłady

MOPR w Szczecinie – według stanu na 31 grudnia 2018 r., 2019 r. oraz 30 czerwca 2020 r. pod opieką 16 koordynatorów było więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rdd (od 17 do 30 rodzin).

PCPR w Rybniku – w okresie od sierpnia do grudnia 2018 r. dwaj koordynatorzy mieli pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych (po siedem dodatkowo), co spowodowane był tym, że jeden z koordynatorów rozwiązał umowę o pracę. Kierownik jednostki na czas poszukiwania pracownika powierzył opiekę nad rodzinami zastępczymi, które pozostawały pod opieką zwalnającego się koordynatora, pozostałym trzem koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej, a za wykonywanie dodatkowych obowiązków koordynatorzy zostali dodatkowo wynagrodzeni.

PCPR w Skarżysku-Kamiennej – w okresie 30 analizowanych miesięcy pracy, trzech z siedmiu zatrudnionych koordynatorów obejmowało opieką więcej niż 15 rodzin przez 25 lub 26 miesięcy (85% analizowanego czasu), a dwóch przez 14 miesięcy (47%). Innych dwóch koordynatorów, którzy pracowali tylko przez część okresu objętego kontrolą, opiekowało się większą liczbą rodzin przez odpowiednio 17 miesięcy (68% czasu zatrudnienia) i trzy miesiące (19%).

W dziewięciu podmiotach⁵⁴ w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki rezygnacji rodzin ze wsparcia koordynatorów. W zdecydowanej większości były spowodowane osiągnięciem pełnoletności wychowanków

Pełnoletność dzieci i przezwyciężenie trudności jako główne powody rezygnacji z pomocy koordynatorów

⁵³ PCPR w Inowrocławiu, Mińsku Mazowieckim, Ostrowcu Świętokrzyskim, Raciborzu, Rybniku, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach, Stargardzie, Strzelcach Opolskich, Żyrardowie, MOPR w Szczecinie.

⁵⁴ PCPR w Iławie, Kętrzynie, Raciborzu, Opolu, Olsztynie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Żyrardowie oraz MOPR w Szczecinie i MOPS w Bydgoszczy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pozostających środowiskach sprawujących nad nimi opiekę. Inną przyczyną fakt przewyciężenia przez rodziny istniejących problemów i braku trudności w realizacji przez nie zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. W jednym przypadku (**MOPS w Bydgoszczy**) zaprzestanie współpracy z koordynatorem wynikało z jednak z powodu złych relacji pomiędzy rodziną a koordynatorem.

Przykłady

MOPS w Bydgoszczy: w okresie objętym kontrolą odnotowano jeden przypadek rezygnacji rodziny ze współpracy z koordynatorem. Powodem rezygnacji był przede wszystkim brak dobrej komunikacji pomiędzy rodziną a koordynatorem. Rodzina uznała, że koordynator był zbyt autorytarny w stosunku do niej. Mimo próby rozwiązania konfliktu podejmowanej przez PCPR rodzina zrezygnowała ze współpracy z tym koordynatorem, jednocześnie wyrażając chęć dalszej współpracy z inną osobą (rodzinie przydzielony został inny koordynator).

PCPR w Olsztynie: w 2019 r. wystąpił jeden przypadek rezygnacji dotychczasowego koordynatora z pełnienia funkcji w zawodowej rodzinie zastępczej z powodu trudności w komunikacji z rodziną i wspólnym działaniu na rzecz dzieci w niej umieszczonych. W okresie objętym kontrolą wystąpiły także trzy przypadki wnioskowania rodzin o zmianę koordynatora, motywowane brakiem możliwości współpracy z dotychczasowym. Rodzinom tym przydzielono innych koordynatorów.

PCPR w Hawie: wszystkie 22 rodziny nieobjęte na 30 czerwca 2020 r. pomocą koordynatora korzystały z niej wcześniej, rezygnując ze wsparcia z uwagi na pełnoletność dziecka, w tym: 19 rodzin zrezygnowało w latach 2018–2020 (I półrocze), trzy zrezygnowały przed 2018 r. (w okresie objętym kontrolą ich wychowankowie byli już pełnoletni). W latach 2018–2020 (I półrocze) 24 rodziny zastępcze zrezygnowały ze wsparcia koordynatora, w tym: 12 w 2018 r., dziewięć w 2019 r. i trzy w I półroczu 2020 r.

PCPR w Żyrardowie: w roku 2018 odnotowano rezygnację ze wsparcia koordynatora dwóch rodzin zastępczych, w 2019 roku czterech rodzin zastępczych natomiast w I połowie 2020 roku trzech rodzin zastępczych. W zdecydowanej większości decyzja o rezygnacji podjęta była w przypadku wychowanków pełnoletnich. Rezygnacje następowały ze względu na fakt, że wychowankowie nie sprawiali problemów opiekuńczo wychowawczych.

5.3.4. Organizacja pracy koordynatorów

Nieprawidłowe umiejscowienie komórki organizacyjnej ds. rodzinnej pieczy zastępczej

Zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, w przypadku, gdy organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, w centrum tym tworzy się zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej. W jego skład wchodzi koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej. Uregulowania wynikające z ww. przepisu zostały spełnione w 14 z 17 skontrolowanych PCPR. Należy zaznaczyć, że ustawodawca nie wprowadził takiego wymogu dla innych podmiotów, które zostały skontrolowane (MOPR i MOPS), realizujących zadania z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej na terenie powiatu.

Przykład

PCPR w Żyrardowie: do 2019 r. w jednostce funkcjonował zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej, jednak w nowym i nadal obowiązującym regulaminie organizacyjnym wyodrębniono w nim Zespół ds. Wsparcia Rodziny

i Systemu Pieczy Zastępczej, w którym w miejsce zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej wydzielono Wieloosobowe stanowisko ds. rodzinnej pieczy zastępczej. Wyodrębniony Zespół ds. Wsparcia Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej obejmuje w zakresie swojej działalności zarówno rodzinną jak i instytucjonalną pieczę zastępczą, natomiast zadań Wieloosobowego stanowiska ds. pracy z rodziną należy m.in. zapewnienie opieki i wychowania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Dodatkowo zakres obowiązków kierownika Zespołu zawiera zadania z obszaru zarówno rodzinnej jak i instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Ustawa o pieczy zastępczej nie wskazała metodyki pracy koordynatorów, czy też narzędzi pracy i sposobu jej wykonywania. W związku z tym każdy z powiatów wypracował własny model organizacji pracy koordynatora. Jak jednak wskazał jeden z kierowników kontrolowanych jednostek (**PCPR w Stargardzie**) **jest to praca indywidualna samorządu, która w trakcie czynności kontrolnych może zostać oceniona negatywnie, co również jest subiektywną oceną indywidualną, gdyż brakuje standardów**. I nie jest to wypowiedź odosobniona.

Kontrola NIK wykazała, że działania w zakresie wprowadzania wewnętrznych rozwiązań obejmujących organizację, sposób realizacji i dokumentowania zadań przez koordynatorów przybierały różne rozwiązania. W sposób formalny – w ramach dobrych praktyk – dokumenty czy formularze regulujące sposób wykonywania zadań przez koordynatorów zostały wdrożone tylko w sześciu podmiotach (PCPR w Mińsku Mazowieckim, Opolu, Prudniku, Skarżysku-Kamiennej, Żyrardowie, oraz MOPR w Zabrze). W pozostałych przypadkach organizatorzy, opracowali i stosowali formularze, które nie zostały jednak wprowadzone do stosowania w formie wewnętrznych regulacji. Przedmiotowe formularze obejmowały przede wszystkim:

- **dokumenty wykorzystywane przez koordynatorów i pracowników socjalnych**, w tym m.in.: pierwsza ocena koordynatora dotycząca sytuacji dziecka, PPD, karta modyfikacyjna do PPD, okresowa ocena opiekuńczo-wychowawcza dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, okresowa ocena koordynatora dotycząca sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, ocena koordynatora dotycząca sytuacji dziecka, formularz kontaktu, wyrażenie zgody na pełnienie funkcji opiekuna w procesie usamodzielnienia, arkusz oceny kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, ocena funkcjonowania rodziny zastępczej, protokół z posiedzenia ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej;
- **dokumenty przekazywane do innych instytucji i podmiotów (w tym do rodziny i dziecka)**, m.in.: opinia o uczniu, opinia o dziecku w wieku przedszkolnym, wniosek o wskazanie opiekuna procesu usamodzielnienia, informacja o sytuacji rodzica biologicznego dziecka, oświadczenie dotyczące urlopowania dziecka, oświadczenie o posiadanych dokumentach, oświadczenie rodziny, wnioski o objęcie opieką koordynatora, zgoda rodziny zastępczej na umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci, oświadczenie kandydata do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wzór zaświadczenia lekarskiego, zgłoszenie do ośrodka adopcyjnego informacji o dziecku z uregulowaną sytuacją prawną, opinia

Formalne wdrożenie formularzy dokumentujących pracę koordynatora w sześciu z 21 jednostek

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dziecka na okoliczność kwalifikacji do przysposobienia, opinia opiekuna faktycznego w sprawie przysposobienia małoletniego, opinia opiekuna prawnego w sprawie przysposobienia małoletniego, oświadczenie dotyczące wysokości kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej.

Jednostki opracowały i stosowały również wzory dokumentów sprawozdawczych (w tym sprawozdanie miesięczne dla koordynatorów, rejestry wyjść w teren, karty czasu pracy).

Przykłady

MOPS w Bydgoszczy: wprowadzono wewnętrzne rozwiązania obejmujące organizację, sposób wykonywania i dokumentowania zadań realizowanych przez koordynatora, w formie tzw. *Teczki Koordynatora*⁵⁵. Zawierała ona m.in.: opis czynności wykonywanych przez koordynatorów, zasady współpracy z rodzinami zastępczymi, w tym częstotliwość kontaktów z nimi (nie rzadziej niż raz w miesiącu), wytyczne do sporządzania planów pomocy dziecku oraz sposób dokumentowania wykonanej pracy i wzory podstawowych dokumentów⁵⁶. Wzory te opracowane zostały w ten sposób, że oprócz funkcji służącej ujednoczeniu dokumentacji wskazywały również metodologię pracy z rodziną w konkretnym obszarze i były na bieżąco aktualizowane.

PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim: w sposób formalny określono jedynie wzór miesięcznej karty czasu pracy koordynatora, natomiast w toku realizacji zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej wykorzystywane były również jednolite wzory kwestionariusza dotyczącego wizyty domowej, kwestionariusza okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, informacji o całokształcie sytuacji osobistej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, protokołu z oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, planu pomocy dziecku.

Odnosząc się do sytuacji, w której obowiązujące ustawowe przepisy prawa w zakresie organizacji pieczy zastępczej nie wprowadzają obligatoryjnie ujednoczonych druków dokumentujących pracę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zaistniałej sytuacji, kierownik **PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim** wskazała na elementy, które są zbieżne w tym zakresie z wypowiedziami uzyskanymi w pozostałych podmiotach. Podała m.in., że *wszystkie druki dokumentów, na których pracują koordynatorzy, są opracowywane przez pracowników Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Ostrowcu Św. Szablony (matryce) druków, którymi jako narzędziem pracy posługują się koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej były sporządzane (modyfikowane) w ramach tzw. 'burzy mózgów' koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz osób koordynujących i nadzorujących pracę zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej. Powyższe druki nie zostały przyjęte zarządzeniem wewnętrznym dyrektora, ale zostały wprowadzone do codziennej pracy koordynatorów ustną decyzją dyrektora.*

⁵⁵ „Teczka Koordynatora” została opracowana w 2012 r., w latach następnych znajdujące się tam dokumenty były udoskonalane lub tworzone nowe w zależności od potrzeb, biorąc pod uwagę zmieniające się przepisy. Narzędzie to nie zostało jednak wdrożone wewnętrznymi przepisami.

⁵⁶ M.in.: karta rodziny zastępczej, karta dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej, karta wizyt w środowisku, plan pomocy dziecku, Indywidualny plan usamodzielniania, zgłoszenie dziecka do ośrodka adopcyjnego, wzory pism do przedszkoli szkół, protokół ze spotkania z rodziną, wnioski o objęcie opieką koordynatora, brak zgody na objęcie opieką koordynatora.

