



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.022.03.2019

Konrad Kurczewski
Dyrektor
Pogotowia Opiekuńczego nr 1 w Łodzi
ul. Krokusowa 15/17
92-101 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pogotowie Opiekuńcze nr 1 w Łodzi, ul. Krokusowa 15/17, 92-101 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Kurczewski, Dyrektor Pogotowia Opiekuńczego nr 1 w Łodzi ¹ , od 1 sierpnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Elżbieta Borowska, od 1 września 2012 r. do 30 września 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość przyjęcia i realizacja opieki nad dzieckiem w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego 2. Prawidłowość i skuteczność działań na rzecz unormowania sytuacji dzieci
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I półrocze). Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dowody sporządzone przed i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Łodzi
Kontroler	Izabela Sawicka, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/189/2019 z 8 października 2019 r. (akta kontroli str. 1-2, 38-39)

¹ Dalej: „Dyrektor”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pogotowie Opiekuńcze nr 1 w Łodzi⁴ zapewniło warunki odpowiednie do przyjęcia dzieci w sytuacjach kryzysowych, a obowiązujące w Pogotowiu procedury pozwalały na zapewnienie im właściwej opieki. Limit dzieci w placówce był czasowo przekraczany, co było związane z koniecznością natychmiastowego zapewnienia dziecku opieki w sytuacji kryzysowej. W Pogotowiu sporządzano dokumenty wymagane ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵ (dalej: „ustawa o pieczy”) i rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej⁶ (dalej: „rozporządzenie”): diagnozy psychofizyczne dzieci, plany pomocy dzieciom oraz oceny okresowe, a założenia z nich wynikające były adekwatne do potrzeb wychowanków i rzetelnie realizowane. Zatrudnieni w Pogotowiu pracownicy posiadali wymagane przepisami prawa kwalifikacje. Stwierdzone nieprawidłowości, m.in. przypadki nieterminowego sporządzenia diagnoz psychofizycznych, a także sporządzenia planów pomocy przed opracowaniem diagnozy, czy też nieobecność na posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka niektórych pracowników Pogotowia, wskazanych w art. 137 ustawy o pieczy, miały charakter formalny i nie wpływają na ocenę NIK.

Warunki bytowe dzieci w placówce były stosowne do potrzeb i wieku wychowanków. Pogotowie zapobiegało występowaniu przemocy wśród podopiecznych poprzez prowadzenie psychoterapii, zapewnienie opieki psychiatrycznej w poradni, organizację wspólnych zajęć, czy motywacyjny system przyznawania „kieszonkowego”.

Placówka podejmowała działania w celu unormowania sytuacji dzieci i niedopuszczenia do przedłużania się ich pobytu w pogotowiu powyżej niezbędnego minimum, współpracując w tym celu z rodzinami biologicznymi i innymi instytucjami odpowiedzialnymi za udzielanie pomocy dziecku. Działania nie zawsze były jednak skuteczne, bowiem tylko 124 z 289 podopiecznych przyjętych do Pogotowia w badanym okresie (tj. 43%) przebywało w nim poniżej trzech miesięcy⁷. Wynikało to z uwarunkowań niezależnych od kontrolowanej jednostki – w szczególności przedłużających się postępowań sądowych oraz oczekiwań na skierowania do placówek docelowych, wydawanych przez organizatora pieczy zastępczej - Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi (dalej: MOPS).

W przypadku dwojga dzieci przebywających w Pogotowiu powyżej 18 miesięcy, Dyrektor Pogotowia nie skierował do sądu wniosku o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń celem unormowania ich sytuacji, naruszając postanowienia art. 100 ust. 4a ustawy o pieczy.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „Pogotowie” lub „placówka”.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1111 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2011 r., Nr 292, poz. 1720.

⁷ Stan na dzień 11.10.2019 r.

1. Prawidłowość przyjęcia i realizacja opieki nad dziećmi w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego

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

Opis stanu faktycznego

A. W kontrolowanym okresie na terenie województwa łódzkiego funkcjonowało 67 (rok 2017) i 68 (lata 2018 i 2019) placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸, w tym:

- 42 placówki socjalizacyjne (odpowiednio 62,7% i 61,8%) dysponujące w kolejnych latach: 975, 948 i 917 miejscami,
- 10 placówek mieszanych (14,9% i 14,7%) - łączących zadania socjalizacyjne z miejscami dla dzieci z interwencji; w sześciu z nich łączna liczba miejsc interwencyjnych wynosiła 59, w czterech nie została ona określona,
- dwie placówki⁹ typu interwencyjnego (3% i 2,9%), dysponujące łącznie 75 miejscami.

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

Liczba dzieci w województwie odebranych w wyniku interwencji wyniosła 80 (2017 r.) i 61 (2018 r.)¹⁰, w tym liczba dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego – 42 (52,5%) i 18 (30%), a w rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego – 22 (27,5%) i 17 (27,9%).

(akta kontroli str. 352-361)

Na terenie Łodzi¹¹ funkcjonowała jedna placówka opiekuńczo-wychowawcza z miejscami interwencyjnymi (60 miejsc socjalizacyjnych i 30 interwencyjnych w badanym okresie) oraz dwie placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego: Pogotowie Opiekuńcze nr 1 oraz Pogotowie Opiekuńcze nr 2, (łączna liczba miejsc w latach 2017-2019 wynosiła 75).

Liczba rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego w mieście wynosiła w kolejnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 17, 16 i 14.

W kontrolowanym okresie z terenu miasta odebrano w wyniku interwencji 38, 99 i 72 (I poł. 2019 r.) dzieci, z czego wszystkie umieszczono w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Żadne z odebranych dzieci nie zostało umieszczone pod opieką rodziny spokrewnionej¹².

(akta kontroli str. 156-161)

B. Pogotowie Opiekuńcze nr 1 w Łodzi było koedukacyjną placówką opiekuńczo-wychowawczą typu interwencyjnego, realizującą zadania z zakresu pieczy zastępczej. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹³, Pogotowie prowadziło filię przy ul. Gazowej w Łodzi. W placówce mogło jednocześnie przebywać:

- 30 dzieci w budynku przy ul. Krokusowej,
- 25 dzieci w filii przy ul. Gazowej.

W latach 2017-2019 do placówki trafiło łącznie 240 dzieci (odpowiednio: 105, 78 i 57), w tym 91 odebranych w trybie interwencyjnym (48, 28 i 15). Pozostałe 149 wychowanków trafiło do placówki na podstawie skierowań.

⁸ Dane Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, przekazane NIK przy piśmie z dnia 04.10.2019 r., znak ZRPS-I.002.38.2019.

⁹ Pogotowie Opiekuńcze Nr 1 w Łodzi i Pogotowie Opiekuńcze Nr 2 w Łodzi.

¹⁰ W trakcie kontroli nie były dostępne dane za I półrocze 2019 r.

¹¹ Miasto na prawach powiatu, dalej: miasto.

