

Zajęcia i programy prowadzone w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (MOW) powinny przygotowywać ich podopiecznych do samodzielnego, zgodnego z obowiązującymi normami prawnymi i społecznymi życia, jednak ich skuteczność w badanym przez NIK okresie wciąż była niska. Najnowsza kontrola przeprowadzona w tych samych placówkach, które Izba badała już w 2017 r. pokazała, że wzrosła liczba wychowanków, którzy po ich opuszczeniu weszli w konflikt z prawem. Z drugiej jednak strony, więcej osób podjęło naukę lub pracę.

NIK sprawdziła, co działo się z 336 podopiecznymi kontrolowanych MOW, skreślonymi z ich ewidencji w latach 2018-2020 (połowa z powodu długotrwałej nieobecności, połowa po ukończeniu 18. roku życia). Odsetek osób, które po opuszczeniu ośrodków weszły w konflikt z prawem, wzrósł z 21% do 23% w porównaniu z okresem 2015-2018, tych, którzy kontynuowali naukę - z 37% do 54,5% lub podjęli pracę - z 43,5 do 51,5%.

NIK podkreśla także, że w badanym okresie, czyli od stycznia 2018 r. do końca marca 2020 r., do objętych kontrolą MOW nie trafiła ponad połowa nieletnich, których skierował tam sąd rodzinny, nie wszystkie ośrodki przykładają należyłą wagę do bezpieczeństwa swoich wychowanków, a połowa placówek nie zapewniała im opieki psychologiczno-pedagogicznej w odpowiednim wymiarze.

Zdaniem NIK wpływ na to miało m.in. nieprzygotowanie części ośrodków do wykonywania zadań opiekuńczych i wychowawczych, ale także niezrealizowanie wniosków Izby z kontroli przeprowadzonej w 2017 r., a skierowanych m.in. do ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej. Dotyczyły one zarówno zmian systemowych, jak i przepisów prawa. NIK proponowała np. stworzenie kilkunastu wyspecjalizowanych MOW z przeznaczeniem dla wychowanków wymagających przeprowadzenia terapii w zakresie uzależnień, opieki w związku z ciążą i macierzyństwem czy wzmożonego nadzoru ze względu na zachowania agresywne. Kolejne wnioski dotyczyły umożliwienia pracownikom MOW przeprowadzania, w uzasadnionych przypadkach, kontroli rzeczy osobistych wychowanków i wstępnych testów na zawartość w ich organizmach alkoholu lub środków odurzających (za zgodą podopiecznych i ich opiekunów prawnych) oraz wypracowania standardów konwojowania nieletnich, tak by podczas ich przewożenia do placówki, sądu czy lekarza zwiększyć bezpieczeństwo zarówno samych wychowanków jak i pracowników MOW.

Część wniosków Najwyższej Izby Kontroli znalazła się w projekcie ustawy o nieletnich przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, który nie został jednak rozpatrzony przez sejm w 2019 r. z uwagi na koniec kadencji. Kolejny projekt ustawy - o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich - resort przedstawił w 2021 r., ale do czasu zakończenia kontroli nie został skierowany do sejmu.

Większość wniosków NIK, dotyczących funkcjonowania MOW w Rewalu, zrealizował natomiast Starosta Powiatu Gryfickiego. Ze statutu ośrodka wynika, że jest to placówka całodobowa, czynna cały rok i świadcząca swoim wychowankom całociepłą opiekę. Tymczasem kontrola przeprowadzana tam w 2017 r. pokazała, że w latach 2012-2013 i 2015-2016, na czas wakacji obiekty ośrodka były przekazywane do wyłącznej dyspozycji współorganizatorowi wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży spoza placówki, na czym Starostwo zarobiło w sumie prawie 700 tys. zł. W tym czasie podopieczni ośrodka, którym nie udzielono urlopu byli przenoszani do innych placówek, a tym samym następowała przerwa w procesie terapeutyczno-resocjalizacyjnym, na co zwracał uwagę także Rzecznik Praw Dziecka. **W efekcie kontroli NIK ośrodek przestał wynajmować swoje obiekty na wakacje, zapewniono tam opiekę psychologiczno-pedagogiczną adekwatną do liczby wychowanków, a także poprawiono**

bezpieczeństwo na terenie placówki.