Należy podkreślić, że zgodnie z Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁷, procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna (część II, lit. C, pkt 10). **Zdaniem NIK brak regulacji wewnętrznych może mieć wpływ na prawidłowość i efekty wykonywania zadań koordynatorów pieczy zastępczej. Sytuacja ta obarczona jest ryzykiem stosowania przez poszczególnych koordynatorów narzędzi pracy, które nie byłyby jednolite lub zostały zmodyfikowane bez wiedzy ich przełożonych, dlatego celowym jest wprowadzenie przepisów wewnętrznych obejmujących realizację i rozliczanie zadań koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.** W przypadku braku regulacji wewnętrznych w przedmiotowym zakresie NIK w wystąpieniach pokontrolnych wskazywała, że w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania standardów kontroli zarządczej niezbędne byłoby wprowadzenie stosowanych wzorów dokumentów w sposób formalny. Należy zaznaczyć, że wkrótce po przeprowadzeniu czynności kontrolnych NIK, w jednej z jednostek (**PCPR w Prudniku**) zostały wprowadzone w sposób formalny wzory następujących dokumentów:

- sprawozdanie z efektów pracy z rodziną zastępczą koordynatora/organizatora pieczy zastępczej,
- informacja dotycząca wysłuchania dziecka zgodnie z art. 4a ustawy o pieczy zastępczej,
- wnioski o objęcie opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej,
- opinia rodziny zastępczej/prowadzących rodzinny dom dziecka o wskazanym koordynatorze rodzinnej pieczy zastępczej – pozytywna,
- opinia rodziny zastępczej/prowadzących rodzinny dom dziecka o wskazanym koordynatorze rodzinnej pieczy zastępczej – negatywna,
- oświadczenie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej o objęciu rodziny opieką,
- propozycje koordynatora w przypadku negatywnego zaopiniowania wcześniej zaproponowanego koordynatora,
- kolejna propozycja koordynatora w przypadku negatywnego zaopiniowania wcześniej zaproponowanego koordynatora,
- wyznaczenie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Oprócz indywidualnego i nie zawsze sformalizowanego trybu wprowadzania dokumentów czy formularzy regulujących pracę koordynatorów, działania kontrolne wykazały również nieprawidłowości w przyjętych w sposób formalny rozwiązaniach w przedmiotowym zakresie, o czym mogą świadczyć następujące przykłady:

Nieprawidłowości we wdrożonych wzorach dokumentacji zadań realizowanych przez koordynatorów

⁵⁷ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

Przykłady

PCPR w Mińsku Mazowieckim: dyrektor PCPR wprowadził wewnętrzne rozwiązania obejmujące organizację, sposób realizacji i dokumentowania zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Do zarządzeń załączono łącznie 32 wzory dokumentów, z których większość wypełniali koordynatorzy. Wzory dokumentów nie były podzielone na bloki tematyczne, a ich kolejność może wydawać się przypadkowa – przemieszane są wzory dokumentów do wypełnienia przez rodziny zastępcze, usamodzielnianych wychowanków i koordynatorów oraz rejestry danych o osobach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji i pełniących funkcję rodziny zastępczej zawodowej, niezawodowej oraz rodzinnego domu dziecka. **Ponadto koordynatorzy wypełniali dokumenty sprawozdawcze wg wzorów wprowadzonych na podstawie ustnych ustaleń**, a nie zarządzenia dyrektora: miesięczną Kartę pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz miesięczne Sprawozdanie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z wykonanych zadań. **Wśród wzorów dokumentów nie przewidziano natomiast rocznych sprawozdań z efektów pracy, które powinni – zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy – przedstawiać organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej.**

PCPR w Żyrardowie: organizator w sposób formalny wprowadził wewnętrzne rozwiązania obejmujące dokumentowanie zadań przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w tym: plan pomocy dziecku umieszczonemu w rodzinnej pieczy zastępczej; ocenę rodziny zastępczej; ocenę sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej; protokół z posiedzenia Zespołu w sprawie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej; wniosek o objęcie opieką koordynatora; kartę pracy z rodziną zastępczą; miesięczną kartę pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Przyjęto m.in. wzór formularza, który uwzględnia dokonywanie oceny podmiotu sprawującego rodzinną pieczę zastępczą jedynie pod względem predyspozycji do pełnienia funkcji, mimo iż zgodnie z art. 132 ustawy o pieczy zastępczej, organizator dokonuje oceny rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka pod względem predyspozycji do pełnienia powierzonych im funkcji oraz jakości wykonywanej pracy.

Poparcie ze strony kierowników jednostek w sprawie wprowadzenia standardów pracy koordynatorów

Zarówno w wypowiedziach kontrolowanych jak i niekontrolowanych kierowników jednostek zdecydowanie przeważa opinia wskazująca na zasadność wprowadzenia na poziomie ogólnopolskim standardów dotyczących pracy koordynatorów, obejmujących m.in. wzory dokumentacji, narzędzi oraz sformułowanie metod pracy. **Zdaniem NIK istnieje potrzeba wdrożenia powszechnie obowiązujących norm w tym zakresie. Jednolita dokumentacja w całym kraju stworzyłaby przejrzysty system, ułatwiłaby współpracę pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej, powiatowymi centrami pomocy społecznej i innymi instytucjami. Unifikacja w tym zakresie stwarza możliwość spójności merytorycznej w przypadku przekazywania dokumentacji rodziny i dziecka do innego powiatu, w związku ze zmianą miejsca zamieszkania.**

Niemal powszechne poparcie kierowników skontrolowanych podmiotów w sprawie standaryzacji pracy koordynatorów

Warto zauważyć, że prawie wszyscy (20 na 21 jednostek) kierownicy jednostek skontrolowanych dostrzegają potrzebę zestandaryzowania realizacji zadań wykonywanych przez koordynatorów. W swoich wypowiedziach wielokrotnie zwracali oni uwagę na potrzebę wcześniejszych konsultacji tego zagadnienia ze środowiskiem osób zaangażowanych na co dzień w sferę działań na rzecz pieczy zastępczej, ze szczególnym uwzględnieniem

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pracy wśród rodzinnych podmiotów. Oto przykładowe wypowiedzi, w których wskazywano również na inne istotne elementy, które powinny zostać uwzględnione wraz z wprowadzeniem tego typu unormowań:

Przykłady

MOPR w Grudziądzu: zasadnym jest wprowadzenie standardów w pracy koordynatorów pieczy zastępczej. Jasne wytyczne w zakresie stosowanej dokumentacji, metodologii, narzędzi zapewne ułatwiłyby codzienną pracę tej grupy zawodowej. Standardy takie powinny być jednak wcześniej konsultowane z praktykami w zakresie działań z zakresu pieczy zastępczej, w tym m.in. koordynatorami, by były dostosowane do realiów i były możliwe do spełnienia.

MOPS w Bydgoszczy: standaryzacja spowodowałaby ujednoczenie pracy w wybranych obszarach i przyczyniła się z pewnością do bardziej efektywnej realizacji zadań przez koordynatorów. Również efekty pracy koordynatorów byłyby bardziej „mierzalne” w skali całego kraju i ułatwiły nadzór nad pracą tej grupy zawodowej. Standardy zakładają wypracowanie pewnych modeli działania w przewidzianych i opisanych sytuacjach, a to z pewnością wpływa na podniesienie jakości pracy w każdej dziedzinie objętej standaryzacją.

PCPR w Myśliborzu: standaryzacja jest jak najbardziej pożądana i niezbędna. Powinna ona jednak określać głównie katalog metod i narzędzi dających możliwość skutecznego oddziaływania na dzieci przebywające w pieczy zastępczej i ich opiekunów, nie zaś harmonogramy pracy koordynatorów, gdyż nie jest to w pełni praca mierzalna – dotyczy dzieci, które są najważniejsze i osób, które podjęły się tej jakże trudnej roli stworzenia im prawdziwego domu.

Jedynie dyrektor PCPR w Radomiu nie znalazł uzasadnienia dla standaryzacji pracy koordynatorów, wskazując, że standaryzacja może ograniczać rolę powiatu w samodzielnym kreowaniu indywidualnych rozwiązań organizacyjnych w zakresie pieczy zastępczej. Ponadto zaznaczyła, że, osoby wykonujące pracę na stanowisku koordynatora muszą posiadać z mocy ustawy odpowiednie wykształcenie i doświadczenie, które powinno się przekładać na skuteczną realizację nałożonych przepisami prawa obowiązków, posługują się wypracowanymi w wyniku zdobytych doświadczeń wzorami dokumentacji, które już się sprawdzają wypracowanymi metodami pracy.

Również zdecydowana większość kierowników niekontrolowanych jednostek realizujących zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (21 z 25 wypowiadających się w tej sprawie) jest zdania, że powinny zostać opracowane i wdrożone ogólnopolskie standardy dotyczące pracy koordynatorów, obejmujące przede wszystkim wzory dokumentacji, narzędzia i metody pracy koordynatorów. Najbardziej znamieną jest wypowiedź dyrektora **PCPR w Sieradzu**, który odpowiadając na pytanie o zasadność wprowadzenia ogólnopolskich standardów wskazał, że „**właściwe trudno jest odpowiedzieć na to pytanie po ośmiu latach pracy, w których system pieczy zastępczej musiał poradzić sobie sam**. Przychyłamy się jednak do wprowadzenia ogólnopolskich standardów pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, gdyż zniwelowałoby to różnice przynajmniej w dokumentacji pracy, jaka teraz panuje w powiatach”.

Poparcie wdrożenia standaryzacji pracy koordynatorów w wypowiedziach kierowników niekontrolowanych jednostek

Przykłady

MOPR w Suwałkach: wprowadzenie ogólnopolskich standardów pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej byłoby zasadne z uwagi na różnorodne formy zwłaszcza prowadzonej dokumentacji, która w zależności od wizji pracowników często jest nadmiernie rozbudowywana kosztem bezpośredniego wsparcia i rozwiązywania problemów rodziny.

PCPR w Słupsku: wprowadzenie ogólnopolskich standardów pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej pozwoliłoby na jednolitą interpretację założeń pracy, kompetencji, ram podejmowanych działań przez tych pracowników. Brak takich wytycznych, chociażby na ogólnym poziomie sprzyja dowolności interpretacyjnej, co powoduje niejednokrotnie rozbieżne stanowiska służb kontrolnych. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku dokumentacji. Wytyczne w tym zakresie przyczyniłyby się do standaryzacji dokumentacji prowadzonej przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

PCPR w Zakopaniu: wprowadzenie ogólnopolskich standardów pracy koordynatorów byłoby zasadne i bardzo ułatwiłoby pracę koordynatorów. Dotyczy to jednakowych wzorów dokumentów oraz stworzenie tzw. „kodeksu” pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, który zawierałby wskazówki i wytyczne do pracy z rodziną i podopiecznym zwłaszcza w trudnej sytuacji, np. w okresie pandemii powinny być wprowadzone jednakowe standardy pracy dla wszystkich koordynatorów w Polsce, aby nie dochodziło do różnic, w których jedni pracują zdalnie, a inni bezpośrednio.

Kierownicy czterech niekontrolowanych jednostek, **wyrażający negatywną opinię** dotyczącą opracowania i wdrożenia ogólnopolskich standardów pracy koordynatorów podkreślali fakt, że praca koordynatorów powinna być przede wszystkim **dostosowana do uwarunkowań lokalnych**.

70% koordynatorów popierających wprowadzenia standaryzacji ich pracy

Odnosząc się do zasadności wprowadzenia ogólnopolskich standardów pracy najliczniejsza grupa zdecydowanie najliczniejsza grupa respondentów – 107 osób (70,4%) uznała to rozwiązanie za zasadne, 16 osób (10,5%) nie widzi potrzeby dla takich standardów, 29 osób (10,5%) nie miało zdania na ten temat. Respondenci przychylni pomysłowi wprowadzenia ogólnopolskich standardów pracy, uzasadniali swoje odpowiedzi wynikającym z tego rozwiązania ujednoczeniem prowadzonej dokumentacji i metod wykonywanej pracy, możliwością konsultowania się z innymi powiatami w zakresie wsparcia oferowanego rodzinom zastępczym, a także ogólnym ułatwieniem w realizacji zadań. Z kolei respondenci, którzy nie widzą takiej potrzeby, argumentowali, że praca koordynatora wymaga umiejętności dostosowania się do indywidualnej sytuacji poszczególnych rodzin, przez co uniwersalne standardy mogłyby tylko utrudniać pracę. Ankietowani wskazali również na wynikające z tego rozwiązania ryzyko nadmiernej biurokratyzacji pracy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Zapewnienie przez organizatorów warunków umożliwiających wykonywanie zadań przez koordynatorów

Organizatorzy zapewnili koordynatorom warunki umożliwiające wykonywanie im powierzonych zadań. Wielkość, umeblowanie i wyposażenie umożliwiały swobodne i nieskrępowane przebywanie w nim grupy osób, w szczególności umożliwiało rozmowy, spotkania z rodzinami zastępczymi, ich wychowankami, w tym spotkania połączone z wizytami rodziców biologicznych dzieci pozostających w rodzinnej pieczy zastępczej. W pomieszczeniach tych odbywały się również spotkania grup wsparcia, czy też posiedzenia ds. okresowej oceny sytuacji dziecka lub spotkania z przedstawicielami ośrodków adopcyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

PCPR w Kętrzynie: budynku jednostki przygotowano pokój, w którym odbywały się spotkania rodzin z koordynatorami oraz dzieci z rodzicami zastępczymi i biologicznymi. Wyposażony był m.in. w plastikowe meble dziecięce, zabawki, przybory do rysowania oraz książki. PCPR dysponował zewnętrznym placem zabaw, z którego mogły korzystać rodziny zastępcze. Na placu znajdowała się m.in. piaskownica, domek ze ślizgawką, huśtawki. W budynku PCPR znajdowała się również dodatkowa sala, udostępniana w przypadku potrzeby zapewnienia dużej przestrzeni do pracy lub spotkań z podopiecznymi, wyposażona w wewnętrzny wielofunkcyjny plac zabaw dla dzieci, zabawki, drabinki gimnastyczne, stoły, krzesła, co ilustrują poniższe zdjęcia:

Zdjęcie nr 1

Pokój dla dzieci



Źródło: zdjęcie z kontroli NIK w PCPR w Kętrzynie.

Zdjęcie nr 2

Sala do spotkań z rodzicami



Źródło: zdjęcie z kontroli NIK w PCPR w Kętrzynie.

Zdjęcie nr 3
Plac zabaw dla dzieci



Źródło: zdjęcie z kontroli NIK w PCPR w Kętrzynie.

W niektórych jednostkach warunki pracy koordynatorów były jednak znacząco utrudnione.