¹² Dane Urzędu Miasta w Łodzi, przekazane NIK przy piśmie z dnia 14.11.2019 r., znak: WWPZ.091.2.2019.

¹³ Wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi nr 3435/VI/12 z dnia 5 grudnia 2012 r.

(akta kontroli str. 5-14, 223-226)

W kolejnych latach objętych kontrolą Pogotowie wydatkowało środki finansowe w kwotach odpowiednio: 3.838,9 tys. zł (98% planowanych), 3.914,7 tys. zł (98%) i 2.134,1 tys. zł (58%).

Jak oświadczył Dyrektor Pogotowia, plany wydatków budżetowych w latach 2017 i 2018 były planami zabezpieczającymi podstawowe potrzeby jednostki, natomiast plan na rok 2019 był niedoszacowany, co wynikało ze wzrostu cen opłat za energię, media oraz wzrost cen usług. W październiku 2019 r. Dyrektor wystąpił do MOPS z wnioskiem o zmianę w budżecie i zwiększenie wydatków bieżących na kwotę 34,6 tys. zł na zakup żywności, uregulowanie opłat za media oraz zakup usług związanych z cateringiem dla wychowanków. Środki, o które wnioskował Dyrektor, zostały przyznane w całości.

We wrześniu 2019 r. Dyrektor wnioskował o przyznanie środków finansowych na 2020 r. z przeznaczeniem na wymianę źródła ciepła oraz termomodernizację budynku placówki przy ul. Krokusowej. MOPS poinformował Dyrektora, iż środki na termomodernizację w kwocie 900 tys. zł zostały ujęte w planach finansowych na 2020 r. Złożono także projekt do Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego 2019/2020 na zadanie „Termomodernizacja dla Pogotowia Opiekuńczego nr 1” w wysokości 970 tys. zł¹⁴.

Średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w placówce wyniósł: 5.364 zł, 6.686 zł i 6.229 zł, natomiast średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego w województwie - 5.549,5 zł, 6.716 zł i 5.989,5 zł¹⁵.

(akta kontroli str. 46-79, 156-161, 343-350)

C. Wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli¹⁶, w placówce przy ul. Krokusowej przebywało 34¹⁷ dzieci, natomiast w filii przy ul. Gazowej - 17. Limity dzieci w placówce przy ul. Krokusowej były wielokrotnie przekraczane¹⁸, ponieważ zgodnie z art. 103 ust. 3 ustawy o pieczy, ograniczenia wynikające z art. 95 nie dotyczą sytuacji, w których dziecko przyjmowane jest w trybie interwencyjnym.

W latach 2017-2019 trzykrotnie wystąpiły przekroczenia limitów dzieci w placówce, trwające trzy/cztery miesiące¹⁹. Jak wyjaśnił Dyrektor, przekroczenie liczby wychowanków uzależnione jest od długości trwania postępowania sądowego oraz od możliwości kierowania dzieci z zakończonym postępowaniem do placówek opiekuńczo-wychowawczych lub rodzin zastępczych. W związku z art. 103 ust. 3 oraz art. 95 ust. 1 ustawy o pieczy, Pogotowie nie jest zobowiązane normami co do wieku i liczby dzieci. Placówka posiada odpowiednie warunki, aby przyjąć większą liczbę dzieci i nie skutkuje to żadnymi trudnościami. Dyrektor nie zwracał się do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi o zwiększenie liczby miejsc w placówce, informował natomiast Urząd o przekroczeniu limitu miejsc.

W wykazie wychowanków Pogotowia znajdowało się dwoje dzieci przebywających w młodzieżowym ośrodku wychowawczym (dalej: MOW) oraz troje w młodzieżowym ośrodku socjoterapii (dalej: MOS). Jak wyjaśnił Dyrektor, sędziowie w postanowieniach o umieszczeniu dziecka w MOW, nie uchylają jednocześnie

¹⁴ Do dnia zakończenia kontroli nie otrzymano informacji o decyzji ws. przyznania wnioskowanej kwoty.

¹⁵ Dane Urzędu Miasta w Łodzi. przekazane NIK przy piśmie z dnia 14.11.2019 r., znak: WWPZ.091.2.2019 oraz Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi – przy piśmie z dnia 04.10.2019 r., znak: ZRPS-I.002.38.2019.

¹⁶ 11 października 2019 r.

¹⁷ W tym jeden wychowanek młodzieżowego ośrodka wychowawczego.

¹⁸ W 2017 r.- w marcu, sierpniu, październiku, listopadzie i grudniu, w 2018 r.- w styczniu, maju, czerwcu, lipcu, wrześniu, październiku, listopadzie i grudniu; w 2019 r. - w styczniu, lutym, kwietniu, czerwcu, lipcu, październiku i listopadzie.

¹⁹ W 2017 r. w okresie październik – listopad – grudzień; w 2018 r. w okresach: maj – czerwiec - lipiec oraz wrzesień – październik – listopad – grudzień.

wcześniejszych decyzji o umieszczeniu wychowanka w placówce interwencyjnej. MOW jest placówką wychowawczą podległą MEN, a nie placówką opiekuńczą, w związku z powyższym, w przypadku dzieci umieszczonych w MOW istnieje zagrożenie bezdomnością jeśli pierwotne postanowienie o umieszczeniu w placówce interwencyjnej byłoby uchylone.

Ponadto wśród wychowanków Pogotowia było 14 dzieci (ośmioro w budynku przy ul. Krokusowej i sześcioro w filii) z uregulowaną sytuacją prawną, w związku z którą powinny przebywać w Domach Dziecka lub innej docelowej pieczy zastępczej. Jak wyjaśnił Dyrektor, *przedłużający się pobyt 14 dzieci spowodowany był brakiem skierowań do innych placówek, za co odpowiedzialny jest organizator pieczy zastępczej, a nie dyrektor placówki.*

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy przyjęcia dziecka do Pogotowia w związku z niemożnością zapewnienia mu właściwej opieki.

(akta kontroli str. 119, 207, 211, 217, 297)

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

- doprowadzone przez policję lub straż graniczną,
- na wniosek rodziców, dziecka lub osoby trzeciej,
- w trybie art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2015 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²⁰.

Zgodnie z regulaminem, przeniesione do filii (po przeprowadzeniu diagnozy wstępnej) mogło zostać dziecko, wobec którego nie toczy się lub toczyło w przeszłości postępowanie wynikające z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich²¹, oraz które zostało przyjęte do pogotowia w związku z przemocą w rodzinie.

(akta kontroli str. 5-14)

W Pogotowiu funkcjonowała *Procedura postępowania w przypadku nowego dziecka przyjętego do pogotowia*, w której określono działania pracowników podczas przyjęcia dziecka i jego pierwszych godzin w internacie - przykładowe zajęcia integrujące wychowanka z grupą, a także działania specjalistów w pierwszych dniach pobytu dziecka. Zgodnie procedurą, przyjmujący dziecko wypełnia kartę informacyjną pozyskując informacje o dziecku, jego rodzinie i sytuacji prawnej.