MOW jako środek wychowawczy

Osoby nieletnie trafiają do młodzieżowych ośrodków wychowawczych na mocy orzeczenia sądu rodzinnego, gdy inne działania resocjalizacyjne nie przynoszą efektów. Powodem decyzji jest naruszanie zasad współżycia społecznego – niszczenie cudzego mienia, bójki, rozboje, kradzieże z włamaniem, kontakty ze światem przestępczym, ale także notoryczne ucieczki z domu, wagarowanie, pijaństwo, narkomania, prostytutka, czy włóczęgostwo. Zadaniem ośrodków jest eliminowanie u wychowanków takich przejawów niedostosowania społecznego, ale także przygotowanie ich do samodzielnego życia, zgodnego z obowiązującymi normami społecznymi i prawnymi.

Pytanie brzmi czy ten środek wychowawczy jest skuteczny? Jak pokazała kontrola NIK, do tej samej placówki kierowani byli nieletni o zróżnicowanych potrzebach opiekuńczo-wychowawczych i bardzo różnym stopniu zdemoralizowania – od uciekających z domu przez uzależnionych od alkoholu lub narkotyków, po członków grup przestępczych. Umieszczenie ich w jednym miejscu prowadziło do agresji, przemocy zarówno fizycznej jak i psychicznej, a finalnie do porażki całego systemu wychowawczego w niektórych ośrodkach.

Inny problem dotyczył skuteczności samego wykonania orzeczenia sądu. W badanym bowiem przez NIK okresie, ponad połowa nieletnich nie zgłosiła się do skontrolowanych przez Izbę MOW i nie została tam doprowadzona. W porównaniu z 2017 r. odsetek tych, którzy trafili do tych ośrodków spadł z ok. 56% do nieco ponad 47%.

Po przyjęciu do MOW, dla każdego podopiecznego trzeba stworzyć Indywidualny Program Edukacyjno-Terapeutyczny (IPE-T), który w tym przypadku jest przygotowywany dla ucznia z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego z uwagi na niedostosowanie społeczne. Nie ma jednolitego wzoru tego dokumentu, musi jednak zawierać elementy, które są wymienione w rozporządzeniu ministra edukacji, a dotyczą m.in. mocnych i słabych stron ucznia, opisu jego grupy szkolnej i warunków środowiskowych, a także zakresu dostosowania wymagań edukacyjnych do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych, form i metod pracy z uczniem oraz zakresu współpracy nauczycieli i specjalistów z jego rodzicami.

Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała, że w przeciwieństwie do ustaleń z 2017 r. we wszystkich ośrodkach IPE-T zostały rzeczywiście zindywidualizowane i w większości przypadków były modyfikowane w zależności od potrzeb. Zawarte w nich zalecenia uwzględniały dysfunkcje i potrzeby poszczególnych wychowanków. **Jednak prawie 30% dokumentów nie zawierało wszystkich wymaganych elementów, w tym jednoznacznie określonego zakresu pomocy, jakie należy udzielić podopiecznemu.**

Niejednokrotnie występowały też przypadki nieterminowego opracowania IPE-T, które w skrajnych przypadkach powstawały dopiero po kilkumiesięcznym pobycie wychowanka w ośrodku. To kolejny efekt braku odpowiednich przepisów. Rozporządzenie ministerstwa edukacji w sprawie warunków organizowania wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niedostosowanych społecznie określa jedynie dwa terminy na opracowanie IPE-T – do 30 września, gdy uczeń rozpoczyna kształcenie w ośrodku od początku roku szkolnego, albo 30 dni od dnia złożenia w ośrodku orzeczenia o potrzebie kształcenia

specjalnego z uwagi na niedostosowanie społeczne. Problem w tym, że ośrodki przyjmują nowych wychowanków przez cały rok, a wielu z nich bez orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego (dostarczane jest dopiero po kilku tygodniach, a nawet miesiącach). W związku z tym, **w ocenie NIK, niezbędne jest wprowadzenie dodatkowego terminu, określającego czas potrzebny na opracowanie IPE-T liczony od dnia przyjęcia wychowanka do ośrodka i z takim wnioskiem Izba zwróciła się do ministra edukacji.**