Przykłady

PCPR w Mińsku Mazowieckim: wszyscy z siedmiu zatrudnionych koordynatorów miało do dyspozycji tylko jedno pomieszczenie biurowe (z trzema biurkami) oraz jedno biurko-dostawkę w innym pokoju. Zgodnie z wprowadzonym harmonogramem koordynatorzy pracowali w siedzibie PCPR przez dwa dni w tygodniu po 4 godziny, a pozostały czas przeznaczali na pracę w terenie. Obowiązywała zasada, by poszczególni koordynatorzy przebywali w pokojach służbowych naprzemiennie. W PCPR nie było odrębnego pomieszczenia, w którym można swobodnie przyjąć rodzinę zastępczą i porozmawiać z zachowaniem poufności. W sytuacji, kiedy na podstawie decyzji sądu koordynator musiał być obecny przy kontaktach dziecka z rodziną biologiczną, odrębne pomieszczenie użyczane było przez psychologa. Jeżeli istniała potrzeba rozmawiania z rodziną zastępczą w siedzibie PCPR, koordynatorzy albo wybierali czas, kiedy są sami w pomieszczeniu, albo proszą innych koordynatorów o opuszczenie pokoju.

PCPR w Olsztynie: spotkania w siedzibie centrum, związane z posiedzeniami Zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dzieci, badań psychologicznych opiekunów i dzieci, indywidualnych konsultacji z opiekunami zastępczymi, z powodu braku wolnych pomieszczeń organizowane były z wykorzystaniem gabinetu dyrektora centrum i kierownika Zespołu Rodzinnej Pieczy Zastępczej (ZRPZ). Ze względu na różne godziny pracy wykorzystywane były również dwa pokoje zajmowane przez psychologów. Ponadto w ww. celu wykorzystywanych było pięć pokoi zajmowanych przez pozostałych pracowników ZRPZ w przypadkach ich nieobecności w pracy np. ze względu na planowane wyjazdy służbowe, urlopy wypoczynkowe oraz usprawiedliwioną nieobecność w pracy. Posiedzenia Zespołów dotyczących zgłaszania dzieci z uregulowaną sytuacją prawną do ośrodka adopcyjnego odbywały się z udziałem kierownika Zespołu Rodzinnej Pieczy Zastępczej w jego gabinecie.

W celu dojazdu do miejsca zamieszkania rodzin zastępczych koordynatorzy korzystali z samochodów prywatnych, a na podstawie umów zawartych z pracodawcą otrzymywali zwrot kosztów ich użytkowania w celach służ-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

bowych. W oparciu o wewnętrzne uregulowania, w dziewięciu jednostkach (42%) – powiaty: grudziądzki, iławski, kętrzyński, myśliborski, radomski, skarżysko-kamieński, starachowicki, szczeciński i zabrzański, koordynatorzy mieli możliwość korzystania z samochodu służbowego. W skontrolowanych podmiotach dokonywano również zwrotu kosztów przejazdu środkami transportu zbiorowego lub finansowano zakup biletu miesięcznego uprawniające do przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego, a część jednostek wyposażała pracowników w telefony służbowe. Średnio w ciągu dnia pracy koordynatorzy w celach zawodowych pokonywali odległości ok. 30 kilometrów. Pomiędzy średnią dla poszczególnych powiatów skontrolowanych przez NIK istniały wyraźne różnice. Na przykład w powiecie bydgoskim średnio w celach zawodowych przebywali w ciągu dnia ok. 13 kilometrów, a z kolei w powiecie olsztyńskim – 68 km.

Na pytanie jakie rozwiązania wprowadził pracodawca w celu ułatwienia dojazdu do podopiecznych podczas pracy w terenie, 32,5% ankietowanych (50) odpowiedziało, że pracodawca zapewnił dostęp do samochodu służbowego; 45,5% (70) wskazało na ryczałt za korzystanie z własnego samochodu; 44,2% (68) odpowiedziało, że pracodawca zwracał koszty przejazdu środkami transportu zbiorowego; 14,9% (23) zadeklarowało inne rozwiązania, takie jak zapewnianie przez pracodawcę biletu miesięcznego uprawniające do przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego.

W związku z sytuacją pandemiczną COVID-19 i w konsekwencji ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁸ a następnie stanu epidemii⁵⁹ organizatorzy wprowadzili rozwiązania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa koordynatorom. Należały do nich przede wszystkim tymczasowe zawieszenia wizyt w rodzinach oraz zapewnienie poszczególnych rodzajów środków ochrony indywidualnej w postaci: płynów dezynfekujących, maseczek, rękawic oraz przyłbic. W od marca 2020 r. w posiedzeniach w sprawie oceny sytuacji dziecka oraz oceny sytuacji rodziny zastępczej brali udział jedynie pracownicy kontrolowanych jednostek, natomiast nie uczestniczyły w nich rodziny zastępcze oraz biologiczne. Dyrektorzy wprowadzili ogólne zakazy (objęto nim również koordynatorów) pracy w terenie; świadczenie pracy odbywało się w siedzibach jednostek oraz w formie pracy zdalnej. Współpraca z rodzinami zastępczymi i rdd odbywała się za pośrednictwem telefonu i elektronicznych środków komunikacji.

Ułatwienia dojazdu do podopiecznych podczas pracy w terenie

Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród koordynatorów

Przykłady

PCPR w Opolu: w okresie od marca do 30 czerwca 2020 r. posiedzenia w sprawie oceny sytuacji dziecka oraz oceny sytuacji rodziny zastępczej z uwagi na stan pandemii odbywały się bez udziału rodzin (zarówno zastępczych jak i biologicznych) a uczestniczyli w nich wyłącznie pracownicy kontrolowanej jednostki; począwszy od lipca 2020 r. wznowiono spotkania w pełnym składzie, jednak w październiku ponownie wprowadzono ograniczenia w tym zakresie.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433); rozporządzenie uchylone z dniem 20 marca 2020 r.

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dwukrotnie od rozpoczęcia pandemii (w marcu 2020 r. i powtórnie w październiku 2020 r.). Dyrektor wprowadził ogólny zakaz (objęto nim również koordynatorów) pracy w terenie; świadczenie pracy odbywało się w siedzibie PCPR oraz w formie pracy zdalnej. W tym okresie współpraca z rodzinami zastępczymi odbywała się za pośrednictwem telefonu i elektronicznych środków komunikacji.

PCPR w Starachowicach: uwagi na konieczność opuszczenia poprzedniej siedziby (PCPR funkcjonował w budynku szpitala PZOZ w Starachowicach, który został przekształcony w szpital jednoimienny) oraz przystosowania nowej do swoich potrzeb, a także z uwagi na zachowanie dystansu społecznego, organizacja pracy opierała się na jednoosobowych dyżurach w każdym z działów. Na polecenie kierownika jednostki, bez wydawania odnośnych zarządzeń, pozostali pracownicy pozostawali w swoich domach. Wizyty w domach rodzin zastępczych zostały wstrzymane i sytuacja ta trwała do czasu trwania kontroli. Koordynatorzy powrócili na swoje stanowiska pracy w dniu 27 kwietnia 2020 r.

W niektórych powiatach rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka funkcjonujące zostały wyposażone w środki ochrony indywidualnej.

Przykłady

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: wykorzystano możliwość wsparcia rodzin w ramach projektu zainicjowanego przez MRPiPS pn. *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie pandemii COVID-19*⁶⁰. Środki finansowe uzyskane w ramach tego projektu (283 tys. zł) zostały przeznaczone na zakup: (1) 113 komputerów z oprogramowaniem przeznaczonych dla dzieci ze 106 rodzin zastępczych i dwóch placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej, (2) sprzętu ochrony osobistej i środków dezynfekcyjnych dla tych rodzin i placówek, (3) wyposażenie miejsca kwarantanny m.in. dla rodzin zastępczych i rdd.

PCPR w Starachowicach: w ramach realizacji projektu pn. *Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19* pomocą objęto 388 osób z pieczy zastępczej. Zakupione zostały środki dezynfekcyjne, maseczki i rękawiczki jednorazowe. Ponadto wychowankom zostały przekazane 92 laptopy w celu umożliwienia nauki zdalnej. Wyposażono również pomieszczenie izolatorium utworzone u jednej z rodzin zastępczych.

Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród koordynatorów

Ustalenia kontroli potwierdzają również wyniki badania ankietowego. W związku z sytuacją pandemiczną COVID-19 koordynatorów zapytano o rozwiązania wprowadzone przez pracodawcę w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Do najczęściej wdrożonych rozwiązań należało: ograniczenie wizyt oraz zapewnienie poszczególnych rodzajów środków zabezpieczających w postaci: płynów dezynfekujących, maseczek, rękawic oraz przyłbic.

Wyniki badań ankietowych

W związku z sytuacją pandemiczną w Polsce, rodziny zastępcze zapytano również, czy w okresie pandemii i wynikającymi z tego ograniczeniami wizyty koordynatora odbywały się z mniejszą częstotliwością. 207 rodzin (84,1%) odpowiedziało twierdząco, 25 (10,2%) zaprzeczyło, 12 (4,9%) nie było w stanie jednoznacznie odpowiedzieć („trudno powiedzieć”).

⁶⁰ W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój lata 2014-2020, Działania 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym.

5.3.5. Sprawozdawczość z efektów działalności koordynatorów

W 10 skontrolowanych jednostkach⁶¹ nie został dochowany obowiązek wynikający z art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy, zgodnie z którym do zadań koordynatora należy przedstawianie corocznego sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Zakres ustalonych nieprawidłowości był zróżnicowany, co prezentują poniższe przykłady:

Przykłady

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: za 2018 r. i 2019 r. w PCPR sporządzono jedynie zbiorcze sprawozdania z efektów pracy koordynatorów.

PCPR w Stargardzie: w latach 2018–2019 żaden z koordynatorów nie sporządził i nie złożył rocznych sprawozdań z efektów działalności (w 2018 r. funkcjonowało ośmiu koordynatorów, a w 2019 – dziewięciu).

MOPR w Zabrze: organizator rodzinnej pieczy zastępczej nie wyegzekwował od wszystkich 10 koordynatorów sprawozdań za 2018 r.

PCPR w Mińsku Mazowieckim: tylko dwóch koordynatorów (z sześciu pracujących na koniec 2018 r.) sporządziło roczne sprawozdanie z efektów swojej pracy. W 2019 r. żaden z sześciu koordynatorów nie opracował takiego dokumentu.

PCPR w Starachowicach: żaden z siedmiu zatrudnionych w jednostce koordynatorów nie złożył sprawozdań z efektów pracy za 2018 i 2019 r.

Sprawozdania przedkładane przez koordynatorów były niejednolite, gdyż w jednostkach w zdecydowanej większości nie obowiązywały wewnętrzne procedury regulujące formę i zakres tych dokumentów. W konsekwencji np. w **MOPS w Bydgoszczy** część sprawozdań zawierała szczegółowy opis każdej rodziny, z którą koordynator współpracował w danym roku, natomiast w pozostałych ogólnie wskazywano liczbę rodzin i wykonaną z nimi pracę oraz pozostałe podejmowane w danym roku działania.

Spśród skontrolowanych jednostek wzór sprawozdania rocznego, o którym mowa w art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy o pieczy zastępczej, w sposób formalny wprowadzono jedynie w PCPR w Opolu. W obowiązującej procedurze zamieszczono wymóg złożenia sprawozdania z efektów pracy w określonym terminie (tj. do 31 stycznia za rok poprzedni). Oprócz zachowania terminu wprowadzono wymóg ich spójności oraz zgodności z miesięcznym planem pracy. Koordynatorzy sporządzali i przedstawiali do zatwierdzenia dyrektorowi sprawozdania miesięczne i kwartalne (oparte o miesięczne plany pracy). Sprawozdania (inne niż roczne) nie miały wystandaryzowanej formy, a nad merytorycznym opisem pracy koordynatora przewagę miało rozliczenie czasu pracy. Treść sprawozdań okresowych była zróżnicowana (w zależności od osoby koordynatora). **Żaden z koordynatorów nie zamieszczał jednak w sprawozdaniach okresowych opisu problemów napotykanym przez rodziny zastępcze przy wykonywaniu swoich zadań, jak również pomijano w nich trudności zaistniałe w trakcie pracy samego koordynatora. Treścią sprawozdań był natomiast opis wykonanych w danym okresie sprawozdawczym**

Nieprzedstawianie corocznego sprawozdania z efektów pracy koordynatora

Brak wewnętrznych wytycznych dotyczących formy i zakresu corocznych sprawozdań koordynatorów

PCPR w Opolu jako jedyny podmiot, w którym formalnie wprowadzono wzór sprawozdania, o którym mowa w art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy

⁶¹ PCPR w Inowrocławiu, Mińsku Mazowieckim, Skarżysku-Kamiennej, Starachowicach, Opolu, Prudniku i Stargardzie oraz MOPR w Grudziądzu i Zabrze, a także MOPS w Bydgoszczy.

czynności, a nie efektów pracy⁶². Każdorazowo sprawozdania podlegały akceptacji (zatwierdzeniu) dyrektora jednostki, co również było wymogiem wynikającym z obowiązującej procedury. W całym objętym kontrolą okresie wszyscy koordynatorzy złożyli przedmiotowe sprawozdania.

