



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 28 marca 2023 r.

ZP-NKWR.431.2.9.2023.PSZ

Pani  
**Izabela Łuków**  
Dyrektor  
Dolnośląskiego Ośrodka  
Polityki Społecznej  
we Wrocławiu

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 27 i 28 lutego 2023 r. na podstawie art. 186 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, kontrolerzy Piotr Szafarowicz główny specjalista i Emilia Molska – Kaźmierczak starszy inspektor wojewódzki z Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadzili kontrolę kompleksową w trybie zwykłym w Dolnośląskim Ośrodku Polityki Społecznej we Wrocławiu przy ul. Trzebnickiej 42 – 44, zwanym dalej „DOPS” lub „Ośrodkiem”.

Przedmiotem kontroli była ocena realizacji zadań samorządu województwa w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym w dniu 22 grudnia 2022 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego Planem kontroli na I półrocze 2023 r.

W okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 1 lutego 2022 r. do dnia kontroli, funkcję Dyrektora Ośrodka pełniła Pani Izabela Łuków – odpowiedzialna za realizację zadań w ocenianych obszarach. W wyniku przeprowadzonej kontroli wydaje się ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, a jej uzasadnieniem jest ustalony stan faktyczny i prawny. Kontrola została odnotowana w Księżce kontroli DOPS pod numerem 3/2023.

Postępowanie kontrolne przeprowadzono na podstawie przedłożonej dokumentacji dotyczącej działalności Ośrodka w zakresie objętym kontrolą oraz wyjaśnień złożonych do protokołu przez dyrektora DOPS.

Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej we Wrocławiu przy ul. Trzebnickiej 42 – 44 jest samorządową jednostką organizacyjną, nie posiadającą osobowości prawnej. Obszarem działania Ośrodka jest teren województwa dolnośląskiego. Zgodnie z § 1 pkt 4 załącznika do uchwały nr XLV/1521/18 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie nadania statutu Dolnośląskiemu Ośrodkowi Polityki Społecznej, Ośrodek działa na podstawie m.in. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Zgodnie z art. 183 ustawy do zadań własnych samorządu województwa należy prowadzenie interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych i regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych, opracowywanie programów dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, będących integralną częścią strategii rozwoju województwa, promowanie nowych rozwiązań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr jednostek organizacyjnych samorządu gminnego i powiatowego oraz sporządzanie sprawozdań rzeczowo – finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie. Dodatkowo, zgodnie z art. 184 ustawy, do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa należy organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz realizacja zadań wynikających z rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Wyżej wymienione zadania w województwie wykonuje regionalny ośrodek polityki społecznej, którym w województwie dolnośląskim jest DOPS we Wrocławiu.

W toku prowadzonych czynności kontrolnych dyrektor Ośrodka złożył do protokołu wyjaśnienia, że od dnia wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tj. od dnia 1 stycznia 2012 r. marszałek Województwa Dolnośląskiego nie prowadził i nie prowadzi oraz nie zlecił prowadzenia interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego, pomimo zainteresowania ze strony jednostek organizacyjnych Kościoła Katolickiego (Zgromadzenia w Krzydlinie i Kłodzku), jak i jednostki samorządu terytorialnego (powiat jaworski prowadzący dawny Dom Małego Dziecka w Jaworze). Na przestrzeni 10 lat obowiązywania ustawy samorząd województwa nie monitorował potrzeb w zakresie organizacji i prowadzenia w województwie dolnośląskim interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego. Zdaniem marszałka województwa to zadanie ma charakter fakultatywny, a alternatywną metodą zabezpieczania noworodków pozostawianych w szpitalach jest ich umieszczanie w rodzinach preadopcyjnych, pełniących do czasu orzeczenia sądowego o przysposobieniu, funkcję rodzin zastępczych. Wskazane rozwiązanie nie generuje również tak wysokich nakładów finansowych, jak instytucjonalna forma pieczy

zastępczej zwłaszcza, że pobyt dziecka w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym może trwać tylko do ukończenia przez nie 1 roku życia. Jest to często zbyt krótki czas, aby uregulować wszystkie kwestie prawne związane z przysposobieniem. Pod rządami obowiązującej ustawy samorząd województwa dolnośląskiego nie zdecydował się na prowadzenie lub zlecenie prowadzenia regionalnej placówki opiekuńczo – terapeutycznej. Co najmniej jedna propozycja złożona marszałkowi na zlecenie prowadzenia ww. placówki nie uzyskała akceptacji ze względu na rozbieżność oczekiwań dotyczących profilu jednostki. Marszałek nie podjął również żadnych działań mających na celu rozpoznanie potrzeb powiatów województwa dolnośląskiego w zakresie zapewnienia specjalistycznej opieki i rehabilitacji dzieciom wymagającym szczególnej troski ze względu na stan zdrowia. O potrzeby w opisywanym zakresie nie rozpytano także w wydziałach rodzinnych i nieletnich sądów rejonowych czy funkcjonujących placówkach opiekuńczo – wychowawczych. Podobnie jak w przypadku interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego, zadanie prowadzenia regionalnej placówki opiekuńczo – wychowawczej ma, w ocenie marszałka województwa, charakter fakultatywny (*dowód: akta kontroli str. 15 – 17*).

W ocenie organu kontroli podział zadań administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej został dokonany w dziale VI ustawy. Każdej z jednostek samorządu terytorialnego przypisano zadania własne i zlecone ze wskazanego zakresu, określono także, jakie są zadania wojewody i ministra właściwego do spraw rodziny. Warto zauważyć, że w żadnym z tych przepisów nie posłużono się określeniami charakteru takich zadań - czy są one obligatoryjne czy fakultatywne, nie zamieszczono takiego wyjaśnienia także w art. 183 ustawy. Z powyższego nie wynika jednak, że w związku z tym którakolwiek z jednostek samorządu terytorialnego zyskała w ten sposób swobodę wyboru, czy dane zadanie ma realizować. Gdyby przyjąć takie założenie, że brak zastrzeżenia o obowiązku realizacji danego zadania (dookreślenie, że dane zadania są „obligatoryjne” lub „obowiązkowe”) jest równoznaczny z możliwością rezygnacji z ich wykonania przez jednostkę samorządu, to z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że w związku z brakiem placówek i form wsparcia rodzin przestałby funkcjonować system pieczy zastępczej. Trudności finansowe czy organizacyjne mogłyby stanowić wówczas uzasadnienie rezygnacji z realizacji zadania publicznego. Założenia ustawodawcy przedstawiono natomiast w preambule ustawy, gdzie stwierdza się, że akt ten został przygotowany *„dla dobra dzieci, które potrzebują szczególnej ochrony i pomocy ze strony dorosłych, środowiska rodzinnego, atmosfery szczęścia, miłości i zrozumienia, w trosce o ich harmonijny rozwój i przyszłą samodzielność życiową, dla zapewnienia ochrony przysługujących im praw i wolności,*

*dla dobra rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa oraz naturalnym środowiskiem rozwoju, i dobra wszystkich jej członków, a w szczególności dzieci, w przekonaniu, że skuteczna pomoc dla rodziny przeżywającej trudności w opiece i wychowywaniu dzieci oraz skuteczna ochrona dzieci i pomoc dla nich może być osiągnięta przez współpracę wszystkich osób, instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami".* Jednostka samorządu terytorialnego ma zatem zmierzać do realizacji opisanego w ten sposób celu, co odpowiada założeniom ustrojowym. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094) jasno wskazuje, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami (art. 14 ust. 1) i nie wprowadza przy tym żadnych wyjątków. W art. 2 ust. 2 tej samej ustawy wskazano, że do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. W art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa przewidziano natomiast, że samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Dodatkowo, jak wyjaśnia się w literaturze, do zadań własnych samorządu województwa w sferze pieczy zastępczej należy prowadzenie interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych i regionalnych placówek opiekuńczo – terapeutycznych, których rolą i zadaniem jest wsparcie dzieci wymagających specjalistycznej opieki, ponieważ piecza zastępcza organizowana przez powiat nie jest im w stanie tych odpowiednich warunków zapewnić (B. Królak, M. Rączka: Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz, Warszawa 2017, komentarz do art. 183). Z powyższego jasno wynika, że zadanie samorządu województwa jest jego zadaniem własnym, nie realizowanym przez inną jednostkę, na nim ciąży zatem obowiązek zapewnienia stosownej opieki dzieciom, które jej potrzebują. Oczywiście tworzenie i prowadzenie jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w sytuacji, gdy nie ma potrzeby korzystania z takiej specjalistycznej opieki nie jest działaniem celowym i ewentualnie mogłoby uzasadniać brak takiej jednostki na terenie województwa. Taka decyzja musiałaby zostać jednak poprzedzona dogłębną analizą, jakie są w tym zakresie potrzeby na terenie województwa i stwierdzeniem, że na tym terenie nie ma przypadków, w których konieczne byłoby udzielenie wsparcia w takiej właśnie formie w związku z brakiem dzieci pozostających w pieczy zastępczej, które potrzebują specjalistycznej opieki medycznej i rehabilitacji. Nawet w takim przypadku samorząd województwa byłby zobowiązany do zapewnienia właściwego wsparcia w sytuacji, gdy tylko się taka potrzeba pojawi. Brak ośrodka czy placówki nie zwalnia bowiem samorządu województwa

z obowiązku wykonania zadania, które zostało mu ustawowo przypisane i to ta jednostka samorządu terytorialnego musi zapewnić właściwą, specjalistyczną opiekę dziecku, które nie będzie mogło zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo – wychowawczej (*dowód: akta kontroli str. 91 – 95*).

Realizując obowiązek wynikający z art. 183 pkt 2 ustawy Zarząd Województwa Dolnośląskiego podjął uchwałę nr 2509/V/16 z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2016 – 2022, zwanego dalej „Programem”. W części III Programu pn. „Organizacja systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej” szczegółowo omówiono organizację i podział zadań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przypisanych ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego – gminie, powiatowi i województwie. Wskazano, że do zadań własnych samorządu województwa należy m.in. prowadzenie interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych i regionalnych placówek opiekuńczo – terapeutycznych. W części IV Programu zdiagnozowano zjawiska i problemy społeczne mające wpływ na kondycję rodziny dolnośląskiej, tj. zjawisko suburbanizacji, depopulacji, spadek udziału ludności młodej w strukturze społeczeństwa przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym, migracje, w tym migracje zagraniczne, starzenie się populacji, malejące bezrobocie, malejące tendencje do zawierania związków małżeńskich oraz wzrost liczby rozwodów i separacji. Dominującym typem rodziny w województwie dolnośląskim było „małżeństwo”, następnie „matki z dziećmi” oraz „związki partnerskie”. Wśród ogółu rodzin 73% stanowiły rodziny z dziećmi. Przytoczone dane liczbowe pozwoliły także zobrazować skalę korzystania przez rodziny dolnośląskie ze wsparcia pomocy społecznej, jak również rozwój infrastruktury zapewniającej opiekę nad dzieckiem np. żłobki, klub dziecięcy, przedszkola, itp. W zakresie diagnozy systemu wsparcia i pieczy zastępczej skoncentrowano się na danych liczbowych dotyczących zadań własnych gminy (liczba asystentów rodzin i placówek wsparcia dziennego) oraz powiatu (formy rodzinnej pieczy zastępczej, usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej i placówek resortowych oraz typy i liczba placówek opiekuńczo – wychowawczych). W zakresie zadań samorządu województwa skoncentrowano się tylko na realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, tj. prowadzenia ośrodków adopcyjnych. Diagnoza nie zawiera żadnych informacji i danych dotyczących dzieci umieszczonych w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej, które ze względu na stan zdrowia wymagały stosowania specjalistycznej opieki i rehabilitacji. Zgodnie z założeniami ustawy, takie dzieci są w kręgu zainteresowania samorządu województwa. Pomimo, iż w części V Programu dotyczącej celów w zakresie wzmocnienia

systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej wskazano na konieczność monitorowania potrzeb w zakresie specjalistycznej opieki nad dzieckiem w ramach pieczy zastępczej i tworzenia rozwiązań adekwatnych do zdiagnozowanych potrzeb, nie przedłożono w trakcie czynności kontrolnych żadnej dokumentacji potwierdzającej realizację tego zadania. W ocenie organu kontroli kolejna edycja Programu (od roku 2023) nie może pomijać wskazanej wyżej problematyki (*dowód: akta kontroli str. 17 – 18, 26 – 72*).

W okresie objętym kontrolą Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej realizował zadanie w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr jednostek organizacyjnych samorządu gminnego i powiatowego, o którym mowa w art. 183 pkt 3a ustawy. W ramach projektu „Doskonalenie kompetencji kadr systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej” przeprowadzono w 2022 roku 47 bezpłatnych szkoleń w formie zdalnej, stacjonarnej i wyjazdowej, na które zrekrutowano 874 osoby. Tematyka przeprowadzonych szkoleń dotyczyła, m.in.: pracy z rodziną, pracy z dzieckiem po traumie, różnych dysfunkcji i zaburzeń, uzależnień, budowania relacji i więzi, komunikacji, radzenia sobie z problemami, itp. Organizacją szkoleń, rekrutacją uczestników oraz wykładowców zajmował się Dział Funduszy Unijnych, będący komórką organizacyjną DOPS. Odbiorcami treści szkoleniowych byli przede wszystkim pracownicy socjalni z ośrodków pomocy społecznej, asystenci rodziny, koordynatorzy organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz pracownicy domów pomocy społecznej i środowiskowych domów samopomocy. Stwierdzono, że w grupie beneficjentów szkoleń nie było dyrektorów, wychowawców, pedagogów i psychologów, czyli osób pracujących z dziećmi w placówkach opiekuńczo – wychowawczych. Biorąc pod uwagę liczbę placówek opiekuńczo – wychowawczych działających na terenie Dolnego Śląska, jest to duża grupa zawodowa, z licznymi obowiązkami realizowanymi w systemie pracy ciągłej, jak również obciążona emocjonalnie poprzez stały kontakt ze skutkami traumy u dzieci. Przygotowując bieżącą ofertę szkoleniową należy objąć regularnymi szkoleniami osoby pracujące z dziećmi w placówkach opiekuńczo – wychowawczych, które w większości są jednostkami organizacyjnymi samorządu powiatowego (*dowód: akta kontroli str. 20, 73 – 77*).

Na podstawie danych w Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS) stwierdzono, że Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, w okresie objętym kontrolą, terminowo przekazywał Wojewodzie Dolnośląskiemu sprawozdania rzeczowo – finansowe z wykonywania przez samorząd województwa zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w I i II półroczu 2022 r. (*dowód: akta kontroli str. 78 – 85*).

Marszałek Województwa Dolnośląskiego w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, od dnia 1 stycznia 2012 r. prowadzi Ośrodek Adopcyjny we Wrocławiu, będący komórką organizacyjną DOPS, oraz nieprzerwanie od dnia wejścia w życie ustawy, zleca zadanie prowadzenia ośrodka adopcyjnego Archidiecezjalnemu Ośrodkowi Adopcyjnemu we Wrocławiu oraz Karkonoskiemu Stowarzyszeniu Pomocy Dziecku i Rodzinie NADZIEJA w Jeleniej Górze. Bieżące umowy na realizację ww. zadania zostały zawarte z obydwoma podmiotami w dniu 22 lutego 2022 r. na okres 5 lat, tj. od 2022 do 2026 roku. Zgodnie z art. 185 ust. 2 ustawy dyrektor Ośrodka corocznie składa Zarządowi Województwa Dolnośląskiego sprawozdanie z działalności publicznego Ośrodka Adopcyjnego działającego w strukturze DOPS (*dowód: akta kontroli str. 18 – 19, 86 – 90*).

W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej w trybie zwykłym w Dolnośląskim Ośrodku Polityki Społecznej we Wrocławiu stwierdzono, w badanym zakresie, następujące nieprawidłowości:

- 1) samorząd województwa nie prowadzi i zlecił prowadzenia interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego;
- 2) samorząd województwa nie prowadzi i zlecił prowadzenia regionalnej placówki opiekuńczo – terapeutycznej;
- 3) oferta szkoleń dla kadr jednostek organizacyjnych samorządu powiatowego nie obejmowała osób pracujących z dziećmi w placówkach opiekuńczo – wychowawczych.

Wobec stwierdzonych powyżej nieprawidłowości, wydaje się zalecenia pokontrolne:

- 1) Zapewnić dzieciom, które wymagają specjalistycznych oddziaływań i w okresie oczekiwania na przysposobienie nie mogą być umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej, opiekę w ramach interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego.

Podstawa prawna: art. 183 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 z późn. zm.)

Termin realizacji: niezwłocznie.

- 2) Zapewnić dzieciom wymagającym szczególnej opieki i rehabilitacji ze względu na stan zdrowia, które nie mogą być umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub placówce opiekuńczo – wychowawczej, opiekę w ramach regionalnej placówki opiekuńczo – terapeutycznej.

Podstawa prawna: art. 183 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 z późn. zm.)

Termin realizacji: niezwłocznie.

3) Przygotowywać ofertę szkoleniową dla wszystkich pracowników jednostek organizacyjnych samorządu powiatowego realizujących zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Podstawa prawna: art. 183 pkt 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 z późn. zm.)

Termin realizacji: na bieżąco.

**Pouczenie:**

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego składa się na zasadach określonych w art. 197d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 z późn. zm.). W terminie do dnia **30 kwietnia 2023 r.** kierownik jednostki podlegającej kontroli winien powiadomić Wojewodę Dolnośląskiego o sposobie realizacji uwag, wniosków i zaleceń przedstawionych w niniejszym wystąpieniu.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*Danuta Zawilla*  
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU  
Zdrowia i Polityki Społecznej

.....  
(kierownik komórki do spraw kontroli)

*Przedstawiciel*  
.....  
(przewodniczący zespołu inspektorów)

*E. Nowak*  
.....  
(członek zespołu inspektorów)

*ca*