Podopieczni MOW korzystają także z pomocy psychologów i pedagogów, jednak w ośrodkach wciąż za mało jest takich specjalistów. I choć w porównaniu z wynikami poprzedniej kontroli NIK, sytuacja nieco się poprawiła **to połowa skontrolowanych obecnie placówek nie zapewniała wychowankom opieki psychologiczno-pedagogicznej we właściwym wymiarze (adekwatnym do ich liczby).**

31 marca 2021 r. w 14 badanych MOW zatrudnionych było od jednego do trzech psychologów lub pedagogów, co miało znaczący wpływ na liczbę wychowanków, którym udzielali pomocy. Na jednego psychologa (bez względu na wielkość etatu) przypadało od 18 podopiecznych w ośrodku w Podgłębokiem, w którym zatrudniano trzech psychologów, do 53 wychowanków w Koźminie Wielkopolskim, w którym pracował jeden psycholog (w 2017 r. na jednego psychologa przypadało od 23 do 81 nieletnich).

Na jednego pedagoga (bez względu na wielkość etatu) przypadało w tym czasie od 16 wychowanków w ośrodku w Łobżenicy, w którym zatrudniano trzech pedagogów, do 44 wychowanków w Leśnicy, gdzie pracował jeden pedagog (w 2017 r. na jednego pedagoga przypadało od 23 do 62 nieletnich).

Zatrudnieni w skontrolowanych ośrodkach specjaliści tygodniowo poświęcali jednemu podopiecznemu od 25 do 70 minut (w 2017 r. od 19 do 60).

We wszystkich MOW realizowane były także programy i projekty mające wzmocnić efekty prowadzonego procesu resocjalizacji - m.in. eliminować przyczyny i przejawy niedostosowania społecznego, podnosić samoocenę i poziom edukacyjny. W MOW w Rewalu prowadzono np. zajęcia uczące niesienia pomocy i Trening Zastępowania Agresji. Z kolei w warszawskim MOW przy ul. Dolnej prowadzono m.in. indywidualną i grupową terapię uzależnień, zajęcia poświęcone bezkonfliktowemu rozwiązywaniu problemów, uczące skutecznego radzenia sobie ze stresem, a także terapię za pomocą dramy, w ramach prowadzonego w ośrodku Teatru Moralnego Niepokoju.

Bezpieczeństwo w MOW

Ponieważ Ministerstwo Edukacji i Nauki nie opracowało szczegółowych wytycznych, w ośmiu z 14 skontrolowanych placówek przygotowano i przyjęto wewnętrzne procedury dotyczące przewożenia nieletnich, których sąd polecił umieścić w MOW. Zwykle zajmowało się tym dwóch pracowników ośrodka: kierowca i opiekun.

W przypadku podopiecznych czterech placówek podczas konwojowania doszło do pojedynczych sytuacji, które mogły stwarzać zagrożenie dla życia i zdrowia opiekunów nieletnich, albo dla nich samych. Najczęściej były to ucieczki podczas postoju na stacjach benzynowych lub parkingach, jednak dochodziło także do agresji. Nastolatki przewożone samochodem do MOW w Załuskowie próbowały zaciągnąć hamulec ręczny w czasie jazdy, wybić szybę

i zdemolować auto stwarzając swoim zachowaniem zagrożenie dla siebie i dla osób z nimi podróżujących, a także dla ruchu drogowego.

Działania mające zapewnić wychowankom młodzieżowych ośrodków wychowawczych bezpieczeństwo i przeciwdziałać demoralizacji pod wpływem innych podopiecznych podejmowano we wszystkich skontrolowanych przez NIK placówkach. W ostateczności, sprawiających największe problemy wychowawcze podopiecznych przenoszono do innych ośrodków. W przypadku trzech placówek to nie wystarczyło, a zdarzenia do których tam doszło były na tyle poważne, że kuratoria zwróciły się do Ministerstwa Edukacji i Nauki o wstrzymanie możliwości kierowania do tych ośrodków nowych podopiecznych. W przypadku placówki w Łobżenicy powodem były kradzieże rzeczy osobistych wychowanków, przemoc fizyczna i psychiczna, a także nieetyczne zachowania wychowawców. W ośrodkach w Rewalu i w Renicach dochodziło do przemocy rówieśniczej, a w tej ostatniej placówce także do przemocy stosowanej przez wychowawcę wobec podopiecznego.

Z kontroli przeprowadzonej przez NIK wynika także, że w latach 2018-2021 (do 31 marca) w MOW objętych kontrolą miały miejsce trzy zdarzenia nadzwyczajne: jeden oraz dwa pobicia, których efektem był ciężki uszczerbek na zdrowiu. We wszystkich ośrodkach, podobnie jak w latach wcześniejszych, dochodziło także do innych zdarzeń – najczęściej było przypadków agresji i przemocy fizycznej lub psychicznej między wychowankami – 164.

Mimo, że NIK zwracała na to uwagę już po kontroli w 2017 r., wciąż nie ma powszechnie obowiązujących uregulowań umożliwiających pracownikom MOW przeszukiwanie wychowanków i pomieszczeń MOW, co miałoby zapobiegać wnoszeniu na teren placówek alkoholu i innych środków odurzających, a także przedmiotów niebezpiecznych. W większości ośrodków takie sytuacje są rozwiązywane na podstawie wewnętrznych procedur. W efekcie, choć pracownicy MOW nie mają do tego uprawnień, w 3 skontrolowanych placówkach wychowankowie byli poddawani badaniom np. na obecność substancji psychoaktywnych (najwięcej przeprowadzono ich w MOW w Czaplinku – 25). W pozostałych ośrodkach wobec wychowanków, co do których zachodziły podejrzenia, że są pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających, stosowano izolację (jeśli zachowanie i stan zdrowia nieletniego na to pozwalał), do przeprowadzenia badań wzywano Policję, pogotowie lub przewożono podopiecznych do szpitala.

Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała także, że w badanym okresie w porównaniu do lat 2012-2017, zmniejszyła się łączna liczba odnotowywanych ucieczek z młodzieżowych ośrodków wychowawczych - kwartalnie ze 143 do 114. Spowodowana ucieczką długotrwała nieobecność wychowanka, ale także fakt, że nie wrócił on do placówki z urlopu bądź przepustki nadal były najczęstszymi przyczynami skreślenia z ewidencji MOW – w 33% przypadków. Niezmiennie najrzadziej takim powodem było ukończenie przez wychowanka, przed osiągnięciem pełnoletności, procesu resocjalizacji – ok. 3% przypadków.

Co dalej po MOW?

Skontrolowane MOW prowadziły szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły zawodowe lub branżowe I stopnia. Za zgodą sądu, uczniowie, którzy osiągnęli pełnoletność mogli kontynuować naukę w tych placówkach jeszcze do zakończenia roku szkolnego. W badanym okresie skorzystało z tej możliwości 167 ze 192 takich wychowanków (87%), co dla części z nich oznaczało ukończenie konkretnego etapu edukacji.

Dla podopiecznych opuszczających ośrodki w związku z ukończeniem 18 roku życia, MOW lub placówki, do których zostali skierowani przygotowują Indywidualne Programy Usamodzielnienia (IPU). Określają one w szczególności: zakres współdziałania z opiekunem, sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu zatrudnienia. Zdaniem dyrektora warszawskiej placówki przy ul. Dolnej, głównym problemem związanym z opracowywaniem IPU jest wyznaczanie wychowankom opiekuna usamodzielnienia. Oni sami bardzo często wskazują na swoich rodziców, ale w opinii dyrektora jednego ze skontrolowanych MOW nie jest to najlepsze wyjście - skoro wcześniej rodzice nie sprawdzali się jako wychowawcy, nie poradzą sobie z nowym zadaniem, a ich rola zostanie ograniczona do podpisywania dokumentów, na podstawie których byli wychowankowie MOW będą dostawać przysługującą im pomoc. W ocenie dyrektora jednego

z ośrodków potrzebne są uregulowania prawne, dzięki którym na opiekuna usamodzielnienia będzie można wyznaczyć pracownika ośrodka pomocy społecznej zlokalizowanego w miejscu zamieszkania byłego podopiecznego MOW.

Z kontroli wynika, że na 118 IPU sporządzonych w skontrolowanych ośrodkach, w 21 przypadkach (ok. 18%) opiekunami usamodzielnienia byli ich pracownicy (wychowawca, psycholog, pedagog), w pozostałych najczęściej rodzice, opiekunowie lub osoby z najbliższej rodziny wychowanka.

Z załącznika do rozporządzenia ministra edukacji z 2017 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek wynika, że w planowaniu pracy powinny one uwzględniać wnioski z badań zewnętrznych i wewnętrznych. Zdaniem Izby, monitorowanie losów byłych podopiecznych MOW wpisuje się w takie działania i większość skontrolowanych ośrodków je podejmowało. Sprawdzano czy wychowankowie zgłosili się do ośrodków pomocy społecznej by realizować IPU, czy podjęli pracę, dalszą naukę i czy weszli w konflikt z prawem. Informacje zebrane telefonicznie, e-mailowo czy w bezpośrednich rozmowach z byłymi wychowankami i ich opiekunami były analizowane i wykorzystywane przez MOW do poszerzenia oferty kształcenia i planowania dalszych oddziaływań w stosunku do podopiecznych wciąż przebywających w placówkach.

Jednak w 2020 r. w związku z wejściem w życie RODO powstały wątpliwości co do podstawy prawnej i legalności pozyskiwania informacji. Z tego powodu monitorowanie losów wychowanków znacznie ograniczono w jednym z 14 skontrolowanych ośrodków, w dwóch innych monitoringu nie prowadzono. Tymczasem **zdaniem NIK, brak dostępu do danych o sytuacji byłych podopiecznych znacząco ogranicza możliwość oceny przez MOW skuteczności podejmowanych przez nie działań, których celem jest przygotowanie wychowanków do życia z zachowaniem norm społecznych i prawnych.**

W ramach kontroli NIK sprawdziła, co działo się z 336 wychowankami badanych MOW, którzy zostali skreślonymi z ewidencji w latach 2018-2020,

z czego połowa z powodu długotrwałej nieobecności, a połowa z powodu ukończenia 18. roku życia:

- w konflikt z prawem weszło 76 osób, czyli 23%, to wzrost w porównaniu z okresem 2014-2016, wtedy ten odsetek wyniósł 21%;
- naukę kontynuowały 183 osoby, czyli 54,5%, to wzrost z 37,1%;
- pracę podjęło 173 byłych wychowanków MOW, czyli 51,5%, wcześniej odsetek ten wyniósł 43,5%.

NIK zbadała także ile ze 148 osób, które zostały skreślone z ewidencji z powodu osiągnięcia

pełnoletności zgłosiło się do ośrodków pomocy by realizować stworzony dla nich jeszcze w MOW Indywidualny Program Usamodzielnienia. Do powiatowych lub miejskich centrów pomocy rodzinie zgłosiło się 92 byłych wychowanków MOW, czyli ok.62%. Z danych pozyskanych w 2017 r. wynika, że w badanym wówczas okresie ten odsetek wyniósł blisko 61%.

WNIOSKI

Do Ministra Edukacji i Nauki

wniosek de lege ferenda:

- o podjęcie działań zmierzających do zmiany 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 w zakresie określenia w § 6 ust. 5 ww. rozporządzenia dodatkowego terminu określającego czas na opracowanie Indywidualnego Programu Edukacyjno-Terapeutycznego liczonego od dnia przyjęcia wychowanka do ośrodka.

oraz o:

- wypracowanie standardów w zakresie przewożenia wychowanków przez pracowników MOW, w celu zwiększenia bezpieczeństwa wszystkich osób biorących udział w przewożeniu nieletnich, tj. niezrealizowanego wniosku z 2017 r.;
- wypracowanie standardów postępowania dla pracowników MOW pełniących rolę opiekuna usamodzielnienia, do czasu otrzymania potwierdzonej informacji o przejęciu funkcji opiekuna usamodzielnienia przez inną osobę, tj. niezrealizowanego wniosku z 2017 r.;
- wypracowanie standardów postępowania pracowników MOW w zakresie pozyskiwania informacji o losach wychowanków, którzy opuścili MOW, w celu możliwości monitorowania, analizowania i weryfikowania efektów działań podejmowanych przez ośrodek, a w konsekwencji modyfikowania prowadzonych działań.

Do Dyrektorów MOW

- o zapewnienie opieki psychologiczno-pedagogicznej w tygodniowym wymiarze godzin adekwatnym do potrzeb i liczby wychowanków, który pozwalałby na prowadzenie zindywidualizowanej terapii;
- o zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim wychowankom skierowanym do placówki;
- o opracowywanie IPE-T dla każdego wychowanka przyjętego do ośrodka, z uwzględnieniem wszystkich wymaganych elementów;
- o zapewnienie w MOW bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu.

Źródło: NIK