Ponadto wychowawca powinien wskazać dziecku jego miejsce w sypialni oraz zaopatrzyć je w niezbędne rzeczy osobiste (artykuły higieniczne, ręczniki, pościel).

W odniesieniu do procedury wprowadzono instrukcję dotyczącą przyjmowania nowego wychowanka, zgodnie z którą pracownik w momencie przyjęcia dziecka do placówki powinien:

- wypełnić kartę informacyjną,
- powiadomić opiekunów prawnych o przyjęciu dziecka do placówki oraz o możliwości odwiedzin,
- sprawdzić czy dziecko nie ma widocznych obrażeń ciała,
- poinformować o przyjęciu dziecka Sąd właściwy dla miejsca zamieszkania małoletniego oraz MOPS.

(akta kontroli str. 19-32)

Analiza pełnionych dyżurów nocnych oraz w dni wolne i święta za miesiąc grudzień 2018 r. wykazała, że zapewniona była całodobowa obecność co najmniej dwóch wychowawców. Dla wszystkich dzieci przyjętych w trybie interwencyjnym

²⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1390 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U z 2018 r., poz. 969).

sporządzono karty przyjęcia do placówki zawierające dane określone w/w procedurą.

(akta kontroli str. 44-45, 298)

E. Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji 15 dzieci przyjętych do Pogotowia w okresie objętym kontrolą ustalono, iż placówka w czterech przypadkach powiadamiała w ciągu 24 godzin właściwy Sąd Rejonowy i MOPS o przyjęciu dziecka w trybie interwencyjnym, zgodnie z art. 103 ust. 8 ustawy o pieczy. W 10 przypadkach dzieci przyjmowane były na podstawie skierowania z MOPS wydanego na podstawie orzeczenia sądowego. W jednym przypadku wychowanek będący uciekinierem z ośrodka wychowawczego przyjęty w trybie interwencyjnym został odebrany z Pogotowia w ciągu 24 godz. przez opiekuna prawnego.

Organizator pieczy zastępczej zasadniczo przekazywał do placówki wymagane dokumenty dotyczące przyjętych dzieci, określone w art. 38a ust. 1 ustawy o pieczy, jednakże w przypadku wszystkich 15 dzieci brak było kart szczepień, a w czterech przypadkach brak dokumentacji medycznej. W przypadku jednego wychowanka przebywającego w placówce do 24 godz. placówka nie otrzymała kompletu wymaganych prawem dokumentów – ze względu na krótki czas jego pobytu.

Dyrektor Pogotowia wyjaśnił, iż *brak dokumentacji medycznej oraz kart szczepień wynika z niemożliwości przekazania placówce dokumentacji medycznej przez POZ na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. W sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – poradnie nie mają podstawy prawnej do wydawania placówce w/w dokumentacji. Placówki POZ są zobowiązane przesyłać karty szczepień między sobą po informacji ze strony NFZ, po uprzednim złożeniu stosownej deklaracji do poradni obsługującej naszą placówkę – poradnie POZ jak i NFZ wiedzą gdzie znajduje się oryginał karty szczepień, jednak nie mogą udostępnić Pogotowiu takiej informacji z powodu RODO. Wszelka dokumentacja medyczna jest pozyskiwana od opiekuna prawnego, jeśli ten wyraża wolę użyczenia dokumentacji placówce, bądź w trakcie pobytu dziecka – dzieci są przyjmowane do placówki z określoną dokumentacją medyczną (o ile takowa istnieje) i w momencie przekierowania do innej formy pieczy zastępczej, z tą dokumentacją dziecko odchodzi. Karty szczepień są przechowywane w POZ „Cereo-med”, z którą Pogotowie współpracuje. Sytuacja zdrowotna dziecka umieszczonego w placówce opisywana jest w dokumentacji indywidualnej wychowanka w zakładce „Zdrowie”. Kartę szczepień może odebrać tylko i wyłącznie opiekun prawny dziecka. Ani PCPR ani organizator rodzinnej pieczy zastępczej nie przekazał dyrektorowi placówki w/w dokumentacji.*

(akta kontroli str. 207-208, 239-299)

F. Przyczynami umieszczenia w placówce 15 dzieci wybranych do próby były sytuacje kryzysowe. Główną było nieodpowiednie sprawowanie nad nimi opieki przez rodziców (10 przypadków). Pozostałe przyczyny obejmowały ucieczki z domu lub ośrodka wychowawczego (dwa przypadki) i odmowę sprawowania opieki przez babcię będącą rodziną zastępczą (dwa przypadki). W jednym przypadku dziecko zostało przeniesione do Pogotowia z domu dziecka, na podstawie skierowania, ze względu na umieszczenie w nim jego rodzeństwa.

(akta kontroli str. 239-299)

G. W kontrolowanym okresie Pogotowie przyjęło łącznie 70 dzieci poniżej 10 roku życia w trybie art. 95 ust. 2 ustawy o pieczy. Z 15 wychowanków wybranych do próby, 11 nie miało ukończonych 10 lat w dniu przyjęcia do Pogotowia. Siedmioro z nich trafiło do placówki razem ze swym starszym rodzeństwem, troje w trybie interwencyjnym, natomiast jedno na podstawie orzeczenia sądu. Czworo (z 11) w

czasie kontroli NIK (listopad-grudzień 2019 r.) nadal przebywało w Pogotowiu (od 31, 27, 18 i 16 miesięcy) ze względu na toczące się postępowania sądowe, natomiast siedmioro opuściło placówkę:

- dwoje powróciło do domu rodzinnego po 3 i 11 miesiącach w Pogotowiu,
- jedno trafiło do rodzinnego domu dziecka po 6 miesiącach,
- dwoje do rodzin zastępczych po 8 i 20 miesiącach,
- dwoje do domu dziecka po 11 i 16 miesiącach.

Pogotowie w każdym z tych przypadków występowało do sądu z wnioskami o zakończenie postępowań sądowych, o powrót podopiecznych do rodziny lub umieszczenie w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej. Dyrektor wyjaśnił, iż powodem przedłużających się pobytów dzieci było długoterminowe prowadzenie postępowań sądowych i wyznaczanie kolejnych spraw co trzy miesiące, a także oczekiwanie na skierowanie do innych placówek od organizatora pieczy zastępczej. Wydział Wspierania Pieczy Zastępczej MOPS poinformował, iż pomimo działań mających na celu pozyskanie rodzin zastępczych oraz szybkiego umieszczenia dzieci poza placówką, okres pobytu wydłuża się ze względu na brak kandydatów na rodziny zastępcze. W przypadkach rodzeństwa trudno jest znaleźć rodzinę zastępczą lub dom dziecka dla kilkorga dzieci.

(akta kontroli str. 207-208, 239-250, 295-299, 363)

1.2. Opracowanie diagnozy psychofizycznej oraz planu pomocy dziecku

A. Pogotowie sporządziło diagnozy psychofizyczne dzieci w 14 na 15 badanych przypadków²². W siedmiu przypadkach diagnozy sporządzono w terminie od 11 do 14 dni, w sześciu - od 22 do 85 dni, a w jednym po upływie 93 dni od przyjęcia dziecka do Pogotowia. Ostatni przypadek spowodowany był umieszczeniem wychowanka (w dniu przyjęcia do placówki) na trzy miesiące w szpitalu psychiatrycznym. Diagnoza została sporządzona po wypisie dziecka ze szpitala na podstawie obserwacji uczestniczącej oraz wywiadu telefonicznego z lekarzem prowadzącym dziecko. Wszystkie diagnozy sporządzone zostały przez psychologa i zawierały elementy określone w § 14 ust. 3 i 4 rozporządzenia.

(akta kontroli str. 203-204, 239-299)

B. i C. Analiza dokumentacji 15 dzieci wykazała iż:

- placówka sporządziła 14 planów pomocy dziecku,
- w 9 przypadkach plany te opracowano w terminach od 2 do 17 dni od dnia sporządzenia diagnozy psychofizycznej (w tym w 7 przypadkach od 2 do 14 dni, a w 2 przypadkach - w 17 dniu pobytu dziecka w placówce),
- w 5 przypadkach plany zostały opracowane przed diagnozą (od 12 do 30 dni po przyjęciu dziecka do placówki). W jednym z tych przypadków (opisany w pkt. 1.2.A. wystąpienia) sporządzenie planu przed diagnozą wynikało z pobytu dziecka w szpitalu psychiatrycznym.

Zawarte w planach działania, uwzględniały sytuacje, indywidualne potrzeby i możliwości przyjętych dzieci, a także cele i działania krótko - i długoterminowe, stosownie do § 15 ust. 3 rozporządzenia. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora, w opracowywaniu planów brali udział asystenci rodziny, poprzez kontakt telefoniczny. Natomiast w przypadkach, w których rodzina nie korzystała z ich pomocy, plany pomocy dziecku sporządzane były na podstawie konsultacji z pracownikiem socjalnym. Plany były aktualizowane terminowo (nie rzadziej niż co pół roku) i uwzględniały zmianę sytuacji dziecka oraz jego zdanie, zgodnie z § 15 ust. 2 i 5 rozporządzenia

(akta kontroli str. 203-204, 239-299)

²² W jednym przypadku wychowanek został odebrany przez opiekuna w ciągu 24 godzin.

D. E. i F. W Pogotowiu sporządzano okresowe oceny sytuacji dzieci nie rzadziej niż co pół roku, zgodnie z art. 138 ustawy o pieczy. Pierwsze posiedzenia zespołu ds. w/w ocen odbywały się zazwyczaj w ciągu 2 do 35 dni od daty przyjęcia dziecka do placówki. Dyrektor Pogotowia wyjaśnił, iż pierwsze posiedzenie zazwyczaj ma miejsce w ciągu miesiąca ze względu na konieczność ustalenia sytuacji rodzinnej dziecka. Przekroczenie tego czasu (do 35 dni) wynikało z dni wolnych od pracy (świętecznych) bądź grafiku wychowawcy indywidualnego. Pogotowie każdorazowo wysyłało zaproszenia na posiedzenia zespołu do organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (MOPS), asystenta rodziny (w przypadkach jego przydzielenia) oraz do Regionalnego Ośrodka Adopcyjnego w Łodzi²³ (w przypadkach, gdy postępowanie zmierzało do uregulowania sytuacji prawnej). W 55 przypadkach posiedzeń zespołu ds. oceny sytuacji dziecka dotyczących 14 wychowanków wybranych do próby, zespół obradował w niepełnym składzie. Każdorazowo nieobecny był przynajmniej jeden z pracowników Pogotowia, a także przynajmniej jedna z pozostałych osób wskazanych w art. 137 ustawy o pieczy (przedstawiciel organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, asystenci rodziny - w przypadkach ich przydzielenia, przedstawiciel ROA, rodzice). Z wyjaśnień Dyrektora ROA wynika, iż powodem nieobecności przedstawicieli ROA były zaplanowane wcześniej czynności związane z realizacją zadań statutowych. Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśnił, iż pomimo nieobecności przedstawiciela organizatora pieczy zastępczej na posiedzeniach zespołów, informacje na temat wychowanków były analizowane na podstawie przekazanych przez placówkę protokołów. Kierownik Wydziału Pracy Środowiskowej MOPS wyjaśnił natomiast, iż nieobecność asystentów rodziny wynikała z absencji pracowniczej w dniu zespołu z powodu: urlopu lub zwolnienia z tytułu choroby bądź opieki, oddelegowania pracownika w dniu zespołu na szkolenie, pilnych działań interwencyjnych w środowisku oraz podjęcia informacji o zebraniu zespołu na 1-2 dni przed zebraniem.

Po opracowaniu okresowej oceny sytuacji dziecka każdorazowo zespół formułował na piśmie wnioski dotyczące zasadności dalszego pobytu dziecka w placówce i przysyłał go do sądu, zgodnie z art. 138 ust. 2 ustawy o pieczy.

(akta kontroli str. 203-204, 239-299, 308, 362-366)

G. H. Pogotowie realizowało założenia przyjęte w planach pomocy. Karty pobytu dzieci uzupełnianie były w układzie dwutygodniowym, zgodnie z § 17 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia i zawierały wszystkie elementy wymagane w ust. 1 pkt 2. Udzielana pomoc wynikająca z przyjętych planów była adekwatna do sytuacji dzieci i modyfikowana w razie konieczności w trakcie dokonywanych okresowych ocen ich sytuacji, zgodnie z art. 136 pkt 3 ustawy o pieczy.

(akta kontroli str. 239-299)

1.3. Organizacja pracy placówki i warunki pobytu w niej dzieci

A. Pogotowie zapewniło dzieciom właściwe warunki bytowe, stosownie do ich wieku²⁴. Budynek spełniał wymogi § 18 ust. 3 rozporządzenia: pokoje mieszkalne były nie większe niż czteroosobowe, z dostępem światła dziennego, o powierzchni zapewniającej przechowywanie rzeczy osobistych i swobodne korzystanie z wyposażenia. Obiekt posiadał łazienki i toalety w ilości umożliwiającej korzystanie z nich w sposób zapewniający intymność i zgodność z zasadami higieny, miejsca do prania, nauki, przygotowywania i spożywania posiłków oraz spotkań i wypoczynku.

(akta kontroli str. 300-305)

B. Pogotowie zapewniało dzieciom zaspokojenie potrzeb określonych w przepisach (§ 18 ust. 1 rozporządzenia), w szczególności: dostęp do opieki zdrowotnej

²³ Dalej: ROA.

²⁴ Ustalenia na podstawie oględzin przeprowadzonych dnia 20.11.2019 r.

i zaopatrzenie w produkty lecznicze, dostęp do nauki, zajęć wychowawczych i terapeutycznych, odzież, obuwie i bieliznę²⁵, zabawki adekwatne do wieku rozwojowego, zaopatrzenie w podręczniki szkolne, pomoce i przybory, dostęp przez całą dobę do produktów żywnościowych oraz napojów. Wychowankowie uczestniczyli w różnego rodzaju warsztatach, wyjściach do teatru, na basen i na koncerty oraz w wydarzeniach sportowych. W przypadku dzieci przebywających w placówce powyżej trzech miesięcy, nie doszło do zaniedbań w zakresie zapewnienia im odpowiedniego leczenia, terapii i pomocy ze strony specjalistów.

(akta kontroli str. 300-305, 307)

Placówka wprowadziła regulamin przyznawania środków finansowych do własnej dyspozycji wychowanka, zgodnie z którym mógł on otrzymać kwoty większe od minimalnej²⁶ - system motywacyjny za frekwencję, aktywność i zachowanie na terenie szkoły, za zachowanie wobec dorosłych i rówieśników, koleżeństwo, wykonywanie dyżurów porządkowych, udział w zawodach i uroczystościach organizowanych na terenie placówki i poza nią, zerwanie z nałogiem.

(akta kontroli str. 33-37)

Z analizy dokumentacji²⁷ za miesiąc czerwiec 2019 r. wynika, że w trakcie zajęć opiekuńczo-wychowawczych pod opieką wychowawców przebywało nie więcej niż 14 dzieci, natomiast pod opieką pedagoga i psychologa w trakcie zajęć grupowych przebywało maksymalnie sześć dzieci, co było zgodne z wymogami § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

(akta kontroli str. 123-127, 307)

C. i D. W kontrolowanym okresie wystąpiło łącznie 16 przypadków²⁸ zdarzeń przestępczych na terenie Pogotowia, w których zarówno ofiarami, jak i sprawcami były osoby nieletnie i małoletnie. Sześć z nich dotyczyło wykorzystania seksualnego, trzy - groźby karalnej, dwa - uszczerbku na zdrowiu, dwa - posiadania narkotyków lub substancji psychotropowych oraz po jednym przypadku naruszenia nietykalności cielesnej, rozboju i zniszczenia mienia.

W badanym okresie w placówce miało miejsce 61 interwencji Policji, które związane były m.in. z samowolnym oddaleniem się wychowanka z placówki, agresywnym zachowaniem podopiecznych wobec innych dzieci, pracowników Pogotowia i osób odwiedzających oraz z zakłócaniem spokoju. W latach 2017-2019 nie odnotowano zgłoszeń dotyczących wymuszeń na terenie placówki ani przypadków stosowania przemocy przez osoby dorosłe w stosunku do wychowanków²⁹.

W Pogotowiu nie prowadzono ewidencji negatywnych zachowań dzieci, prowadzono natomiast rejestr ucieczek. W badanym okresie odnotowano 54 (w kolejnych latach: 36, 14, 4) samowolne oddalenia się z placówki przy ul. Krokusowej oraz trzy (w 2019 r.) z filli przy ul. Gazowej. Pracownicy każdorazowo zawiadamiali policję o ucieczkach wychowanków.

Dyrektor Pogotowia wyjaśnił, że zachowania przemocowe występują w efekcie nagłego załamania się sytuacji rodzinnej, jako forma odreagowania trudnej sytuacji. W celu zapobiegania takim zdarzeniom Pogotowie podejmuje takie środki, jak diagnoza w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, opieka psychiatryczna w Poradni Zdrowia Psychicznego oraz psychoterapia. Ponadto podczas dni wolnych od szkoły wychowawcy grup organizowali wyjścia do teatru, na koncerty, basen, warsztaty i wydarzenia sportowe, a także wspólne spacerunki, gry i zabawy.

²⁵ Powyższe dokumentowano kartami odzieżowymi wychowanków.

²⁶ Określonej zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia.

²⁷ Raporty grup, konspekty zajęć z pedagogiem.

²⁸ Dziesięć w 2017 r., pięć w 2018 r. i jedno w 2019 r.

²⁹ Informacje udzielone NIK przez Komendę Miejską Policji w Łodzi pismem z dnia 23.10.2019 r., znak: EM-5160//167/19/AD.

(akta kontroli str. 129-155, 211-212, 238, 307)

Z ankiet przeprowadzonych wśród dzieci³⁰ wynika, że 11 z nich (48%) czuło się w Pogotowiu bezpiecznie, pięcioro (22%) spotkało się z agresją fizyczną, a sześcioro (26%) było świadkami takiego zdarzenia lub słyszało o niej. Z kolei w przypadku agresji słownej, 14 dzieci (61%) doświadczyło jej osobiście, a dwoje (9%) było jej świadkami. Sześcioro dzieci (26%) spotkało się z agresją psychiczną, a troje (13%) było jej świadkiem. Pięcioro dzieci (22%) doświadczyło kradzieży, wymuszania pieniędzy lub innych rzeczy i tyle samo było tego świadkiem. Jednocześnie na pytanie kiedy miały miejsce sytuacje, w trakcie których dzieci nie czuły się bezpiecznie, 13 z nich (57%) odpowiedziało, że nie wystąpiły takie sytuacje, a dziewięcioro (39%) wskazało, że wystąpiły one w robocze dni tygodnia.

(akta kontroli str. 214-215)

Z analizy *Książek raportów grup* za miesiąc grudzień 2018 r. wynika, że:

- w godzinach nocnych opiekę nad dziećmi sprawowały dwie osoby,
- obchody odbywały się czterokrotnie w ciągu nocy (ok. godz. 22³⁰, 24³⁰, 2⁰⁰ i 4⁰⁰), zgodnie z wymogami § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

(akta kontroli str. 211-212, 307)

E. Pracownicy Pogotowia zajmujący stanowiska: dyrektora, psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych i wychowawców spełniali wymagania określone w art. 97 i 98 ustawy o pieczy.

(akta kontroli str. 218-222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku sześciorga spośród 15 dzieci objętych badaniem, diagnozy psychofizyczne sporządzone zostały w terminie od 22 do 85 dni od dnia przyjęcia dziecka do Pogotowia. Było to niezgodne z § 14 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym niezwłocznie po przyjęciu dziecka do placówki sporządza się diagnozę psychofizyczną dziecka. Dyrektor Pogotowia wyjaśnił, iż wydłużenie czasu do opracowania diagnozy w czterech przypadkach (40, 49, 57 i 85 dni) wynikało z braków kadrowych (nieobsadzenia etatu psychologa w filli), a w dwóch przypadkach (22 dni) z przybycia dzieci do placówki w okresie świątecznym – urlopowym.

(akta kontroli str. 203-204, 228)

2. W czterech przypadkach (z 15 analizowanych) plan pomocy dziecku został sporządzony przed opracowaniem diagnozy psychofizycznej, co było niezgodne z § 15 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym plan pomocy dziecku opracowuje się po sporządzeniu diagnozy. Dyrektor Pogotowia wyjaśnił, iż spowodowane to było nieobsadzeniem etatu psychologa (plany zostały opracowane na podstawie obserwacji dziecka).

(akta kontroli str. 203-204, 251-254, 259-270)

3. W dwóch przypadkach (z 15 analizowanych) plany pomocy dzieciom sporządzono w terminie 17 dni od daty opracowania diagnozy, tj. z naruszeniem postanowień § 15 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym dokumenty te powinny być opracowane niezwłocznie po sporządzeniu diagnozy. Dyrektor Pogotowia wyjaśnił, że opóźnienia w sporządzeniu planów były spowodowane brakiem ich akceptacji przez ówczesną dyrekcję.

(akta kontroli str. 207-208, 239-242, 279-282)

³⁰ Anonimoweankiety przeprowadzone na próbie 23 dzieci przebywających w placówce w trakcie kontroli. Średnia wieku 14 lat, czas przebywania w placówce do 3 miesięcy - 14 dzieci (61%), 3-6 miesięcy - 4 dzieci (17%), 6-12 miesięcy - 3 dzieci (13%), 12-18 miesięcy - 1 dziecko (4%) lub powyżej 18 miesięcy- jedno dziecko (4%).

4. Analiza dokumentacji dotyczącej 15 dzieci wykazała, że wszystkie 55 posiedzeń zespołu do spraw oceny sytuacji dziecka odbywało się w niepełnym składzie. W każdym przypadku w posiedzeniu zespołu nie uczestniczył przynajmniej jeden pracownik Pogotowia (tj. psycholog, pedagog i pracownik socjalny). Stanowiło to naruszenie art. 137 ustawy o pieczy, zgodnie z którym w skład zespołu wchodzi dyrektor placówki lub osoba przez niego wyznaczona, pedagog, psycholog oraz pracownik socjalny, jeżeli są zatrudnieni w placówce oraz wychowawca kierujący procesem wychowawczym dziecka. Jak wyjaśnił Dyrektor Pogotowia, nieobecności pracowników spowodowane były zmianowym systemem pracy, oddelegowaniem do innych czynności służbowych poza placówką oraz czasowym brakiem obsadzenia niektórych stanowisk.

(akta kontroli str. 203-204, 239-299)

OCENA CZĄSTKOWA

Pogotowie posiadało warunki odpowiednie do przyjęcia dzieci w sytuacji kryzysowej, a obowiązujące procedury pozwalały na zapewnienie podopiecznym właściwej opieki. Limit dzieci w placówce był czasowo przekraczany, co było związane z koniecznością natychmiastowego zapewnienia dziecku opieki w sytuacji kryzysowej. W Pogotowiu sporządzano wymagane prawem dokumenty, takie jak diagnozy psychofizyczne dzieci, plany pomocy oraz oceny okresowe, a założenia z nich wynikające były adekwatne do potrzeb wychowanków i rzetelnie realizowane. Dyrektor Pogotowia, jak również pozostałe osoby pracujące z dziećmi, posiadali wymagane przepisami kwalifikacje. Stwierdzone nieprawidłowości natury formalnej, m.in. przypadki nieterminowego sporządzenia diagnoz psychofizycznych, a także sporządzenia planów pomocy przed opracowaniem diagnozy, czy też nieobecność na posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka niektórych pracowników Pogotowia, wskazanych w art. 137 ustawy o pieczy, nie spowodowały negatywnych skutków dla wychowanków Pogotowia. NIK pozytywnie ocenia warunki bytowe w placówce, stosowne do potrzeb i wieku dzieci, a także podejmowanie środków zaradczych w celu zapobiegania występowaniu przemocy wśród wychowanków, takich jak objęcie ich opieką psychiatryczną, organizacja wspólnych zajęć, czy motywacyjny system przyznawania „kieszonkowego”.

OBSZAR

2. Prawidłowość i skuteczność działań placówki na rzecz unormowania sytuacji dzieci

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

Opis stanu faktycznego

Spośród 289 dzieci przebywających w Pogotowiu w badanym okresie, 100 opuściło placówkę w ciągu trzech miesięcy, 139 - po upływie tego czasu (z tego 108 w okresie od 4 do 12 miesięcy, 24 - od 13 do 16 miesięcy i 7 powyżej 20 miesięcy), natomiast 50 przebywało w nim nadal (z czego 26 ponad 3 miesiące)³¹.

Przyczynami przedłużających się pobytów dzieci były w szczególności toczące się postępowania sądowe związane z uregulowaniem sytuacji dziecka (wyznaczanie kolejnych spraw co trzy miesiące) oraz brak skierowań do innych placówek, za co odpowiedzialny był organizator pieczy zastępczej.

Z-ca Dyrektora Wydziału Wspierania Pieczy Zastępczej MOPS poinformował, iż preferowaną formą umieszczenia dzieci jest powrót do rodzin biologicznych lub umieszczenie w rodzinach zastępczych. Kierowanie dziecka do kolejnej placówki negatywnie wpływa na jego rozwój psychiczny i emocjonalny. Pomimo działań Wydziału w celu pozyskania rodzin zastępczych oraz szybkiego umieszczania dzieci

³¹ Stan na dzień 11.10.2019 r.

poza placówką, okres pobytu wydłuża się ze względu na brak kandydatów na rodziny zastępcze. W przypadkach rodzeństwa trudno jest znaleźć rodzinę zastępczą lub dom dziecka dla kilkorga dzieci.

(akta kontroli str. 207-208, 223-226, 363)

Placówka w przypadku wszystkich 15 wybranych do próby wychowanków podejmowała n.w. działania w celu unormowania ich sytuacji i niedopuszczenia do przedłużania ich pobytu powyżej niezbędnego minimum, określone przepisami ustawy o pieczy:

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

Pogotowie monitorowało również postępowania sądowe prowadzone wobec dzieci. W przypadku dwojga dzieci przebywających w Pogotowiu powyżej 18 miesięcy, nie skierowano do sądu wniosku o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem unormowania jego sytuacji, co było niezgodne z postanowieniami art. 100 ust. 4a ustawy o pieczy.

(akta kontroli str. 227, 239-299)

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

A. i B. Stosownie do art. 96 ustawy o pieczy, Pogotowie współpracowało w zakresie wykonywanych zadań z organizatorem pieczy zastępczej, sądem i kuratorami sądowymi, asystentami rodziny, pracownikami socjalnymi, ROA i innymi osobami odpowiedzialnymi za udzielenie pomocy dziecku.

Placówka współpracowała również systematycznie z rodzinami biologicznymi dzieci i kandydatami na rodziny zastępcze – umożliwiano wizyty rodziców, rodzeństwa, rodzin zaprzyjaźnionych, urlopowanie dzieci. Współpracę te realizowano m.in. poprzez zawieranie kontraktów/umów z rodzicami/opiekunami dotyczących urlopowania dzieci, zgodnie z którymi rodzice zobowiązywali się do zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej opieki dzieciom podczas urlopowania oraz ustalania z placówką miejsca pobytu dzieci. Pogotowie natomiast zobowiązywało się współpracować z rodzicami/opiekunami podczas wykonywania funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

W powyższym zakresie do Pogotowia nie wpłynęły żadne skargi. Do Prezydenta Miasta Łodzi w badanym okresie wpłynęło sześć skarg na działalność Dyrektora Pogotowia, z czego wszystkie zostały uznane za bezzasadne. Żadna z nich nie dotyczyła jednak współpracy z rodzicami, przestrzegania praw dzieci czy zaniegdywania potrzeb bytowych wychowanków.

Z ankiet przeprowadzonych wśród 23 wychowanków placówki wynika, iż 21 dzieci (92%) miało swobodny kontakt z rodziną. Jedno dziecko, jako powód zaznaczenia odpowiedzi negatywnej, wskazało śmierć rodziców i zakaz kontaktów z bratem ze strony wychowawców, drugie natomiast - decyzję wychowawcy.

(akta kontroli str. 40-43, 156-161, 200, 214-215)

2.3. Skuteczność działań placówki.

A. W kontrolowanym okresie spośród 289 dzieci przebywających pod opieką placówki, 76 (tj. 26%) powróciło do rodziny biologicznej. Analiza dokumentacji 15

wychowanków wykazała, iż troje dzieci powróciło do domu rodzinnego. Dwojgu wychowankom będącym nadal w placówce, w trakcie pobytu kilkukrotnie zmieniały się przyjęte cele:

- W przypadku jednego dziecka (przyjętego do Pogotowia z powodu kłopotów zdrowotnych matki i odmowy sprawowania opieki przez babcinę), działania zmierzały do przejęcia opieki przez matkę, jednak ze względu na pogorszenie jej stanu zdrowia, sąd wydał decyzję o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub rodzinnej pieczy zastępczej. W czasie toczącego się postępowania ojciec zadeklarował chęć przejęcia opieki nad dzieckiem, utrzymywał systematyczny kontakt z dzieckiem i złożył do sądu wnioski o przywrócenie prawa opieki. Kontakty ojca z dzieckiem stawały się co raz lepsze, a Pogotowie w ostatnim wniosku do sądu poinformowało o udzieleniu wsparcia ojcu w przejęciu opieki nad dzieckiem;
- W przypadku drugiego dziecka (przyjętego z powodu ucieczki z domu i odmowy przyjęcia opieki przez matkę), działania zmierzały w kierunku powrotu dziecka do rodziny. W trakcie pobytu dziecka w Pogotowiu, podczas toczącego się postępowania sądowego, dziecko stwarzało problemy wychowawcze. Matka nie radziła sobie z zachowaniem dziecka i była niewydolna wychowawczo. Nie posiadała także pracy. W związku z zaistniałą sytuacją zespół wnioskował o umieszczenie dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej. Po wydaniu przez sąd postanowienia o umieszczeniu małoletniego w rodzinnej pieczy zastępczej, w trakcie oczekiwania na skierowanie do miejsca docelowego, sytuacja matki uległa zmianie. Kobieta znalazła pracę, uczęszczała na kurs kompetencji wychowawczych oraz razem z dzieckiem brała udział w zaproponowanej przez Pogotowie terapii rodzinnej. Zachowanie dziecka uległo poprawie, a matka nie zgłaszała problemów z jego zachowaniem podczas urlopowań. W związku z poprawą sytuacji rodzinnej i zaangażowaniem matki, zespół ponownie wnioskował o powrót dziecka do rodziny.

W trakcie pobytu dzieci w Pogotowiu, pracownicy placówki motywowali rodziców dzieci do podjęcia terapii czy kursów podnoszących kompetencje rodzicielskie. Umożliwiano rodzicom kontakty z dziećmi w placówce, a także pozwalano dzieciom na urlopowanie i spędzanie czasu w domach rodzinnych, w celu polepszenia kontaktów z domownikami. Dzieci były uświadamiane o roli rodzica w ich życiu i motywowane do nawiązywania więzi rodzinnych. Placówka na bieżąco monitorowała postępowania sądowe, a zespół do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka, w każdym z tych przypadków formułował wnioski do sądu o zakończenie postępowania w celu skrócenia pobytu dzieci w placówce.

(akta kontroli str. 239-299)

B. Do rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej w okresie objętym kontrolą trafiło 134 wychowanków Pogotowia. Spośród 15 dzieci wybranych do próby, troje powróciło do domu rodzinnego, siedmiu trafiło do rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej, a trojgu z pięciorga przebywających nadal w placówce jako główny cel w planie pracy określono przeniesienie do pieczy zastępczej. We wszystkich w/w przypadkach wnioski o umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej kierowane do sądu, umotywowane były brakiem zainteresowania dziećmi ze strony rodziców, złymi warunkami mieszkalnymi rodziny dziecka, brakiem chęci poprawy sytuacji rodzinnej ze strony rodziców, niechęcią do rozpoczęcia terapii, czy też do podnoszenia kompetencji rodzicielskich. W przypadku skierowania dzieci do rodzin zastępczych, w trakcie pobytu w Pogotowiu wychowankowie odbywali częste spotkania z potencjalnymi rodzinami zastępczymi, w celu lepszego poznania się i zbudowania pozytywnych relacji.

(akta kontroli str. 223-226, 239-299)

C. W latach 2017-2019 żadne z dzieci przyjętych do Pogotowia nie zostało przysposobione. Dwoje dzieci, z 15 objętych próbą, posiadało zakończone postępowania sądowe i uregulowaną sytuację prawną, przy czym tylko w jednym przypadku, zgodnie z art. 100 ust. 4 ustawy o pieczy, Dyrektor Pogotowia zgłosił do ROA informacje o przebywającym w placówce dziecku z uregulowaną sytuacją prawną.

(akta kontroli str. 223-227)

D. W kontrolowanym okresie 21 dzieci zostało po raz drugi umieszczonych w Pogotowiu. Na podstawie badanej próby ustalono, iż dwoje dzieci zostało przyjętych ponownie do pogotowia opiekuńczego³². Przyczyną tego faktu było nieodpowiednie sprawowanie opieki nad dziećmi przez rodziców.

(akta kontroli str. 223-226, 263-266, 295-299)

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

A. W kontrolowanym okresie Wojewoda Łódzki przeprowadził jedną kontrolę (w 2018 r.) dotyczącą bieżącej działalności placówki. Głównymi zaleceniami były:

- dostosowanie regulaminu organizacyjnego Pogotowia do obowiązujących przepisów prawa,
- zapewnienie wychowankom opieki w godzinach dziennych przez kadrę merytoryczną,
- przestrzeganie zapisów regulaminu dotyczących przenoszenia dzieci do filii,
- przestrzeganie zasad przyznawania wolnej kwoty do własnego dysponowania dzieciom powyżej 5 roku życia,
- zapewnienie wychowawcom w ramach godzin pracy, czasu na realizację zadań, które nie są związane ze sprawowaniem bezpośredniej opieki nad dziećmi,
- w przypadku korzystania z pomocy wolontariuszy żądania złożenia stosownych oświadczeń o spełnianiu obowiązków, o których mowa w art. 98 ust. 3 pkt 1-3 ustawy o pieczy.

Dyrektor odniósł się do zaleceń nanosząc zmiany w regulaminie i przesłał go do MOPS, zadeklarował także zatrudnienie odpowiedniej ilości wychowawców oraz przestrzeganie zaleceń dotyczących przenoszenia dzieci do filii. W placówce wydzielono godziny pracy wychowawców przeznaczone na wypełnianie obowiązującej dokumentacji dotyczącej dzieci oraz określono zasady organizacji wolontariatu na terenie Pogotowia.

Kontrole sanitarne (dwie w 2018 r. i jedna w 2019 r.) przeprowadził Łódzki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (ŁPWIS). Podczas pierwszej kontroli przeprowadzonej w związku z interwencją dotyczącą nieprawidłowości w żywieniu oraz niewłaściwych warunków sanitarno - higienicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości. Podczas kolejnej kontroli w 2018 r. nieprawidłowości dotyczyły m.in. zbyt małej ilości owoców, warzyw oraz kasz w diecie wychowanków, zbyt dużej zawartości sodu w potrawach oraz częstego smażenia potraw. Dyrektor Pogotowia zadeklarował podjęcie działań w celu realizacji zaleceń pokontrolnych.

Trzecia kontrola ŁPWIS wykazała nieprawidłowości dotyczące stanu sufitu i ściany w pokoju pracownika socjalnego oraz suszenia czystej odzieży i pościeli na korytarzu przy pralni. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Dyrektor nie odniósł się do protokołu kontroli, gdyż nie nałożono na niego takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 167-198, 311-312)

B. W latach 2017-2018 do Prezydenta Miasta Łodzi nie wpłynęła żadna skarga na działalność Dyrektora Pogotowia. W 2019 r. wpłynęło sześć skarg dotyczących:

- zatrudnienia równocześnie dwóch osób na stanowisku dyrektora,

³² Jeden wychowanek pierwszy raz został umieszczony w Pogotowiu Opiekuńczym nr 2 w Łodzi.

- poświadczenia nieprawdy w kontaktach z Komisją Skarg, Wniosków i Petycji, przekroczenia uprawnień oraz wydatkowania środków publicznych niezgodnie z obowiązującymi przepisami,
- nieprzestrzegania przepisów prawa oraz wystawienia nieprawidłowego świadectwa pracy,
- naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- niezłożenia w ustawowym terminie oświadczenia majątkowego,
- wprowadzenia regulaminu wynagradzania placówki niezgodnego z przepisami prawa.

Uchwałami Rady Miejskiej w Łodzi wszystkie ww. skargi zostały uznane za bezzasadne.

W 2018 r. do Wojewody Łódzkiego wpłynęło pismo dotyczące nieprawidłowości w funkcjonowaniu Pogotowia. W tej samej sprawie, Rzecznik Praw Dziecka poinformował służby wojewody o wpłynięciu skargi dot. Pogotowia, z prośbą o zbadanie przedstawionych przez skarżącego problemów. W związku z w/w skargą Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przeprowadzili kontrolę (opisana w pkt. 2.4.A. wystąpienia), w wyniku której działalność placówki została oceniona pozytywnie z nieprawidłowościami³³.

Do Pogotowia nie wpłynęły żadne skargi w zakresie działalności placówki.

(akta kontroli str. 156-161, 200, 311-312)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku dwojga dzieci przebywających w Pogotowiu powyżej 18 miesięcy, Dyrektor Pogotowia nie skierował do sądu wniosku o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem unormowania jego sytuacji, co stanowiło naruszenie art. 100 ust. 4a ustawy o pieczy. Dyrektor wyjaśnił, że dzieci przed okresem 18 miesięcy miały regularny kontakt z rodziną zastępczą, dlatego w tych przypadkach postanowienie sądu pozostawało kwestią formalną. Dzieci odeszły z Pogotowia po okresie 18 miesięcy, jednak można założyć, że były w relacjach z przyszłymi rodzicami i z tego względu nie złożono wniosku o uregulowanie sytuacji prawnej.

(akta kontroli str. 207-208, 227)

2. W jednym z dwóch przypadków dziecka z uregulowaną sytuacją prawną, poprzednia Dyrektor Pogotowia nie zgłosiła tego faktu do ROA celem poszukiwania dla niego rodziny przysposabiającej, co stanowiło naruszenie art. 100 ust. 4 ustawy o pieczy.

(akta kontroli str. 207-208, 227)

OCENA CZĄSTKOWA

Pogotowie podejmowało działania w celu unormowania sytuacji dzieci i niedopuszczenia do przedłużania się pobytu dziecka poniżej niezbędnego minimum. Były one jednak nieskuteczne, bowiem tylko 124 z 289 podopiecznych (43%) przebywało w niej poniżej trzech miesięcy. Wynikało to z uwarunkowań niezależnych od kontrolowanej jednostki – w szczególności przedłużających się postępowań sądowych oraz oczekiwań na skierowania do placówek docelowych, wydawanych przez organizatora pieczy zastępczej. Pogotowie współpracowało w ramach wykonywanych zadań z rodziną biologiczną i innymi instytucjami odpowiedzialnymi za udzielanie pomocy dziecku (m.in. sądem, asystentem rodziny, organizatorem pieczy zastępczej). W przypadku dwojga dzieci przebywających w Pogotowiu powyżej 18 miesięcy, Dyrektor Pogotowia nie skierował jednak do

³³ Dane Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi przekazane NIK pismem z dnia 29.11.2019 r. znak: ZRPS-I.002.44.2019.

sądu wniosku o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń celem unormowania ich sytuacji.

III. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski
1. Sporządzanie diagnozy psychofizycznej niezwłocznie po przyjęciu dziecka do placówki.
 2. Sporządzanie planów pomocy dzieciom niezwłocznie po opracowaniu diagnozy psychofizycznej.
 3. Zapewnienie udziału wszystkich zobligowanych do uczestnictwa w posiedzeniach zespołu do spraw oceny sytuacji dziecka pracowników Pogotowia.
 4. Każdorazowe kierowanie do sądu wniosków o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dzieci przebywających w Pogotowiu powyżej 18 miesięcy, celem unormowania ich sytuacji.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 16 grudnia 2019 r.

Kontroler
Izabela Sawicka
młodszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk

