

Rodzin zastępczych jest za mało, przez co dzieci zbyt długi czas spędzają w interwencyjnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych - dotyczy to zwłaszcza dzieci poniżej 10 roku życia. W niektórych skontrolowanych powiatach nie zorganizowano ani jednego pogotowia rodzinnego, a w jednym z nich – żadnej zawodowej rodziny zastępczej. Obecny system pieczy zastępczej nad dziećmi w sytuacjach kryzysowych jest nieskuteczny i dopuszcza praktyki niezgodne z ustawą i z prawem dzieci do stabilnej opieki. Sytuacja wymaga naprawy systemowej.

Zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka i placówkach opiekuńczo-wychowawczych należy do zadań własnych powiatu. Zadanie jest finansowane głównie przez powiaty przy współdziałaniu gmin. W pieczy zastępczej przebywa w Polsce ponad 70 tysięcy dzieci. Co roku kilkanaście tysięcy nowych dzieci do wieku lat 18 trafia do pieczy zastępczej, a kilka tysięcy wraca do rodzin naturalnych.

Pieczą zastępczą wynika głównie z racji dysfunkcyjności rodziny biologicznej (uzależnienie rodziców 41,7%, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych 28,1%, przemoc w rodzinie 3,8%). Pieczę zastępczą z powodu sieroctwa dotyczy 4% dzieci, półsieroctwa - 7,3%, a pobytu co najmniej jednego z rodziców za granicą w celach zarobkowych (tzw. eurosieroctwo) - 2,2% dzieci.

Dziecko, któremu opieki nie może zapewnić rodzina biologiczna, trafia do jednej z dwóch form pieczy zastępczej - instytucjonalnej (ok. 25%) lub rodzinnej (ok. 75%). Odebranie dziecka rodzicom biologicznym lub opiekunom prawnym i umieszczenie w pieczy zastępczej odbywa się na podstawie postanowienia sądu. Wyjątkiem są sytuacje nadzwyczajne, gdy podejmuje się działania w trybie interwencyjnym, gdy zagrożone jest życie lub zdrowie dziecka - wówczas dziecko jest odbierane w trybie natychmiastowym, niezależnie od pory dnia i bez postanowienia sądu. Dotyczy to środowisk patologicznych, przemocowych, z uzależnieniami (alkohol, narkotyki, dopalacze). Zgodnie z prawem dzieci odebrane w trybie interwencyjnym powinny trafić do pogotowia opiekuńczego instytucjonalnego (od wieku 10 lat wzwyż) lub rodzinnego (do lat 10).

Kontrolę nad organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, rodzinami zastępczymi, osobami/rodzinami prowadzącymi rodzinne domy dziecka oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi sprawuje zarząd powiatu za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie (PCPR) wraz z utworzonym zespołem ds. rodzinnej pieczy zastępczej.

PCPR, najczęstszy organizator pieczy zastępczej, podpisuje umowy z rodzinami zastępczymi i wypłaca im świadczenia i wynagrodzenia.

Organizator rodzinnej pieczy zastępczej w szczególności:

- rekrutuje kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka i kwalifikuje osoby kandydujące do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka,
- dokonuje okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej;
- przedstawia staroście i radzie powiatu coroczne sprawozdanie z efektów pracy;
- zgłasza do ośrodków adopcyjnych informacje o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających.

Powiat - poprzez PCPR lub innego organizatora pieczy zastępczej - także:

- kontroluje placówki opiekuńczo-wychowawcze,
- współpracuje z kierownikami tych placówek na rzecz unormowania sytuacji prawnej dzieci.

PCPR ma obowiązek przekazywania dyrektorowi placówki kompletu dokumentów dotyczących dziecka umieszczonego w placówce. Przedstawiciel PCPR powinien uczestniczyć w posiedzeniach zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka. PCPR wskazuje zazwyczaj sądowi rodzinnemu placówkę/rodzinę zastępczą, w której można umieścić dziecko. PCPR ma obowiązek zapewnienia koniecznej liczby rodzin zastępczych w powiecie i umożliwienia niezwłocznego przeniesienia dzieci poniżej 10. roku życia z pieczy instytucjonalnej do pieczy rodzinnej.

Doraźna pomoc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego i w rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego zaspokaja tylko podstawowe potrzeby dzieci, nie zawsze w sposób zgodny z ustawą i standardami opieki i wychowania.

Kontrola przeprowadzona w 15 powiatach i miastach na prawach powiatu wykazała niedostateczną liczbę rodzin zastępczych, w tym zawodowych rodzin pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, ponieważ powiatowe centra pomocy rodzinie (dalej też: PCPR) czy inni organizatorzy pieczy zastępczej nieskutecznie pozyskują kandydatów na rodziców zastępczych. Wskutek tego nawet małe dzieci trafiają do instytucjonalnego pogotowia opiekuńczego (w skontrolowanych jst ponad jedna trzecia), choć ustawa o pieczy zastępczej (dalej: upz) wyraźnie mówi, że dzieci do lat 10 muszą jak najszybciej trafiać do rodzin zastępczych. W 2018 r. zdarzało się, że w placówkach instytucjonalnych przebywały dzieci w wieku poniżej 1 roku.

W czterech powiatach/miastach na prawach powiatu nie stwierdzono ani jednego pogotowia rodzinnego, a w jednym ani jednej zawodowej rodziny zastępczej. Tylko dwa z ośmiu skontrolowanych PCPR (w Warszawie i Krakowie) zapewniały pieczę rodzinną dla dzieci poniżej 10 roku życia, a pobyty małych dzieci w placówkach w trybie interwencyjnym miały charakter krótkotrwały. Powiaty i miasta na prawach powiatu prowadzą kampanie na rzecz pozyskania i przeszkolenia rodziców zastępczych, ale zainteresowanie prowadzeniem rodziny zastępczej jest niskie. Zdaniem NIK stanowi to problem systemowy.

Dzieci przebywają w placówkach pogotowia opiekuńczego i rodzinnego nawet po kilkanaście miesięcy, a czasem i kilka lat (rekord to 6 lat w placówce interwencyjnej, aż do osiągnięcia pełnoletności), choć prawo przewiduje maksymalnie trzy miesiące w placówce i cztery w pogotowiu rodzinnym. Wprawdzie przedłużony pobyt może wynikać z długotrwałego postępowania sądowego, ale w skontrolowanych pogotowjach opiekuńczych pozostawały także dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. Niepewność i tymczasowość tej opieki łamie prawa dzieci do stabilnego środowiska wychowawczego i niekorzystnie wpływa na ich rozwój.

Nieokreślenie terminu, na jaki dziecko trafiło do rodziny zastępczej czy placówki opiekuńczo-wychowawczej, utrudnia zaplanowanie działań długofalowych (jak badania specjalistyczne i diagnozy medyczne, podjęcie leczenia specjalistycznego, rozłożonego w czasie leczenia, czy przeprowadzenie zajęć terapeutycznych).

Z badań naukowych wynika, że wydłużony pobyt dzieci w placówkach opiekuńczych i rodzinach zastępczych wpływa na spowolnienie ich rozwoju fizycznego i emocjonalnego, powoduje też deficyty umiejętności społecznych, w tym dotyczące funkcjonowania w rodzinie.

Zdaniem NIK, problem ten ma charakter ogólnopolski, ponieważ głównymi przyczynami są niedostatek miejsc w pieczy rodzinnej i przewlekłość postępowań sądowych. Poszczególne powiaty nie są w stanie poradzić sobie z tym samodzielnie, stąd niezbędne jest wsparcie systemowe działań samorządów, w tym sprawna wymiana informacji o wolnych miejscach w pieczy rodzinnej i pogotowiach opiekuńczych. W celu bieżącego monitorowania liczby wolnych miejsc w placówkach i rodzinach zastępczych należałoby utworzyć centralny rejestr rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych wszystkich typów, zawierający systematycznie aktualizowane informacje. Dyrektorzy placówek interwencyjnych powinni niezwłocznie przenieść dzieci do 10 roku życia do pieczy rodzinnej, ale nie mają tu odpowiednich uprawnień decyzyjnych.

Dyrektorzy placówek opiekuńczo-wychowawczych zwlekają z obowiązkiem informacyjnym wobec sądu o przyjmowaniu nowych wychowanków czy z wnioskami o wszczęcie postępowania ws. zbadania warunków umożliwiających albo powrót dziecka do rodziny, albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej. Dyrektor placówki ma obowiązek złożyć w sądzie taki wniosek w ciągu 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Zdaniem NIK, dla dobra dzieci należałoby skrócić ten termin.

Większość dyrektorów PCPR lub innych organizatorów pieczy zastępczej dopuszcza się uchybień. Kontrolerzy stwierdzili przypadki, gdy:

- dyrektorzy nie dochodzili świadczeń alimentacyjnych na rzecz dzieci, które przebywały w pieczy instytucjonalnej lub rodzinnej ponad 12 miesięcy;
- nierzetelnie monitorowali postępowania sądowe i nie występowali do sądu o uregulowanie sytuacji prawnej dzieci przebywających w pieczy powyżej 18 miesięcy od dnia przyjęcia do placówki.

W rodzinach zastępczych zdarzają się sytuacje patologiczne (nadużywanie alkoholu przez rodziców zastępczych, stosowanie przemocy wobec wychowanków). Incydenty te mogą wskazywać na brak dostatecznej weryfikacji kandydatów na rodziców zastępczych oraz niedostateczny nadzór nad takimi rodzinami ze strony organizatorów pieczy zastępczej.

Plan pomocy dziecku, przygotowywany przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej we współpracy z asystentem rodziny (to ostatnie niestety nie zawsze), miał czasem charakter czysto formalny i nie stanowił podstawy pracy z dzieckiem. W 10% wypadków plan nie przewidywał celu długoterminowego, czyli umieszczenia dziecka w rodzinie biologicznej lub przysposabiającej.

We wszystkich placówkach stworzono dzieciom warunki odpowiednie do nauki, zachowania higieny, odpoczynku i zabawy, chociaż na zróżnicowanym poziomie. Zdarza się jednak przekroczenie limitu miejsc, wyznaczonego przez wojewodę (co negatywnie odbija się na standardzie pobytu dziecka), w dwóch wypadkach przekroczenie to było znaczne i długotrwałe. W placówkach opiekuńczych dochodzi do aktów przemocy rówieśniczej, kradzieży oraz ucieczek.

Osoby prowadzące pogotowia rodzinne wskazują (w badaniu ankietowym przeprowadzonym w toku kontroli), że rodziny zastępcze nie mogą liczyć na adekwatne wsparcie - nie mają dostępu do diagnostyki i lekarzy specjalistów, muszą zadowalać się zbyt skromnym wynagrodzeniem.

Zdaniem NIK, powiaty i miasta na prawach powiatu powinny - dla dobra dzieci - przestrzegać

ustawowych zasad, że pogotowia opiekuńcze i rodzinne zapewniają tylko doraźną i krótkotrwałą opiekę dla nieletnich znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Obecnie pogotowia opiekuńcze i rodzinne często zastępują placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego oraz rodzinne domy dziecka czy stałe rodziny zastępcze.

WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w celu:

- utworzenia centralnego rejestru danych o osobach pełniących funkcję rodziny zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej oraz prowadzących rodzinny dom dziecka. Obecnie na mocy art. 46 ust. 1 upz rejestry takie prowadzone są przez starostów;
- utworzenia centralnego rejestru placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych oraz wolnych miejsc w tych placówkach. Obecnie na mocy art. 186 pkt 1) upz prowadzenie takich rejestrów należy do zadań wojewody;
- skrócenia terminu 18 miesięcy określonego w art. 47 ust. 7 upz, po którym organizator pieczy zastępczej w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej;
- skrócenia terminu 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, określonego w art. 100 ust. 4a upz, po którym dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej ma obowiązek złożenia do właściwego sądu wniosku wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka w celu zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej;
- wprowadzenia do upz upoważnienia dla Ministra dotyczącego uregulowania w rozporządzeniu: zasad opracowywania oraz realizacji planów pomocy dziecku oraz planów pomocy rodzinie, w celu skoordynowania działań dotyczących zarówno dziecka, jak i rodziców biologicznych; udziału asystenta rodziny oraz kuratora sądowego w posiedzeniach Zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka.

Jednostek samorządu powiatowego (organizatorów pieczy zastępczej/powiatowych centrów pomocy rodzinie/miejskich ośrodków pomocy rodzinie) o:

- zapewnienie rodzinom zastępczym wszechstronnego wsparcia przewidzianego w ustawie, w szczególności w zakresie łatwiejszego dostępu do lekarzy, specjalistów oraz terapeutów;
- zapewnienie odpowiedniej do potrzeb liczby miejsc w pieczy rodzinnej dla dzieci znajdujących się w sytuacji kryzysowej, w tym zwłaszcza pieczy rodzinnej dla dzieci poniżej 10. roku życia;
- przestrzeganie przez PCPR/Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie/Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej zasady krótkotrwałości pobytu dzieci przyjętych w trybie interwencyjnym w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych, tj. podejmowanie działań w celu szybkiego przeniesienia wychowanków, głównie dzieci poniżej 10. roku życia, do pieczy rodzinnej lub placówek socjalizacyjnych;
- monitorowanie postępowań sądowych i rzetelne reprezentowanie interesów dzieci umieszczonych

w pieczy zastępczej, w szczególności w zakresie dochodzenia świadczeń alimentacyjnych należnych wychowankom przebywającym w pieczy, zwłaszcza powyżej 12 miesięcy, oraz dotyczących unormowania ich sytuacji prawnej - w celu skrócenia pobytu w pieczy doraźnej;

- występowanie do właściwego sądu z wnioskiem przewidzianym w art. 47 ust. 7 upz, tj. o wszczęcie z urzędu postępowań o wydanie zarządzeń wobec dziecka - celem uregulowania jego sytuacji prawnej w terminie 18 miesięcy od dnia umieszczenia w pieczy.

Kierowników placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym typu interwencyjnego o:

- uregulowanie współpracy z PCPR, OPS (w tym asystentami rodziny), sądami (w tym kuratorami) oraz rodziną biologiczną i innymi bliskimi wychowankowi osobami - w celu poprawy jakości i skuteczności działań na rzecz unormowania sytuacji prawnej dziecka oraz rzetelnego reprezentowania jego interesów;
- kierowanie do właściwych sądów po posiedzeniach Zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka wniosków dotyczących zasadności pobytu dla każdego dziecka w placówce oraz w terminach ustawowych;
- monitorowanie postępowań sądowych dotyczących dzieci - w celu rzetelnego dopilnowania interesu wychowanków i skrócenia ich pobytu w pieczy zastępczej;
- wnioskowanie do sądu o unormowanie z urzędu sytuacji prawnej każdego dziecka przebywającego w pieczy zastępczej 18 miesięcy;
- przestrzeganie zasady krótkotrwałości pobytu dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego poprzez wnioskowanie i informowanie PCPR oraz właściwego sądu zarówno o umieszczeniu w placówce dzieci poniżej 10. roku życia, jak i przedłużaniu się pobytów;
- wnioskowanie do sądu i PCPR o niezwłoczne przeniesienie dzieci z uregulowaną sytuacją prawną z placówki typu interwencyjnego do placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego lub do rodzin zastępczych;
- zgłaszanie dzieci z uregulowaną sytuacją prawną do ośrodków adopcyjnych.

Zdaniem NIK nadal aktualne pozostają także wnioski sformułowane w 2017 r. w wyniku kontroli pt. „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych” (P/16/038), skierowane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak również do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia, m.in.:

- wprowadzenie do upz upoważnienia do wydania przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego ramowych wzorów dokumentacji niezbędnej do opracowania okresowej oceny sytuacji dziecka, planu pomocy dziecku, ocen rodzin zastępczych, czy ocen zasadności dalszego pobytu dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej;
- wypracowanie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z wojewodami i zarządami powiatów efektywnego modelu kontroli rodzin zastępczych, zapewniającego dobro i bezpieczeństwo dziecka oraz prywatność rodzin zastępczych;
- wypracowanie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Sprawiedliwości skuteczniejszych rozwiązań wymuszających współdziałanie podmiotów wymiaru sprawiedliwości z organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, w tym usprawnienie przepływu informacji/korespondencji;
- podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Zdrowia działań na rzecz dostępności świadczeń opieki medycznej dla dzieci przebywających w rodzinach

NIK o opiece nad dziećmi w pogotowjach opiekuńczych i rodzinnych

Kategoria: Polityka Społeczna

Opublikowano: piątek, 11, wrzesień 2020 14:06

Alicja Cisowska

Odsłony: 437

zastępczych zawodowych i niezawodowych.

Źródło: NIK