Warto zaznaczyć, że ustawodawca w art. 77 ust. 3 pkt 7 wyraźnie wskazał w treści tego przepisu, że sprawozdania z efektów działalności koordynatorów powinny ogniskować się wokół kluczowego zagadnienia jakim są **efekty** ich pracy. Tymczasem w skontrolowanych jednostkach prezentowano dane odnoszące się poszczególnych wykonanych zadań i czynności, podając m.in. liczbę: skierowań podopiecznych do placówki opiekuńczo-wychowawczej, sporządzonych planów pomocy dziecku, okresowej oceny sytuacji dzieci z uwzględnieniem ich wieku oraz oceny rodziny zastępczej, wykaz kontaktów i spraw z przedstawicielami sądu rodzinnego, działania związane z pomocą w uzyskaniu wizyty u psychologa, lekarza, jak aktywnością koordynatorów przy organizacji spotkań podopiecznych z rodzinami biologicznymi. **W konsekwencji sprawozdania koordynatorów, niejednokrotnie składane raz do roku przez wszystkich koordynatorów zbiorczo, są pełne danych liczbowych, ale lakoniczne pod względem merytorycznym, co bardzo utrudnia, a w zasadzie uniemożliwia na ich podstawie dokonanie oceny efektywności pracy koordynatorów. W ocenie NIK sprawozdanie koordynatora powinno stanowić podsumowanie osiągniętych w danym roku efektów, natomiast dokumenty objęte kontrolą nie stanowiły podstawy do rzetelnej ewaluacji działań poszczególnych koordynatorów.**

Jako przykład można wskazać ustalenia z kontroli w **PCPR w Prudniku**, gdzie w toku kontroli NIK przedłożono **niepodpisany, ani też niezatwierdzony** przez kierownika jednostki zbiorczy dokument, zawierający m.in. informacje o ustawowych zadaniach należących do koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, ogólnej liczbie koordynatorów w PCPR, łącznej liczbie rodzin i dzieci będących pod ich opieką, łącznej liczbie sporządzonych planów pomocy dziecku oraz opinii o jakości wykonywanej pracy przez rodziny zastępcze. Dokument ten zawierał też ogólne informacje o podejmowanych działaniach, tj. monitoringach rodzin, udziale w posiedzeniach grup roboczych oraz organizacji spotkań integracyjnych. Jego treść nie pozwalała jednak na zidentyfikowanie efektów pracy poszczególnych koordynatorów.

Skontrolowane jednostki sporządzały i przekazywały następujące dokumenty sprawozdawcze: 1) roczne *Sprawozdania z działalności* przekazywane Radzie Powiatu lub Radzie Gminy⁶³, 2) roczne *Sprawozdania rodzinnej pieczy zastępczej PS-02* przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego⁶⁴, 3) roczne *Sprawozdania dotyczące Programu asystent*

⁶² Niektóre ze sprawozdań zawierały wyliczenie pism, które koordynator napisał na komputerze. W sprawozdaniu kwartalnym z III kwartału 2019 r. jeden z koordynatorów umieścił 58 pism z dokładnym wskazaniem co dane pismo zawierało nawet jeżeli wymagały one tylko zmiany adresata w nagłówku pisma, a nawet z dwukrotnym powtórzeniem niektórych z tych pism (np. w lipcu i sierpniu 2019 r. koordynator umieściła pismo identycznej treści).

⁶³ Art. 182 ust. 5 ustawy stanowi, że kierownik PCPR składa zarządowi powiatu coroczne sprawozdanie z działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

⁶⁴ Obowiązek przekazywania danych wynika z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej przekazywane do Wojewodom⁶⁵, 4) półroczne *Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania przez Powiat zadań innych niż realizacja dodatku wychowawczego* przekazywane do Urzędów Wojewódzkich oraz MRPiPS⁶⁶.

Kontrola wykazała w dwóch jednostkach rozbieżności lub nieścisłości w danych zamieszczanych w ww. dokumentach.

Przykłady

PCPR w Mińsku Mazowieckim: w sprawozdaniu w zakresie liczby rodzin zastępczych wykazane w sprawozdaniu za 2018 r. oraz w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonania przez powiat zadań (...) za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r. podano, że prezentowane dane dotyczące liczby rodzin zastępczych są wg stanu na 31 grudnia danego roku. O ile w przypadku danych za 2019 r. dane wykazane w sprawozdaniu są zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonanie przez powiat zadań innych niż realizacja dodatku wychowawczego za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r., to w przypadku sprawozdania za 2018 r. występują różnice (np. liczba rodzin zastępczych spokrewnionych 87 a nie 91, rodziny zastępcze niezawodowe 29 a nie 32, rodziny zastępcze zawodowe 0, a nie dwie).

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: zidentyfikowane zostały rozbieżności związane z prezentowaną liczbą dzieci, które powróciły do rodzin naturalnych (w sprawozdaniu wskazano, że w 2018 r. i 2019 r. odpowiednio troje i 12 dzieci wróciło do rodziców biologicznych, natomiast ze *sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania przez powiat zadań innych niż realizacja dodatku wychowawczego* wynika, że dotyczyło to siedmiorga i 10 dzieci).

5.3.6. Podnoszenie kwalifikacji przez koordynatorów

Zgodnie z przepisami ustawy (art. 77 ust. 5) koordynatorzy mają obowiązek systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych w zakresie pracy z dziećmi lub rodziną, w szczególności poprzez samokształcenie i udział w szkoleniach. Jednocześnie ustawodawca wskazał, że do zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej należy w szczególności m.in. zapewnienie koordynatorom możliwości uczestnictwa w tego typu formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych (art. 76 ust. 4 pkt 14a ustawy).

W myśl ww. regulacji we wszystkich skontrolowanych jednostkach organizatorzy zapewnili możliwość, a koordynatorzy brali udział w szkoleniach podnoszących ich kwalifikacje zawodowe. Ich tematyka związana była bezpośrednio z kluczowymi obszarami związanymi z zadaniami koordynatorów i obejmowała głównie zagadnienia dotyczące wzmocnienia kompetencji w zakresie obowiązujących przepisów dotyczących m.in. współpracy interdyscyplinarnej ze służbami wspierającymi rodzinę czy też tworzenia planów pomocy dziecku. Szkolenia dotyczyły również metodyki prowadzenia pracy z rodzinami zastępczymi oraz pracy z dziećmi prze-

Powszechny udział koordynatorów w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe

⁶⁵ Zgodnie w wymogami wynikającymi z corocznych edycji Programu.

⁶⁶ Wynikające z rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. 2016 poz. 213) oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. 2019 poz. 1195).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

bywającymi w rodzinach zastępczych (szkolenia związane z komunikacją interpersonalną w budowaniu relacji i porozumienia, wzmacniana kompetencji rodzin zastępczych). Koordynatorzy uczestniczyli także w szkoleniach związanych z korzystaniem z narzędzi informatycznych, ochrony danych osobowych i przepisów bhp.

Wyniki badań ankietowych wśród koordynatorów

Ustalenia kontroli potwierdzają wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród koordynatorów. Poproszono respondentów o wskazanie zakresów szkoleń wspierających zachowanie i wzmocnienie kompetencji, które zostały zapewnione przez pracodawcę w ostatnich trzech latach. Najczęściej zapewniane szkolenia dotyczyły obowiązkowych szkoleń z przepisów BHP (67,5%), oraz ochrony danych osobowych (66,2%), metodyki pracy z dziećmi przebywającymi w pieczy zastępczej (53,2%) oraz metodyki pracy z rodzinami zastępczymi (49,4%). W szkoleniach zapewnionych przez pracodawcę z zakresu metodyki pracy z wybranymi grupami rodzin/dzieci uczestniczyło 58 respondentów (37,7%), a w szkoleniach dotyczących obowiązujących przepisów 54 osób (35,1%). Najbardziej wymieniane szkolenie dotyczyło korzystania z narzędzi informatycznych, które zostało wskazane przez 28 osób (18,2%).

Warto zaznaczyć, że jeden z kierowników niekontrolowanych jednostek (**PCPR w Gdańsku**) wskazał na problem, jakim jest brak wystarczająco ciekawej i zróżnicowanej oferty szkoleń dla koordynatorów. Jak zaznaczył, *pracę koordynatora należy zaliczyć do bardzo obciążającej emocjonalnie, gdyż obejmuje ona szeroki zakres zagadnień z obszaru przemocy i traumy dziecięcej, co wymaga od koordynatora wielu umiejętności i wiedzy z zakresu komunikacji interpersonalnej, mediacji, diagnozowania sytuacji trudnych, wsparcia osób w kryzysie. Dlatego też oferta szkoleń na rynku powinna być bogatsza i zróżnicowana oraz dostępna, w zakresie umożliwiającym samokształcenie się koordynatorów.*

Udział w superwizji w połowie ze skontrolowanych jednostek

Koordynatorzy, zgodnie z art. 77 ust. 6 ustawy, mają również prawo do korzystania z poradnictwa zawodowego, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie jego kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego. W 12 jednostkach⁶⁷ koordynatorzy brali udział w superwizji służącej wzmocnieniu kompetencji oraz przeciwdziałaniu zjawisku wypalenia zawodowego. Oprócz szkoleń prowadzonych przez certyfikowanych trenerów, była ona prowadzona również w gronie samych koordynatorów pieczy zastępczej w formie tzw. superwizji koleżeńskiej, dzięki czemu wszyscy koordynatorzy mieli lepszy obraz jak funkcjonowały inne rodziny i jakie zostały zastosowane metody pracy z nimi.

Przykłady

PCPR w Opolu: superwizja realizowana była w ramach projektu pn. *Blżej rodziny i dziecka – wsparcie rodzin przeżywających problemy opiekuńczo-wychowawcze oraz wsparcie pieczy zastępczej*, a jej tematyka obejmowała analizę pracy z rodzinami zastępczymi. Wsparciem w formie superwizji objęci byli wszyscy koordynatorzy, którzy wnioskowali o taką formę poradnictwa zawodowego. Spotkania miały na celu szczegółową analizę każdego przypadku

⁶⁷ PCPR w Inowrocławiu, Olsztynie, Opolu, Prudniku, Raciborzu, Rybniku, Skarżysku-Kamiennej, Strzelcach Opolskich; MOPR w Grudziądzu, Szczecinie i Zabrzu oraz MOPS w Bydgoszczy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

występującego w rodzinach zastępczych, zwiększenie umiejętności w zakresie udzielania adekwatnego wsparcia rodzinom zastępczym, dzieciom i usamodzielnionym wychowankom. Pozostałe formy wsparcia zapobiegającego wypaleniu zawodowemu polegały na udziale w szkoleniach i konferencjach (w tym Partnerstwo na rzecz Rodzicielstwa Zastępczego w Województwie Opolskim oraz Prawa i obowiązki członków rodziny – równe prawa w życiu rodzinnym).

PCPR w Strzelcach Opolskich: wszyscy koordynatorzy zostali objęci spotkaniami superwizyjnymi, które miejsce od II połowy 2018 r. i według harmonogramu powinny trwać do końca 2020 r. Jak podał kierownik jednostki, koordynatorzy nie wnioskowali o objęcie ich superwizją i poradnictwem zawodowym, gdyż byli w nowymi pracownikami i nie zaistniała konieczność obejmowania ich różnymi formami poradnictwa, przeciwdziałającymi wypaleniu zawodowemu. W miarę realizacji programu kolejni koordynatorzy sukcesywnie do niego dołączali.

Przykładem superwizji we własnym zakresie może być działania podjęte w **PCPR w Inowrocławiu**. Dobrą praktyką w funkcjonowaniu koordynatorów było utworzenie w ramach zespołu koordynatorów grupy wsparcia. Spotkania odbywały się co kilka tygodni. Omawiano trudne przypadki poszukując optymalnych rozwiązań, co umożliwiała również spojrzenia na daną sytuację z różnej perspektywy. Dzięki takim inicjatywom, tworząc dla siebie superwizję, koordynatorzy wzajemnie się wspierali i nie pozostawali sami ze swoimi.

Przykład
dobrej praktyki
– utworzenie
superwizyjnej grupy
wsparcia

W dziewięciu skontrolowanych jednostkach⁶⁸ koordynatorzy nie mieli możliwości skorzystania z wsparcia w formie superwizji oraz nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących walki ze stresem i przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu. Spowodowane to brakiem potrzeby korzystania z tego typu szkoleń, jak również wysoką ich ceną.

Brak superwizji
w dziewięciu
jednostkach

Przykłady

PCPR w Starachowicach: koordynatorzy nie uczestniczyli w szkoleniach lub superwizjach o tematyce przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu. Jak wskazał kierownik jednostki, widzi on potrzebę przeprowadzenia superwizji na ten temat, jednak nie pozwalają na to zbyt duże ceny ich organizacji.

PCPR w Kętrzynie: w okresie objętym kontrolą koordynatorzy nie korzystali z poradnictwa zawodowego ani z superwizji. Nie zgłaszali zapotrzebowania na tego typu szkolenia m.in. ze względu na brak poczucia wypalenia zawodowego.

PCPR w Żyrardowie: nie prowadzono superwizji przez certyfikowanych superwizorów. Nie była komunikowana przez koordynatorów potrzeba skorzystania z poradnictwa zawodowego, a psychologów z którymi współpracuje byli do dyspozycji koordynatorów.

Na podstawie wyników badań ustalono, czy w ciągu ostatnich 3 lat pracodawca zapewnił możliwość udziału w szkoleniach lub uzyskaniu wsparcia zapobiegającego zjawisku wypalenia zawodowego: 33,8% (52 koordynatorów) odpowiedziało, że miało możliwość skorzystania z superwizji;

Wyniki badań
ankietowych wśród
koordynatorów

⁶⁸ PCPR w Hawie, Kętrzynie, Mińsku Mazowieckim, Myśliborzu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Radomiu, Starachowicach, Stargardzie i Żyrardowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

24,7%, (38) że otrzymało wsparcie psychologiczne; 16,9% (26) zadeklarowało, że skorzystali ze szkolenia dotyczącego stresu w pracy zawodowej; 14,3% (22) wskazało na szkolenia z zakresu komunikacji interpersonalnej

W dwóch jednostkach (**PCPR w Raciborzu i Rybniku**) koordynatorzy zwracali uwagę, że ze względu na ograniczony dostęp do szkoleń i poradnictwa zawodowego, korzystali z darmowych webinarów, które miały na celu wzmocnienie ich kompetencji zawodowych i przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu.

Identyfikacja potrzeb szkoleniowych głównie w sposób nieformalny

Potrzeby koordynatorów dotyczące szkoleń identyfikowane były głównie podczas porad koordynatorów z kierownikami ich komórek organizacyjnych lub z kierownikiem jednostki. W dwóch jednostkach działania w tym zakresie miały wymiar bardziej formalny – w **PCPR w Prudniku i w Grudziądzu** koordynatorzy zgłaszali tematy szkoleń, w których chcieliby uczestniczyć na opracowanych w tym celu kwestionariuszach. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie ustalono przypadków wskazujących na to, aby wymiar szkoleń podnoszących kwalifikacje i poradnictwa zawodowego nie były nieadekwatne do potrzeb koordynatorów, jednak może to wynikać z niesformalizowanej identyfikacji oczekiwań koordynatorów w tym zakresie, gdyż 1/3 ankietowanych koordynatorów podała, że pracodawca w ciągu ostatnich trzech lat nie zasięgał opinii na temat zapotrzebowania na szkolenia, a ponadto wskazywali na potrzebę większego dostępu do nich.

Możliwości finansowe jako czynnik ograniczający korzystanie ze szkoleń

Odnosząc się do skali uczestnictwa koordynatorów w szkoleniach, kierownicy jednostek wielokrotnie zwracali uwagę na **czynnik finansowy**, gdyż udział koordynatorów w szkoleniach był uzależniony od możliwości finansowych ich pracodawcy, stąd też koordynatorzy korzystali również z bezpłatnych form doskonalenia zawodowego.

Zróżnicowana liczba dni koszt szkoleń w poszczególnych jednostkach

NIK zgromadziła informacje dotyczące szkoleń, w których uczestniczyli koordynatorzy w 21 skontrolowanych powiatach. Dane – przedstawione w poniższej tabeli – pokazują, że pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego istnieją istotne różnice w zakresie kosztów szkoleń oraz liczby dni w ciągu roku spędzonych na szkoleniach.

Tabela nr 5

Zestawienie kosztów ponoszonych na szkolenia koordynatorów przez zatrudniające ich jednostki oraz liczba dni poświęconych w ciągu roku na szkolenia w poszczególnych latach w okresie 2018–2020 | półrocznie

Lp.	Powiat	Zakres kosztów szkoleń ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę	Zakres liczby dni poświęconych przez koordynatorów na szkolenia w skali roku
1.	Bydgoski	Od 100 do 500 złotych	Od 1 do 8 dni rocznie
2.	Grudziądzki	Od 200 do 400 złotych	Od 1 do 13 dni rocznie
3.	Iławski	Od 60 do 358 złotych	Od 1 do 13 dni rocznie
4.	Inowrocławski	Od 480 do 1070 złotych	Od 2 do 9 dni rocznie
5.	Kętrzyński	Od 70 do 74 złotych	Od 1 do 5 dni rocznie
6.	Miński	Wszystkie szkolenia były bezpłatne	Od 5 do 32 dni rocznie
7.	Myśliborski	Wszystkie szkolenia były bezpłatne	Od 2 do 28 dni rocznie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Powiat	Zakres kosztów szkoleń ponoszonych przez kontrolowaną jednostkę	Zakres liczby dni poświęconych przez koordynatorów na szkolenia w skali roku
8.	Olsztyński	Od 600 do 1443 złotych	Od 1 do 9 dni rocznie
9.	Opolski	Od 480 do 590 złotych	Od 3 do 14 dni rocznie
10.	Ostrowiecki	Od 95 do 250 złotych	Od 2 do 5 dni rocznie
11.	Prudnicki	Od 480 do 1650 złotych	Od 2 do 20 dni rocznie
12.	Raciborski	Wszystkie szkolenia były bezpłatne	Od 1 do 4 dni rocznie
13.	Radomski	100 złotych	Od 1 do 9 dni rocznie
14.	Rybnicki	Od 20 do 480 złotych	Od 3 do 29 dni rocznie
15.	Skarżyski	Wszystkie szkolenia były bezpłatne	Od 1 do 13 dni rocznie
16.	Starachowicki	350 złotych	Od 1 do 3 dni rocznie
17.	Stargardzki	Wszystkie szkolenia były bezpłatne	Od 1 do 4 dni rocznie
18.	Strzelecki	Wszystkie szkolenia były bezpłatne	Od 5 do 15 dni rocznie
19.	Szczecin (miasto na prawach powiatu)	Od 68 do 597 złotych	Od 1 do 13 dni rocznie
20.	Zabrze (miasto na prawach powiatu)	Od 120 do 360 złotych	Od 1 do 23 dni rocznie
21.	Żyrardowski	Od 60 do 590 złotych	Od 1 do 7 dni rocznie

Źródło: dane z kontroli NIK⁶⁹.

W sześciu powiatach, w latach 2018–2020 (I półrocze) PCPR/MOPR zatrudniające koordynatorów nie poniosły żadnych kosztów w związku ze szkoleniami tej grupy zawodowej. W tych powiatach koordynatorzy korzystali z bezpłatnych szkoleń organizowanych przez inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego oraz przez organizacje pozarządowe. Jednak nawet tylko w tej grupie powiatów zauważalna jest różnica w liczbie dni poświęconych przez koordynatorów na szkolenia. W powiecie mińskim – w zależności od roku – poszczególni koordynatorzy szkolili się od 5 do 32 dni, a w powiecie raciborskim od 2 do 28 dni. Z kolei w powiatach myśliborskim i stargardzkim koordynatorzy poświęcali na szkolenia od 1 do 4 dni rocznie. W pozostałych 15 skontrolowanych powiatach, w których w okresie objętym kontrolą pracodawca opłacał koordynatorom płatne szkolenia, różnice były równie duże.

Zebrane w toku kontroli dane pokazują, że realizacja możliwości rozwoju zawodowego koordynatorów poprzez udział w szkoleniach jest silnie zróżnicowana między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Należy również dodać, że z powodu ograniczeń wynikających z pandemii w 2020 r. dostęp do nich uległ zmniejszeniu. Przykładowo w **MOPR w Szczecinie** przeciętna liczba dni szkoleń przypadających na jednego

⁶⁹ W związku z tym, iż koszty szkoleń wymienione w tabeli dotyczą zarówno kosztów szkolenia jednej osoby, jak również grupy pracowników (np. najwyższa wartość w przypadku powiatu olsztyńskiego), a jednocześnie zgromadzone dane nie pozwalają na wskazanie we wszystkich pozycjach, które koszty dotyczą szkoleń opłaconych dla większej grupy pracowników, przedstawione dane należy traktować poglądowo, jako zobrazowanie istniejących różnic w możliwościach finansowania szkoleń przez poszczególnych organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

koordynatora wyniosła w 2018 r. dwa dni, w 2019 r. 2,7 dni. W I półroczu 2020 r. tylko jedna osoba uczestniczyła w jednodniowym szkoleniu. W **PCPR w Strzelcach Opolskich** średnia liczba dni szkoleń przypadająca na jednego koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej wyniosła w 2018 r. – 2,6, w 2019 r. – cztery. W pierwszym półroczu 2020 r. w jednodniowym szkoleniu wziął udział jeden koordynator.

Przeciętna roczna liczba dni szkoleniowych od 0,6 do 9,9 na jednego koordynatora

Przeciętna liczba dni szkoleniowych przypadających w danym roku na jednego koordynatora wahała się od 0,6 dnia w 2020 r. w **PCPR w Raciborzu** do 9,9 dnia w 2018 r. w **MOPR w Zabrzcu**. Z oczywistych względów wystąpiły również różnice w liczbie dni szkoleniowych w przypadku poszczególnych koordynatorów, gdyż nie brali oni udziału w tych samych szkoleniach i o takim samym wymiarze godzinowym, a różnica w liczbie dni szkoleń związana była również z okresu zatrudnienia czy też wymiaru etatu.

Przykłady

PCPR w Raciborzu: przeciętna liczba dni szkoleniowych przypadająca na jednego koordynatora w poszczególnych latach wyniosła: 8,3 dni w 2018 r., 5,3 dni w 2019 r. oraz 0,6 dnia w 2020 r. (I półrocze). Wśród poszczególnych koordynatorów istniały różnice w liczbie odbytych szkoleń i czasie ich trwania. Np. w 2018 r. dwoje koordynatorów uczestniczyło tylko w dwóch szkoleniach o łącznej długości dwóch dni, natomiast inny koordynator w tym samym roku uczestniczył w czterech szkoleniach o łącznej długości 23 dni szkoleniowych.

MOPR w Zabrzcu: przeciętna liczba dni szkoleń przypadająca na jednego koordynatora w poszczególnych latach wynosiła: 9,9 dni w 2018 r., 9,4 dni w 2019 r. oraz 2,5 dnia w 2020 r. (I półrocze). Również i w tej jednostce istniały różnice w liczbie odbytych szkoleń i czasie ich trwania między poszczególnymi koordynatorami. W 2018 r. poszczególni koordynatorzy uczestniczyli w szkoleniach o łącznej długości jednego, siedmiu, ośmiu lub 23 dni szkoleniowych.

5.3.7. Kontrole organizatora rodzinnej pieczy zastępczej

W ustawie o pieczy zastępczej zostały wyznaczone dwa organy uprawnione do kontroli funkcjonowania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Jednym z nich jest zarząd powiatu, który działając na podstawie art. 38b ust. 1 ustawy sprawuje kontrolę nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi, prowadzącymi rodzinne domy dziecka (oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi). Drugim podmiotem jest wojewoda, do którego zadań, w myśl art. 186 pkt 3 ustawy, należy kontrola nad: (1) realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy, (2) zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej z wymaganymi kwalifikacjami.

Brak kontroli zarządów powiatów i wojewodów w czterech jednostkach

NIK ustaliła, że w latach 2018–2020 (I połowa) w czterech jednostkach⁷⁰ nie zostały przeprowadzone kontrole obejmujące swym zakresem wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej, w tym działalność koordynatorów.

⁷⁰ PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej, Mińsku Mazowieckim oraz w MOPR w Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ww. zakresie przedmiotowym zarządy powiatów lub upoważnieni (na podstawie art. 38b ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej) pracownicy urzędów albo kierownicy skontrolowanych jednostek przeprowadzili kontrole łącznie w 10 podmiotach⁷¹. Warto zaznaczyć, że w ośmiu przypadkach nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości i jedynie kontrole w **PCPR w Prudniku i Raciborzu** zakończyły się sformułowaniem wniosków pokontrolnych. W szczególnym stopniu dotyczy to tej drugiej jednostki, w której w okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu Raciborskiego przeprowadził dwie kontrole w PCPR oraz 70 kontrole w rodzinach zastępczych oraz rdd, w wyniku których w organizatora pieczy ustalone zostały nieprawidłowości obejmujące m.in.: niezapewnianie wychowankom konsultacji z radcą prawnym, psychologiem i/lub doradcą zawodowym podczas tworzenia indywidualnego programu usamodzielnienia, brak procedury sporządzania diagnozy psychofizycznej dziecka, stosowanie formularzy okresowej oceny sytuacji dziecka przybywającego w pieczy zastępczej niezgodnych z art. 129 ustawy o pieczy zastępczej.

Należy zauważyć, że w zakresie związanym z rodzinną pieczą zastępczą ponad połowa organizatorów lub wspieranych przez nich rodzin zastępczych i rdd nie była przez dwa i pół roku przynajmniej raz skontrolowana przez samorządowe organy nadzorcze. Ich działania w tym zakresie ograniczały się głównie zatwierdzania rocznych sprawozdań z działalności podległych jednostek lub wydawania upoważnień do sprawowania kontroli nad rodzinami zastępczymi i rdd, na podstawie których również nie wykonywano czynności kontrolnych. Taki stan rzeczy świadczy o sprawowaniu przez Zarządy Powiatów kontroli w niewystarczającym stopniu.

Kontrola NIK w **PCPR w Strzelcach Opolskich** wykazała, że kierownik jednostki, realizując na podstawie art. 38b ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej kontrole funkcjonowania rodzin zastępczych i rdd, naruszył przepis art. 38b ust. 9 ww. ustawy, dopuszczając do uczestnictwa w zespołach kontrolnych koordynatorów. W treści zarządzenia dotyczącego planu kontroli wewnętrznej na rok 2018, kierownik tej jednostki wyznaczył koordynatora jako członka zespołu kontrolnego w ramach kontroli funkcjonowania rdd. Odnosząc się do tej sytuacji kierownik wskazał m.in, że (...) *koordynator jest fizycznie obecny w pomieszczeniu, ale nie zabiera głosu, a ja rozmawiam z rodziną, rozmawiam z dziećmi. Pytam czy jest dobra współpraca z koordynatorem(...)* Wiadomo, że czasem koordynator się odezwie, ale nie zadaje pytań kontrolujących. To nie jest tak, że siedzi i całkowicie nic nie mówi.

Zdaniem NIK nie można uznać tej argumentacji, gdyż art. 38b ust. 9 ustawy ma na celu pełne wyłączenie koordynatorów od udziału w czynnościach kontrolnych i nie zakłada możliwości odstępstw od tej zasady w żadnym zakresie.

Kontrole zarządów powiatów w 10 na 21 podmiotów

Naruszenie przepisu zakazującego uczestnictwa koordynatorów w postępowaniach kontrolnych

⁷¹ PCPR w Hławie, Kętrzynie, Olsztynie, Opolu, Prudniku, Raciborzu, Radomiu, Stargardzie, Strzelcach Opolskich oraz MOPS w Bydgoszczy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrole urzędów wojewódzkich u 12 z 21 organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Na podstawie art. 186 pkt 3 ustawy upoważnieni pracownicy urzędów wojewódzkich przeprowadzili kontrole u 12 badanych przez NIK organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. W czterech przypadkach nie zostały wydane zalecenia pokontrolne. W pozostałych jednostkach ustalone zostały nieprawidłowości dotyczące m.in:

- niepełnego składu komisji oceniających sytuację dziecka,
- długotrwałego opracowywania planów pomocy dziecku,
- wyznaczania koordynatora bez zasięgnięcia opinii rodzin zastępczych oraz braku dokumentowania tej czynności,
- nieuwzględnienia w regulaminie organizacyjnym obowiązku organizatora dotyczącego zapewnienia koordynatorom rodzinnej pieczy zastępczej szkoleń mających na celu podnoszenie ich kwalifikacji,
- nieuwzględnienia w zakresach czynności koordynatorów wszystkich zadań wynikających z art. 77 ust. 3 ustawy.

Kontrola NIK wykazała, że we wszystkich jednostkach powyższe nieprawidłowości zostały wyeliminowane, bądź podjęte zostały działania celem ich usunięcia.

W okresie objętym kontrolą w trzech skontrolowanych jednostkach do organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej wpłynęło łącznie **dziewięć skarg na pracę zatrudnionych u nich koordynatorów**. Wszystkie skargi rozpatrzone i uznane zostały za bezzasadne. Składane były przede wszystkim przez rodziców biologicznych dzieci przebywających w pieczy i dotyczyły głównie utrudniania im kontaktu z dziećmi.

Przykłady

PCPR w Bydgoszczy: wpłynęło sześć skarg. Przedmiotem czterech z nich (złożonych przez biologicznego ojca przebywającego w areszcie śledczym) było: nieprzekazywanie przez koordynatora informacji na temat dziecka pozostającego w rodzinie zastępczej biologicznemu ojcu dziecka, odmowa udostępnienia i wykonania kserokopii akt sprawy dziecka przebywającego w pieczy zastępczej biologicznej matce dziecka, niewłaściwego postępowania koordynatora i braku zapewnienia opieki medycznej dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej – wszystkie uznane zostały za bezzasadne. Pozostałe dwie skargi dotyczyły niewłaściwego (zdaniem skarżących – rodziców biologicznych) postępowania koordynatora, który zezwolił na kontakt dzieci przebywających w pieczy zastępczej z rodziną (siostrą biologicznego ojca dzieci i jej partnerem) bez zgody Sądu Rodzinnego na takie widzenie oraz niewłaściwego (zdaniem skarżącej – matki biologicznej) postępowania koordynatora, który utrudnia kontakt poprzez widzenia z dziećmi przebywającymi w pieczy zastępczej.

PCPR w Prudniku: wpłynęły dwie skargi dotyczące sposobu sprawowania nadzoru nad jedną rodziną. Zarzucano w nich m.in. brak reakcji przez koordynatora na stan emocjonalny, psychiczny i fizyczny małoletnich dzieci przebywających w pieczy, ignorowanie faktu utrudniania kontaktu z dziećmi rodzinie biologicznej (ojcu i babci), stronniczość na korzyść rodziny zastępczej oraz ignorowanie informacji dotyczących złego traktowania małoletnich dzieci. Z dokumentacji rodziny wynikało m.in., że koordynator rodzinnej pieczy zastępczej oraz PCPR podejmowali działania mające na celu zapewnienie kontaktów dzieci z rodziną biologiczną na terenie PCPR oraz informowali o możliwości wystąpienia do Sądu Okręgowego w Opolu w sprawie uregulowania częstotliwości i sposobu kontaktu z dziećmi. W celu zapewnienia bezpieczeństwa dzieci wystąpiono też o ustanowienie kuratora dla rodziny zastępczej oraz do PCPR w innym powiecie o wskazanie innej rodziny zastępczej dla dzieci.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W sprawie **działań podejmowanych przez organizatora** rodzinnej pieczy zastępczej wpłynęły skargi wyłącznie dotyczące **PCPR w Mińsku Mazowieckim**. Starosta Miński otrzymał dwie skargi. Jedna z nich została złożona przez osobę zatrudnioną w PCPR. Osoba skarżąca informowała o stosowaniu wobec niej niedozwolonych prawem praktyk noszących znamiona mobbingu, jednak w kolejnych pismach doprecyzowała, że chodziło jej o nierówne traktowanie. W związku ze skargą, Starosta przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w którym nie stwierdzono typowych zachowań noszących znamiona mobbingu. Powołana Komisja uznała natomiast, że występują konfliktowe relacje między pracownikami PCPR i zwróciła się do dyrektora PCPR o podjęcie działań w celu poprawy sytuacji i zapobieganiu występowaniu ewentualnych zachowań mogących nosić znamiona mobbingu. W celu przeciwdziałania zjawiskom mobbingu i nierównego traktowania w przyszłości wprowadzono Wewnętrzną Procedurę Antymobbingową w PCPR, zorganizowano superwizję dla pracowników pieczy zastępczej, w której wzięli udział koordynatorzy i pracownicy socjalni i wprowadzono comiesięczne spotkania zespołu pieczy zastępczej, dotyczące omawiania bieżących spraw, w tym sytuacji konfliktowych oraz integracji grupy.

Druga skarga została złożona przez matkę biologiczną dziecka umieszczonego w pieczy i oprócz organizatora dotyczyła również działania rodziny zastępczej. Rada Powiatu uznała ją za bezzasadną. Ze zgromadzonej w toku kontroli dokumentacji wynikało, że działania skarżącej mają charakter nękania oraz zniesławiania m.in. za pośrednictwem mediów społecznościowych dyrektora PCPR, koordynatora, sędziów sądu rodzinnego oraz zwłaszcza rodziny zastępczej, w której umieszczone zostało dziecko.

Należy również wskazać, że w okresie objętym kontrolą do MOPR w Szczecinie – jako organizatora pieczy zastępczej – wpłynęła jedna skarga od rodziny biologicznej dziecka na sprawowanie opieki nad dzieckiem przez rodzinę zastępczą. Skargę uznano za niezasadną i skarżącemu udzielono pisemnej odpowiedzi w terminie 12 dni od jej wpływu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny	Czy działalność koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej jest prawidłowo zorganizowana i przynosi efekty?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy prawidłowo zorganizowano pracę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej?2. Czy koordynatorzy rzetelnie realizowali przypisane im zadania?3. Jakie efekty przyniosła pomoc udzielana przez koordynatorów rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka?
Zakres podmiotowy	Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej i Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono pod względem kryterium legalności, rzetelności i gospodarności, określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.
Okres objęty kontrolą	Od 2018–2020 (I półrocze). Wykorzystano również dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej m.in. w sprawie rozpoznania problematyki obejmującej zakres przedmiotowy kontroli, reagowania na problemy np. poprzez inicjatywy ustawodawcze, analizy ryzyka, przeprowadzanie ekspertyz i pogłębionych analiz dotyczących funkcjonowania koordynatorów oraz innych działań w ramach nadzoru instytucjonalnego.</p> <p>Pozyskano również w ww. trybie informacje od 29 organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej (PRCR, MOPR i MOPS) z terenu województw nieobjętych kontrolą. w sprawie funkcjonowania na ich terenie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Dotyczyły one informacji na temat przyjętych rozwiązań organizacyjnych oraz funkcjonowania koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie.</p>
Pozostałe informacje	<p>Kontrolę przeprowadzono w okresie od 7 września do 15 grudnia 2020 r. Zakończenie kontroli rozumiane jest jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.</p> <p>W ramach kontroli przeprowadzono badania ankietowe wśród rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka objętych opieką koordynatora i nieobjętych takim wsparciem. W kontrolowanych jednostkach przeprowadzono również badania ankietowe wśród koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.</p>
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 21 wystąpieniach pokontrolnych, w których zgłoszono 81 wniosków. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków wynika, że do dnia 9 marca 2021 r. kierownicy kontrolowanych jednostek zrealizowali 32 wnioski, 15 było w trakcie realizacji, a 34 pozostawało niezrealizowanych.

ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożył dyrektor jednej skontrolowanej jednostki – PCPR w Żyrardowie. Zastrzeżenia dotyczyły wyznaczenia koordynatora bez zasięgnięcia opinii rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka oraz niewyodrębnienia w strukturze organizacyjnej PCPR zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej.

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli po ich rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 18 lutego 2021 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz 61 ust. 1 ustawy o NIK oddalił zastrzeżenia w całości.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	PCPR w Mińsku Mazowieckim	Janusz Zdzieborski
2.		PCPR w Radomiu	Halina Janiszek-Stajniak
3.		PCPR w Żyrardowie	Agnieszka Karwat
4.	Delegatura w Bydgoszczy	MOPS w Bydgoszczy	Renata Dębińska
5.		MOPR w Grudziądzu	Jolanta Zarębska
6.		PCPR w Inowrocławiu	Alicja Aleksander
7.	Delegatura w Katowicach	PCPR w Raciborzu	Henryk Hildebrand
8.		PCPR z Rybniku	Ewa Skiba
9.		MOPR w Zabrze	Danuta Dymek
10.	Delegatura w Kielcach	PCPR w Skarżysku-Kamiennej	Paweł Perkowski
11.		PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim	Barbara Cudzik
12.		PCPR w Starachowicach	Wiesław Daszkowski
13.	Delegatura w Olsztynie	PCPR w Kętrzynie	Dorota Siwicka
14.		PCPR w Iławie	Jolanta Rynkowska
15.		PCPR w Olsztynie	Arkadiusz Paturej
16.	Delegatura w Opolu	PCPR w Opolu	Iwona Rejnhardt
17.		PCPR w Prudniku	Jolanta Barska
18.		PCPR w Strzelcach Opolskich	Jolanta Chowaniec
19.	Delegatura w Szczecinie	MOPR w Szczecinie	Marta Giezek
20.		PCPR w Myśliborzu	Magdalena Zynda-Lis
21.		PCPR w Stargardzie	Monika Rygiel-Gawrońska

Wykaz jednostek kontrolowanych

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej model pracy z rodziną mającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych został oparty system narzędzi opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą, jeżeli ma ona trudności w prawidłowym wypełnianiu swoich funkcji. Jednocześnie bardzo duży nacisk został też położony na rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej oraz wsparcie w wychowywaniu powierzonych dzieci (m.in. świadczone przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej).

Organizacja rodzinnej pieczy zastępczej

Zgodnie z art. 32 ust. 2 za organizację pieczy zastępczej odpowiada powiat. Art. 180 ustawy wskazuje, że do zadań własnych powiatu należy m.in.:

- a) opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej;
- b) zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;
- c) organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającą pieczę zastępczą;
- d) organizowanie szkoleń i wsparcia dla rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka;
- e) finansowanie świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej, pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającą rodzinną pieczę zastępczą oraz szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej i prowadzącego rodzinny dom dziecka;
- f) wyznaczanie organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

W odniesieniu do tematyki kontroli najistotniejszy jest ostatni z wymienionych punktów, ponieważ to właśnie za pośrednictwem organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz powiatowego centrum pomocy rodzinie wykonywane są zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej (art. 182 ust. 1). Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190 ustawy. W przypadku, gdy jej organizatorem jest PCPR, tworzy się w nim zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej (art. 76 ust. 1 i 2 ustawy). Kontrolę nad organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej sprawuje zarząd powiatu (art. 38 b). Z kolei do zadań wojewody należy kontrola nad realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez jst oraz jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 186 pkt 3).

Zgodnie z art. 76 ust. 4 ustawy, organizator odpowiedzialny jest za rodzinną pieczę zastępczą na wszystkich jej etapach, zaczynając od prowadzenia naboru kandydatów i kwalifikowanie osób kandydujących do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, przez organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych i zapewnianie im niezbędnego wsparcia prawnego, prowadzenie poradnictwa i terapii dla rodzin zastępczych i dzieci umieszczonych w pieczy, a także dokonywanie okresowych ocen sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej i wspieranie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Cele i zadania pieczy zastępczej

Według art. 32 ust. 1 piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców. Zgodnie z art. 33 ustawy piecza zastępcza zapewnia:

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

Według art. 4 ustawy, stosując ustawę podmioty powinny mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do: 1) wychowania w rodzinie, a w razie konieczności wychowywania dziecka poza rodziną – do opieki i wychowania w rodzinnych formach pieczy zastępczej, jeśli jest to zgodne z dobrem dziecka; 2) powrotu do rodziny; 3) utrzymywania osobistych kontaktów z rodzicami, z wyjątkiem przypadków, w których sąd zakazał takich kontaktów; 4) stabilnego środowiska wychowawczego; 5) kształcenia, rozwoju uzdolnień, zainteresowań i przekonań oraz zabawy i wypoczynku; 6) pomocy w przygotowaniu do samodzielnego życia; 7) ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie dziecka; 8) informacji i wyrażania opinii w sprawach, które go dotyczą, odpowiednio do jego wieku i stopnia dojrzałości; 9) ochrony przed poniżającym traktowaniem i karaniem; 10) poszanowania tożsamości religijnej i kulturowej; 11) dostępu do informacji dotyczących jego pochodzenia.

Istotny jest również art. 4a, z którego wynika, że podmioty realizujące zadania wynikające z tej ustawy, w szczególności dokonując oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz kwalifikując dziecko do przysposobienia, są obowiązane do wysłuchania dziecka, jeżeli jego wiek i stopień dojrzałości na to pozwalają, oraz stosownie do okoliczności uwzględniają jego zdanie.

Formy rodzinnej pieczy zastępczej

Zgodnie z art. 39 ustawy, formami rodzinnej pieczy zastępczej są: (1) rodzina zastępcza spokrewniona, (2) rodzina zastępcza niezawodowa, (3) rodzina zastępcza zawodowa, w tym zawodowa pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna oraz (4) rodzinny dom dziecka. Rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku z małżeńskim, u których umieszczono dziecko w celu sprawowania nad nim pieczy zastępczej, o czym mówi art. 41 ust. 1. Ustęp 2 wskazuje z kolei, że rodzinę zastępczą spokrewnioną tworzą małżonkowie lub osoba, o których mowa w ust. 1, będący wstępnymi lub rodzeństwem

dziecka. Ustęp 3 odnosi się natomiast do rodzin zastępczych zawodowych i niezawodowych, które tworzone są przez małżonków lub osobę, o których mowa w ust. 1, niebędący wstępny lub rodzeństwem dziecka.

Art. 35 ust. 1 wskazuje, że umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej następuje na podstawie orzeczenia sądu. Zastrzeżenie stanowi ustęp 2, odnoszący się do sytuacji pilnej konieczności, podczas której na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, możliwe jest umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, na podstawie umowy zawartej między rodziną zastępczą a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania dziecka. O zawartej umowie starosta zawiadamia niezwłocznie sąd.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy w rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie **nie więcej niż 3 dzieci** lub osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. Ustęp 2 wskazuje, że w razie konieczności umieszczenia w takiej rodzinie rodzeństwa, za zgodą rodziny zastępczej oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, dopuszczalne jest umieszczanie w tym samym czasie większej liczby dzieci. Rodzina zastępcza ma zapewnić dziecku całodobową opiekę i wychowanie (w tym w szczególności w zakresie określonym w art. 40 ustawy). W rodzinnym domu dziecka, w tym samym czasie, może przebywać łącznie **nie więcej niż 8 dzieci oraz osób**, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej (art. 61 ust. 1). Przy czym również w tym przypadku jest dopuszczalne umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci za zgodą prowadzącego rodzinny dom dziecka oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora, jeżeli zajdzie taka konieczność (art. 61 ust. 2).

Opieka nad dzieckiem w rodzinnej pieczy zastępczej

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej rodzina zastępcza oraz rodzinny dom dziecka zapewniają dziecku całodobową opiekę i wychowanie, w szczególności: 1) traktują dziecko w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej; 2) zapewniają dostęp do przysługujących świadczeń zdrowotnych; 3) zapewniają kształcenie, wyrównywanie braków rozwojowych i szkolnych; 4) zapewniają rozwój uzdolnień i zainteresowań; 5) zaspokajają jego potrzeby emocjonalne, bytowe, rozwojowe, społeczne oraz religijne; 6) zapewniają ochronę przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka; 7) umożliwiają kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej.

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

Zgodnie z ustawą w realizacji wyszczególnionych powyżej zadań, rodzinom zastępczym powinna być zapewniona wieloraka pomoc zarówno ze strony koordynatora, jak i organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Katalog tych uprawnień obejmuje:

- możliwość korzystania z pomocy rodziny pomocowej (39 ust. 2, oraz art. 73, 74 i 75 ustawy);
- możliwość zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi (art. 57 ustawy);

- możliwość korzystania z pomocy wolontariuszy (art. 66, 76 ust. 4 pkt 7);
- możliwość korzystania z pomocy prawnej (art. 76 ust. 4 pkt 10 ustawy);
- umożliwienie uzyskania porady w poradni psychologiczno-pedagogicznej lub w innej poradni specjalistycznej oraz podjęcie specjalistycznej terapii (art. 47 ust. 4 ustawy) dla osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą i ich dzieci oraz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej (art. 76 ust. 4 pkt 9 ustawy);
- prawo do urlopu (art. 69, 76, ust. 4 pkt 17)⁷²;
- możliwość udziału w grupie wsparcia (art. 76 ust. 4 pkt 6);
- poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego (art. 76, ust. 4 pkt 14), jak np. terapia małżeńska, możliwość skorzystania z superwizji;
- korzystanie ze szkoleń mających na celu podnoszenie kwalifikacji, biorąc pod uwagę ich potrzeby (art. 76 ust. 4 pkt 5).

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej

Koordynatorzy są istotnym elementem systemu pieczy, ponieważ to oni bezpośrednio pomagają i wspierają rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka. Koordynator jest zatrudniany przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej na warunkach określonych w art. 79 ust. 2, tj. w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy lub umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Istnieje możliwość rozwiązania bez wypowiedzenia stosunku pracy z koordynatorem na podstawie art. 52 Kodeksu pracy, o ile jest on zatrudniony na podstawie umowy o pracę. Wymagania, które musi spełniać osoba zatrudniona na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, zostały określone przez ustawodawcę w art. 78 ustawy.

Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka są obejmowane wsparciem koordynatora na ich wniosek (art. 77 ust. 1). Koordynatora wyznacza organizator po uprzednim zasięgnięciu opinii odpowiednio rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka (art. 77 ust. 2).

Katalog zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej został określony w art. 77 ust. 3 ustawy i obejmuje:

- pomaganie rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej;
- przygotowywanie planu pomocy dziecku we współpracy z rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz z asystentem rodziny, jeżeli został przydzielony rodzinie dziecka, lub z podmiotem organizującym pracę z rodziną;
- wspieranie w nawiązywaniu kontaktów rodzin zastępczych z prowadzącymi rodzinne domy dziecka;
- zapewnianie podmiotom rodzinnej pieczy zastępczej dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w szczególności psychologicznej, rehabilitacyjnej i reedukacyjnej;
- pomaganie pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej;

⁷² Art. 69 ustawy dotyczy uprawnienia rodzin zawodowych i prowadzących rodzinny dom dziecka do urlopu i niesprawowania w tym czasie opieki nad dzieckiem. Natomiast art. 76 ust. 4 pkt 17 ustawy zobowiązuje organizatora pieczy zastępczej do zapewnienia opieki dzieciom w szczególności, w przypadku gdy rodzina zastępcza albo prowadzący rodzinny dom dziecka okresowo nie może sprawować opieki, w szczególności z powodów zdrowotnych lub losowych.

- coroczną sprawozdawczość z efektów pracy przed organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej;
- informowanie ośrodków adopcyjnych o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających.

Ostatnie z wymienionych zadań koordynatora jest jedynym, którego niewypełnienie może być podstawą do rozwiązania stosunku pracy lub umowy o świadczenie usług bez zachowania okresu wypowiedzenia (art. 79 ust. 5). Możliwość natychmiastowego rozwiązania umowy może również wynikać z umowy zlecenia. Ustawa wskazuje również na inne obowiązki koordynatora:

- systematyczne podnoszenie kwalifikacji w zakresie pracy z dziećmi lub rodziną, w szczególności poprzez samokształcenie i udział w szkoleniach (art. 77 ust. 5);
- współpraca z placówką opiekuńczo-wychowawczą typu rodzinnego (art. 102 pkt 3);
- udział koordynatora w posiedzeniu w sprawie sytuacji dziecka organizowanym przez organizatora (art. 130 ust. 1 pkt 6);
- konsultacja oceny rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka, prowadzonej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 133).

Ponadto koordynator rodzinnej pieczy zastępczej może zostać opiekunem usamodzielnienia dla osób opuszczających, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-wychowawczą (art. 145 ust. 3).

Wymogi w zakresie kwalifikacji, jakie powinien spełnić koordynator, zostały określone w art. 78 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy następująco: wykształcenie wyższe na dowolnym kierunku, uzupełnione studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki, nauk o rodzinie, resocjalizacji lub kursem kwalifikacyjnym z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej oraz co najmniej roczne doświadczenie w pracy z dzieckiem i rodziną lub co najmniej roczne doświadczenie jako rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka.

Zgodnie z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy, koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej może być osoba, która posiada: a) wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika, pedagogika specjalna, psychologia, socjologia, praca socjalna, nauki o rodzinie lub b) wykształcenie wyższe na dowolnym kierunku, uzupełnione studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki, nauk o rodzinie, resocjalizacji lub kursem kwalifikacyjnym z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej oraz co najmniej roczne doświadczenie w pracy z dzieckiem i rodziną lub co najmniej roczne doświadczenie jako rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka.

Osoba zatrudniona na stanowisku koordynatora musi spełniać również inne wymagania: (1) nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie jest jej zawieszona ani ograniczona, (2) wypełnia obowiązek alimentacyjny – w przypadku, gdy taki obowiązek w stosunku do niej wynika z tytułu egzekucyjnego, 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Koordynator wykonuje swoją pracę w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy lub umowy o świadczenie usług (art. 79 ust. 2). Praca ta nie może

być łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego (art. 79 ust. 3). Koordynator nie może również prowadzić postępowań dotyczących świadczeń realizowanych przez powiat (art. 79 ust. 4).

Ustawodawca określił także prawa przysługujące koordynatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Są to: (1) prawo do szkoleń mających na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych, zapewnianych przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 76 ust. 4 pkt 14a) oraz (2) prawo do korzystania z poradnictwa zawodowego, mającego na celu przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego oraz zachowania i wzmacniania posiadanych kwalifikacji (art. 77 ust. 6). Ponadto, koordynator współpracuje również z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu rodzinnego (art. 102 pkt 3) oraz z ośrodkami adopcyjnymi, do których jest zobowiązany przekazywać informacje o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających. Koordynator bierze również udział w posiedzeniach dotyczących oceny sytuacji dziecka dokonywanej przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 130).

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

W latach 2014–2019 liczba zatrudnionych koordynatorów w całej Polsce stopniowo zwiększała się z 1092 do 1757⁷³, co stanowiło wzrost o blisko 60,9%. W 2019 r. pod opieką koordynatorów znajdowało się 27 234 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka (74,6% ogółu), co stanowiło wzrost o 1 punktu procentowego w porównaniu do 2018 roku. W latach 2014–2018 liczba rodzin przypadających na jednego koordynatora zmalała z 25,3 do 15,6 (o 9,7 punktu procentowego).

W 2019 r. najwięcej koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej jest zatrudnionych w województwie śląskim (231), mazowieckim (217) i dolnośląskim (185), a najmniej – w opolskim (42), podlaskim (51) i świętokrzyskim (59). W latach 2014–2019 wzrastał procentowy udział podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej objętych wsparciem koordynatora, który z poziomu 70,7% osiągnął 74,6%, tj. udział ten zwiększył się o 4,1 punktu procentowego.

Analiza
uwarunkowań
organizacyjno-
ekonomicznych

Tabela nr 6

Liczba koordynatorów i liczba rodzin objętych wsparciem

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba koordynatorów	1092	1597	1643	1725	1741	1757
Liczba rodzin pod opieką koordynatorów	27 652	27 175	27 150	27 391	27 234	27462
Liczba rodzin przypadająca na jednego koordynatora	25	17	17	16	16	16
% ogółu podmiotów rodzinnej pieczy pod opieką koordynatora	70,5	70	70,6	72,3	73,1	74,6

Źródło: Informacja Rady Ministrów.

⁷³ Dane liczbowe w akapicie zostały przygotowane na podstawie *Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2019 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* oraz za lata poprzednie.

Zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, jako zadanie własne powiatu, jest dofinansowywane z budżetu Państwa w ramach corocznych programów resortowych (art. 247 ust. 1 ustawy). W związku z tym Minister do spraw rodziny od 2012 r. realizuje kolejne edycje Programu *Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*. Program w latach 2012–2019 był finansowany z dotacji celowej z budżetu państwa, a jej wysokość była ustalana na kolejne lata w ustawie budżetowej. Program ten opracowywany, realizowany i finansowany był przez ministra właściwego do spraw rodziny we współpracy z wojewodą. Dysponentem środków budżetowych po dokonaniu podziału na poszczególne województwa byli wojewodowie, którzy następnie na podstawie umów w sprawie dofinansowania zadań własnych gminy/powiatu, przekazywali je do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W 2020 r. nie został jednak ogłoszony taki program, natomiast zrealizowany został Program *Asystent rodziny na rok 2020*, którego celem było wzmocnienie asystentów rodziny w systemie wspierania rodziny, w związku z ich działaniami w czasie epidemii Covid-19 (dofinansowano dodatki do wynagrodzenia dla asystentów rodziny w wysokości jednorazowej 1700 zł na każdego zatrudnionego asystenta rodziny w gminie, z uwzględnieniem zasad określonych w Programie). Na jego realizację resort rodziny i polityki społecznej 5,3 mln zł. Obejmował on jedynie dofinansowanie dodatków dla asystentów rodziny (z pominięciem koordynatorów) i był sfinansowany ze środków Funduszu Pracy.

W 2019 roku w ramach Programu *Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej* na zatrudnienie koordynatorów przeznaczono ponad 25,7 mln zł (w 2018 r. ponad 27 mln zł). Środki te umożliwiły zatrudnienie 1635 osób na tym stanowisku. W porównaniu do roku poprzedniego, liczba zatrudnionych koordynatorów w ramach Programu dzięki dofinansowania zwiększyła się o 24 osoby. W kolejnych edycjach programu preferencyjnie traktowane były te powiaty, które zatrudniały koordynatorów jedynie na podstawie umowy o pracę. W 2019 r. w ramach o pracę zatrudnionych było 1511 z 1635 koordynatorów (92,4%). Pozostałe 124 osoby wykonywało prace na podstawie umowy zlecenia.

Ostatnia edycja *Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2019* została ogłoszona przez MRPiPS 16 lipca 2019 r. Adresatami programu były jst szczebla gminnego i powiatowego, których obowiązkiem jest realizacja zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”. Dofinansowanie zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej dotyczyło okresu od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Dofinansowanie w ramach *Programu* dotyczyło kosztów wynagrodzenia koordynatorów – przy czym było ono związane ze stanowiskiem pracy, nie konkretną osobą.

Od 2012 r. liczba dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej w Polsce utrzymuje się na zbliżonym poziomie – od 55 do 58 tysięcy w zależności od roku. W 2019 roku było to 55,5 tys. dzieci, z tego rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka zapewniły opiekę 45,4 tys. dzieci do 18. roku życia oraz 10,1 tys. dzieci w wieku 18–24 (kontynuującym naukę). Najliczniej-

ZAŁĄCZNIKI

szymi grupami byli wychowankowie w wieku 7–13 lat – 19,6 tys. (35,4% ogółu), 14–17 lat – 15,6 tys. (28,2%) oraz 18–24 lata – 10,1 tys. (18,2%). Najmłodsze dzieci stanowiły relatywnie najmniejszą grupę: wychowanków w wieku 0–3 lata było 4,8 tys. (8,7%), a dzieci w przedziale wiekowym 4–6 lat było 5,3 tys. (9,5%). W 2019 r. po raz pierwszy w swoim życiu do pieczy zastępczej trafiło 8,7 tys. dzieci, spośród których 40,6% umieszczonych zostało w rodzinach spokrewnionych⁷⁴.

Na koniec 2019 r. w Polsce funkcjonowało łącznie 36 832 podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej. Zdecydowanie największy odsetek stanowiły rodziny zastępcze spokrewnione (63%) i rodziny zastępcze niezawodowe (29,3%). Pozostałe to: rodziny zastępcze zawodowe (5,9%) oraz rodzinne domy dziecka (1,8%).

W latach 2014–2019 liczba podmiotów rodzinnych form pieczy zastępczej w Polsce uległa zmniejszeniu o 6% (z 39,2 tys. do 36,8 tys.). Największy spadek odnotowano w liczbie rodzin zastępczych niezawodowych z 11,7 tys. do 10,8 tys., tj. o 8%. Na podobnym poziomie zmalała (o 7,3%) liczba rodzin spokrewnionych, których liczba zmniejszyła się w tym czasie z 25,1 tys. do 23,2 tys. Wzrosła natomiast o 69,1% liczba rodzinnych domów dziecka oraz o 7,1% liczba rodzin zastępczych zawodowych.

W tym samym okresie systematycznie malała liczba dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej – latach 2014–2019 odnotowano jej spadek o 3,4%. Tendencje w poszczególnych kategoriach były podobne jak w przypadku liczby form rodzinnej pieczy. Zmalały dwa wskaźniki: liczba dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych niezawodowych zmniejszyła się z 15,9 tys. do 14,3 tys., tj. o 10,1% oraz liczba dzieci przebywających w rodzinach zastępczych spokrewnionych z 32,4 tys. do 29,9 tys., tj. o 7,8%. Uległy natomiast zwiększeniu: liczba dzieci przebywających w rodzinnych domach dziecka z 2,6 tys. do 4,5 tys., tj. o 73,7% oraz dzieci w rodzinach zastępczych zawodowych – z 6,8 tys. do 6,8 tys., tj. o 0,7%.

Tabela 7

Liczba dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w latach 2014–2019, stan na dzień 31 grudnia danego roku

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ogółem	57 651	56 986	56 544	55 721	55 288	55 458
rodziny zastępcze spokrewnione	32 405	31 951	31 647	30 816	30 185	29 868
rodziny zastępcze niezawodowe	15 890	15 486	15 268	14 838	14 528	14 287
rodziny zastępcze zawodowe	6 773	6 371	6 270	6 355	6 572	6 817
rodzinne domy dziecka	2 583	3 178	3 359	3 712	4 003	4 486

Źródło: Informacja Rady Ministrów.

⁷⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2019 r.*, Warszawa 2020.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.).
3. Ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 213) – uchylone z dniem 1 lipca 2019 r.
6. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1195).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292 poz. 1720).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1309).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
10. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
11. Starostowie
12. Prezydenci miast na prawach powiatu
13. Urzędy gmin

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny i Polityki Społecznej

Warszawa /elektroniczny znacznik czasu/

BKA-II.081.22.2021.IK

Pan
Tadeusz Dziuba
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z otrzymaną w dniu 26 kwietnia br., przy piśmie z dnia 21 kwietnia br., znak: KPS.430.003.2021 Informacją Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. *Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (11/2021/P/20/041/KPS)* - przedstawiam, co następuje.

W odniesieniu do kwestii standaryzacji pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, dookreślenia wzorów ich dokumentacji oraz opracowania katalogu narzędzi Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej stoi na stanowisku, że szczegółowe dookreślenie tych kwestii może uniemożliwić realizację zadania własnego, jakim jest kreowanie przez starostę/burmistrza indywidualnych rozwiązań organizacyjnych w powiatach na rzecz rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej i wsparcia rodzinnych form pieczy zastępczej. Osoby podejmujące się pracy na stanowisku koordynatora powinny być już wyposażone, choćby z racji wykształcenia i doświadczenia w odpowiednie narzędzia, które jedynie należy doskonalić poprzez dostęp do szkoleń podnoszących kompetencje.

Odnosnie zaś wprowadzenia planu pracy z rodziną zastępczą, obejmującego pracę z dzieckiem, w miejsce planu pracy z dzieckiem, pragnę zaznaczyć, że resort rodziny w opracowanym w 2018 r. projekcie nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw podjął działania zmierzające do wprowadzenia zasady, z której wynika, że wspieranie rodziny prowadzone w formie pomocy w opiece i wychowaniu dziecka odbywa się na podstawie planu pracy z rodziną i dzieckiem.

Dążono wówczas do wprowadzenia do ustawy nowego dokumentu, jakim byłby plan pracy z rodziną i dzieckiem. Wprowadzenie zmiany polegającej na połączeniu planu pracy z rodziną i planu pomocy dziecku i utworzeniu dokumentu – planu pracy z rodziną i dzieckiem, miało na celu wypracowanie rodzaju dokumentacji, która byłaby spójnym dokumentem odnoszącym się zarówno do działań wspierających rodzinę, jak również działań skierowanych na pomoc dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej.

Pragnę również dodać, że we wspomnianym wyżej projekcie nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, podjęto także działania w kierunku utworzenia rejestru centralnego miejsc w pieczy zastępczej, który miał służyć jednostkom organizacyjnym wspierania rodziny i pieczy zastępczej, wskazanym w projekcie ustawy, do lepszej organizacji pieczy zastępczej i zgodnego z dobrem dziecka poszukiwania wolnych miejsc w pieczy zastępczej na terenie całej Polski przez sąd rodzinny. Rejestr ten miał obejmować w szczególności:

- wykaz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej oraz osób, o których mowa w art. 37 ust. 2, z podziałem na dzieci i osoby umieszczone w poszczególnych formach rodzinnej pieczy zastępczej oraz poszczególnych formach instytucjonalnej pieczy zastępczej;
- wykaz kandydatów zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka;
- wykaz rodzin zastępczych z podziałem na rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe albo zawodowe;
- wykaz rodzinnych domów dziecka;
- wykaz placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych albo interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych.

W związku z nową kadencją Sejmu RP projekt ten uległ dyskontynuacji. Planuje się jednak powrót do tych koncepcji przy najbliższej nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Odnosząc się zaś do kwestii przeprowadzenia pogłębionej analizy skuteczności i efektów pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, należy wskazać, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie prowadziło badań ewaluacyjnych pod kątem celowości funkcjonowania koordynatorów, niemniej jednak – jak wskazuje ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej - zostali są oni zatrudniani w celu:

- udzielania pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej;
- przygotowania, we współpracy z odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka oraz asystentem rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny - we współpracy z podmiotem organizującym pracę z rodziną, planu pomocy dziecku;
- pomocy rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka w nawiązaniu wzajemnego kontaktu;

- zapewniania rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej;
- zgłaszania do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających;
- udzielania wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej;

Należy także podkreślić, że zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 7 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, koordynatorzy zobowiązani są do przedstawiania corocznego sprawozdania z efektów pracy organizatorowi rodzinnej pieczy zastępczej. Dodatkowo organizator rodzinnej pieczy zastępczej zapewnia koordynatorom szkolenia mające na celu podnoszenie ich kwalifikacji. Należy jednak pamiętać, że koordynator rodzinnej pieczy zastępczej to forma wsparcia dla osób prowadzących rodzinne formy pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 77 ust.1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej koordynator jest przydzielany na wniosek rodziny zastępczej/rodzinnego domu dziecka.

Dodatkowo, w corocznej Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zamieszczone są dane dotyczące działalności koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, zawierające m.in. liczbę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, liczbę porad udzielonych rodzinom zastępczym, czy też liczbę rodzin objętych opieką koordynatora. Powyższe dane pozwalają na dokonanie oceny zasadności funkcjonowania koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w systemie pieczy zastępczej.

W zakresie zaś analizy danych dotyczących liczby kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz potrzeby tworzenia nowych rodzin zastępczych, pragnę zaznaczyć, że Minister Rodziny i Polityki Społecznej powołał *Zespół do spraw opracowania Strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce*, w ramach którego trwają prace nad przekształceniami między innymi systemu pieczy zastępczej, w tym również nad działaniami umożliwiającymi zwiększenie przewagi rodzinnych form pieczy zastępczych nad instytucjonalnymi.

W odniesieniu natomiast do stosowania przepisu art. 247 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, pragnę zaznaczyć, że minister właściwy ds. rodziny corocznie - zgodnie z art. o którym mowa wyżej - w okresie 11 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, ogłasza program na dofinansowanie zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, w wybranym przez siebie w danym roku zakresie, zwłaszcza na wsparcie powoływania asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Należy podkreślić, że ww. programy na dofinansowanie zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, stanowią jedynie formę wsparcia w wykonywaniu zadań własnych powiatu, do których należy m.in. zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, a także opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej. W związku z powyższym ze względu na upływający termin obowiązywania pomocy dla

jednostek samorządu terytorialnego w postaci wspomnianych programów, jednostki te powinny w większym stopniu odpowiadać za finansowanie zadań własnych.

W ramach ww. programów, w roku 2020 został ogłoszony Program Asystent rodziny na rok 2020, którego celem było wzmocnienie asystentów rodziny w systemie wspierania rodziny, w tym realizacji przez asystenta rodziny wsparcia, o którym mowa w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” w związku z ich działaniami w czasie epidemii Covid-19. W ramach Programu dofinansowano dodatki do wynagrodzenia dla asystentów rodziny w wysokości jednorazowej 1 700 zł na każdego zatrudnionego asystenta rodziny w gminie, z uwzględnieniem zasad określonych w Programie. Na ten cel resort rodziny i polityki społecznej przeznaczył 5,3 mln zł. Program został w roku 2020 sfinansowany jedynie ze środków Funduszu Pracy. Decyzja ta wynikała z ograniczonych środków budżetu państwa (rezerwa celowa - cz.53) spowodowanych epidemią Covid-19. Program ten służył między innymi promocji asystenta rodziny jako ważnego elementu systemu wsparcia rodzin oraz podkreśleniu jego ważnej roli w systemie usług społecznych.

Ponadto w kwestii przeznaczenia środków i ogłoszenia „Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2021”, należy zaznaczyć, że w rezerwie celowej budżetu państwa będącej w dyspozycji ministra ds. rodziny, na dofinansowanie realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, ośrodków adopcyjnych (kwota dodatkowa - oprócz środków w kwocie 32,1 mln zł będących w budżetach wojewodów przeznaczonych bezpośrednio na ten cel) i dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej zaplanowano środki w wysokości 14 270 tys. zł.

W pierwszej kolejności ze środków rezerwy celowej zapewniane jest finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji państwowej realizowanych przez samorząd terytorialny. Dopiero po zapewnieniu pełnego finansowania zadań zleconych możliwe jest uruchomienie wolnych środków rezerwy celowej oraz zaplanowanych w planie finansowym Funduszu Pracy środków na uruchomienie Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na 2021 r.

Z poważaniem

MINISTER

z up.

Barbara Socha

Podsekretarz Stanu

/-/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KPS.430.003.2021

Warszawa, dnia 18 maja 2021 r.

OPINIA Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2021 r. do informacji o wynikach kontroli *Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej*, przedstawionego, z upoważnienia Ministra, przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej Panią Barbarę Sochę

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do ww. stanowiska do *Informacji*.

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje stanowisko, które nie kwestionuje ustaleń oraz ocen i uwag zawartych w przedmiotowym dokumencie. Jest ono również zbieżne z wnioskiem NIK dotyczącym zasadności zmiany przepisów ustawowych w sprawie wprowadzenia w miejsce planu pracy z dzieckiem spójnego dokumentu, obejmującego oprócz pracy z podopiecznym, również pracę z rodziną zastępczą sprawującą nad nim pieczę.

Odnosząc się do pozostałych trzech wniosków Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformował o nieprzyjęciu ich do realizacji, mimo iż wynikają one z ustaleń kontroli. I tak, wprowadzenie ogólnopolskiej standaryzacji pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej jest rozwiązaniem popieranym przez 95% kierowników skontrolowanych jednostek oraz 70% koordynatorów.

NIK podtrzymuje również wniosek dotyczący przeprowadzenia przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej analizy przyczyn niewielkiego zainteresowania pełnieniem funkcji rodziny zastępczej oraz analizy skuteczności i efektów pracy koordynatorów. Brak rodzin zastępczych jest powszechnym i kluczowym problemem w deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, natomiast pomimo upływu prawie dziesięciu lat od utworzenia instytucji koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i wydatkowaniu na ten cel znacznych środków publicznych, nie przeprowadzono badań prawidłowości i efektów realizowanych przez nich zadań, tj. przydatności wprowadzonych rozwiązań.

Wyniki kontroli oraz stanowiska zbadanych instytucji samorządowych potwierdzają również, że niezbędne jest wznowienie przez ministra ds. rodziny dofinansowania zatrudnienia koordynatorów w ramach programu *Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*. Przerzucenie całości finansowania zatrudnienia koordynatorów na samorządy powiatowe nie tylko pogarsza ich sytuację finansową, ale również jest naruszeniem przepisów ustawowych.

W opinii NIK wdrożenie wszystkich wskazanych rozwiązań umożliwi usprawnienie realizacji działań pomocowych na rzecz rodzinnych środowisk zastępczych oraz poprawi organizację pracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i zoptymalizuje efekty ich działań, a także przyczyni się do przyśpieszenia procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś