



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 4101-001-03/2014
P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 – Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler/Kontrolerzy	1. Piotr Chwaliński, upoważnienie do kontroli nr 89380 z dnia 12 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Marek Przystolik, upoważnienie do kontroli nr 89381 z dnia 12 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Pl. Słowiański 17, 82-200 Malbork, zwane dalej PCPR.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Sawirska, Kierownik PCPR w Malborku. (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ PCPR prawidłowo realizowało zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej. Rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia prowadzone było z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, a środki finansowe zabezpieczały potrzeby. Na podkreślenie zasługuje również wprowadzenie dobrych praktyk w zakresie monitorowania działań usamodzielnianego wychowanka oraz odpowiedniego dostosowania formy pomocy do jego możliwości.

Z ustaleń kontroli wynika, że proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie był w pełni skuteczny. Występowały bowiem przypadki odstępowania od procesu usamodzielnienia, bezrobocie wśród wychowanków, a także braku możliwości w zapewnianiu usamodzielniającym się wychowankom odpowiednich warunków mieszkaniowych, co dla niektórych może oznaczać konieczność powrotu do dawnego środowiska.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W badanym okresie 2012-2013, na realizację zadań w zakresie udzielonej pomocy usamodzielnianym wychowankom, PCPR wydatkowało łącznie kwotę 175,9 tys. zł, przyznając w poszczególnych formach pomocy najniższe świadczenia przewidziane przepisami ustawy o pieczy zastępczej. W strukturze udzielonych świadczeń dla 24 usamodzielnianych wychowanków, najwięcej bo 21 (42,0% ogółu), dotyczyło pomocy na kontynuowanie nauki, na zagospodarowanie w formie rzeczowej przyznano 14 świadczeń (28,0%) oraz 15 świadczeń (30,0%) jako pomoc pieniężną na usamodzielnienie. Na podkreślenie zasługuje to, że PCPR w ramach dobrych praktyk, wprowadziło obowiązkowe, comiesięczne dostarczanie zaświadczeń o kontynuowaniu nauki, co dodatkowo stworzyło możliwość bieżącego i stałego kontaktu z wychowankami.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe wyjaśnienie.

Niewystarczająco skuteczne były jednak działania PCPR w zakresie wspierania wychowanków w zakresie terminowego wskazania opiekuna usamodzielnienia oraz opracowaniu indywidualnych programów usamodzielnienia (IPU), wynikających z przepisów art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej. Trudności występowały również w zapewnieniu usamodzielnianym wychowankom odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Badając realizację wymogów ustawowych, NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na:

- niestosowaniu procedury wszczęcia postępowania w pięciu wydanych decyzjach administracyjnych o uchyleniu decyzji przyznającej pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, co niezgodne było z art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego,
- nieumieszczeniu na 11 złożonych przez usamodzielnianych wychowanków wnioskach dotyczących uzyskania pomocy, właściwej adnotacji daty wpływu pisma do PCPR, co było niezgodne z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz przyjętymi zasadami określonymi w zarządzeniu Kierownika PCPR w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych,

W ocenie NIK, w/w nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowe, bieżące realizowanie zadań z zakresu udzielonej pomocy usamodzielnianym wychowankom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W badanym okresie, zakres działalności i organizację PCPR określał statut stanowiący załącznik do Uchwały Rady Powiatu Malborskiego Nr XI/102/2011 z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Malborku oraz Uchwała Zarządu Powiatu Malborskiego Nr 79/2011 z dnia 26 września 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego.

Z dniem 1 stycznia 2012 r., ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej², zwana dalej „ustawą o pieczy zastępczej” wprowadziła zmiany dotyczące pomocy i organizowania wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne. Realizując ustawę o pieczy zastępczej odnośnie postępowania przy realizowaniu zadań w zakresie udzielonej pomocy usamodzielnianym wychowankom (w tym wydanych decyzji dotyczących przyznania, zmiany lub uchylenia pomocy dla osób usamodzielnianych na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie), PCPR stosowało między innymi przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego³ (kpa).

W okresie objętym kontrolą PCPR zatrudniało na pełnych etatach dziewięć osób, z tego trzy osoby zatrudnione w dziale pieczy zastępczej (specjalista pracy z rodziną, dwóch koordynatorów) oraz dwie osoby na stanowisku pracownika socjalnego, z których jedna osoba dodatkowo realizowała zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków.

(dowód: akta kontroli str. 9-39)

1. Realizacja zadań w zakresie usamodzielniania wychowanków, w tym wybór form pomocy.

Opis stanu faktycznego

1. Informacje dotyczące liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia oraz z tym związanych potrzeb finansowych, PCPR prowadziło w formie bazy danych ujętej w informatycznym systemie Pomost, dotyczącym pomocy społecznej. Pozostałe dane o wychowankach przebywających w ośrodkach na podstawie ustawy o pomocy społecznej z terenu i z poza terenu powiatu malborskiego, były pozyskiwane do dnia 10 grudnia roku poprzedzającego, którzy w danym roku kalendarzowym osiągnęli pełnoletniość (stosownie

² Dz.U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 267

do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie)⁴.

PCPR udzielało informacji w zakresie świadczonych usług, w tym o możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnianiem poprzez między innymi szczegółowe umieszczenie informacji na stronie internetowej www.pcpr.powiat.malbork.pl, na spotkaniach organizowanych dla rodzin zastępczych, podczas prowadzonych szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze, udział w dniach otwartych np. w ZUS, Dzień rodzicielstwa zastępczego oraz dostępnych w siedzibie PCPR broszur, ulotek, plakatów w zakresie pieczy zastępczej.

2. W badanym okresie 2012 – 2013, pomoc PCPR dla osób opuszczających rodziny zastępcze oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, realizowana była w trzech przyznanych formach objętych działaniami wymienionymi w art. 140 ustawy o pieczy zastępczej, tj. na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie oraz zagospodarowanie. W roku 2012 r. pomocą dla usamodzielnianych wychowanków objęto ogółem 10 wychowanków, którym na kontynuowanie nauki przyznano 10 świadczeń na kwotę 25,2 tys. zł, jako pomoc pieniężną na usamodzielnienie przyznano siedem świadczeń na kwotę 36,3 tys. zł oraz na zagospodarowanie w formie rzeczowej udzielono dziewięć świadczeń na kwotę 14,4 tys. zł.

W 2013 r. pomocą objętych zostało ogółem 14 usamodzielnianych wychowanków, którym na kontynuowanie nauki przyznano 11 świadczeń na kwotę 64,6 tys. zł, jako pomoc pieniężną na usamodzielnienie przyznano osiem świadczeń na kwotę 21,2 tys. zł oraz na zagospodarowanie w formie rzeczowej przyznano pięć świadczeń na kwotę 14,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 40-53)

W okresie objętym kontrolą, na realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, w tym obejmujących również potrzeby związane z usamodzielnianiem wychowanków, PCPR otrzymywało środki finansowe na podstawie składanych Staroście Powiatu rocznych planów budżetowych. W planie finansowym oraz w ewidencji księgowej PCPR, wydatki te ujmowane były w Dziale 852 – *Pomoc społeczna*, rozdział 85204 – *Rodziny zastępcze* oraz w rozdziale 85201 – *Placówki opiekuńczo-wychowawcze*, § 3110 – *Świadczenia społeczne*. Ewidencja księgowa prowadzona była oddzielnie w podziale na świadczenia dla pieczy zastępczej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych.

W roku 2012 na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, pomocą w zakresie usamodzielnienia również z lat poprzednich objętych było ogółem 90 wychowanków, dla których przyznano 822 świadczenia, z tego najwięcej bo 746 świadczeń dla 90 osób dotyczyło pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Zrealizowane wydatki wyniosły łącznie 603,5 tys. zł, tj. 90,0% zaplanowanych na usamodzielnienie środków finansowych i stanowiły one 17,4% wydatków ogółem poniesionych na pieczę zastępczą.

W 2013 r., PCPR objęło pomocą na usamodzielnienie 100 wychowanków, przyznając im łącznie 929 świadczeń, z tego 890 świadczeń dla 97 osób na pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki. Zrealizowane wydatki na usamodzielnienie wyniosły łącznie 528,2 tys. zł, tj. 85,9% zaplanowanych środków finansowych, co stanowiło 15,7% wydatków ogółem na pieczę zastępczą.

(dowód: akta kontroli str. 54-93)

3. Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, Rada Powiatu Malborka w dniu 22 lutego 2012 r. przyjęła do realizacji Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie na lata 2012 – 2014⁶. Program opracowany został przez kierownika PCPR, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o wspieraniu rodziny.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 954

⁵ Dz.U. z 2013 r. Nr 182 ze zm.

⁶ Uchwała Nr XIII/124/2012 Rady Powiatu Malborskiego w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej.

Jako cel strategiczny Programu podano stworzenie efektywnego systemu rozwoju pieczy zastępczej na terenie powiatu malborskiego w zakresie zapewnienia właściwej opieki i warunków do wychowywania oraz kontynuowania nauki, pomoc w usamodzielnianiu się dzieciom pozbawionym całkowicie lub częściowo rodziców. Zgodnie z art. 182 ust. 5 oraz ust. 6 ustawy o pieczy zastępczej, Program wskazywał cele główne i szczegółowe, w tym wspieranie procesu usamodzielniania wychowanków, uwzględniał coroczne limity powołania/pozyskania nowych rodzin zastępczych zawodowych.

Ponadto, stosownie do art. 180 ustawy, PCPR w latach 2012-2013 kontynuował między innymi Projekt systemowy EFS dotyczący wspierania rodziny „My też mamy prawo”. Skierowany był on do wychowanków oraz rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka. Rekrutacja odbywała się na podstawie posiadanej przez PCPR bazy danych, przyjętego regulaminu oraz z udziałem psychologa, doradcy zawodowego. W badanym okresie w szkoleniach obejmujących umiejętności społeczne, podnoszenia kwalifikacji zawodowych uczestniczyło łącznie 28 wychowanków.

W ramach resortowych programów wspierania rodziny (50% stanowiła dotacja z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej), PCPR przeprowadziło osiem projektów na kwotę ogółem 306,7 tys. zł, obejmujących między innymi: szkolenie dla kandydatów na rodziny zastępcze niezawodowe, szkolenie dla funkcjonujących rodzin zastępczych, osób prowadzących rodzinne domy dziecka, dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Przyjęte przez Radę Powiatu Malborskiego roczne sprawozdania z efektów realizacji planu finansowo-rzeczowego pomocy społecznej, zawierały między innymi informacje z działalności dotyczącej pieczy zastępczej i wydatków związanych z usamodzielnianiem wychowanków⁷. Sprawy dotyczące pieczy zastępczej, w tym usamodzielnianych wychowanków, były omawiane na trzech posiedzeniach Komisji Polityki Prorodzinnej, Społecznej i Ochrony Zdrowia w 2012 r. oraz w roku 2013.

Półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania przez Powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za lata 2012-2013, w tym zadań dotyczących realizacji pomocy w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, zgodnie z § 3 rozporządzenia MPiPS z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁸ były terminowo przekazywane do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, tj. do końca lipca oraz stycznia.

(dowód: akta kontroli str. 94-137)

W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzone w PCPR przez Starostę powiatu malborskiego kontrole w zakresie działalności dotyczącej usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej. Stosownie do art. 122 ustawy, Wojewoda Pomorski w 2013 r. dokonał kontroli trzech placówek socjalizacyjnych (opiekuńczo-wychowawczych) prowadzonych na zlecenie powiatu malborskiego przez „Fundacja Dzieciom – wyrównajmy ich Szanse”, a nadzorowanych przez PCPR. Wszystkie obiekty spełniły warunki i odpowiednie standardy do prowadzenia placówek.

4. Powiat malborski nie dysponował bazą lokalową w celu zapewnienia wychowankom odpowiednich warunków mieszkaniowych, jak również budżet powiatu nie uwzględniał środków na tego typu działania (w wyjaśnieniu podano, iż czynnikami stanowiącymi barierę w zakresie utworzenia mieszkaniowych zasobów socjalnych, tj. mieszkań chronionych była niewystarczająca ilość środków własnych, niski udział wsparcia finansowego z budżetu państwa, brak odpowiednich nieruchomości czy też terenów inwestycyjnych).

Na podstawie zawartego Porozumienia z 2007 r. z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej oraz ze Stowarzyszeniem św. Faustyny „Fides” w Malborku, PCPR dysponowało jednym mieszkaniem chronionym dla osób wymagających takiej formy wsparcia. W latach 2007-2012 z mieszkania chronionego skorzystało czterech wychowanków, a w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych, w mieszkaniu tym przebywała jedna osoba.

⁷ Uchwała Nr XXIII/235/2013 z dnia 27 lutego 2013 r. oraz Nr XXXIII/334/2014 r. z dnia 27 lutego 2014 r.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 1371

W okresie 2012-2013 nie został złożony żaden wniosek o pomoc w skorzystaniu z mieszkania chronionego.

(dowód: akta kontroli str. 138-143)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność.

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z obowiązującą od 1 stycznia 2012 r. ustawą o wspieraniu rodziny, PCPR kontynuował działalność przyznawania po uzyskaniu pełnoletniości wychowankom opuszczającym rodziny zastępcze, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, a także udzielał pomocy i informacji w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i zatrudnienia.

Rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych w danym roku do usamodzielnienia dokonywane było na podstawie istniejącej w PCPR bazy danych wychowanków pochodzących z rodzin zastępczych oraz pozyskiwanych informacji z placówek opiekuńczo-wychowawczych funkcjonujących na terenie powiatu malborskiego, jak również na podstawie danych otrzymanych z placówek poza terenem powiatu, w których przebywały takie osoby. Realizując zadania w zakresie usamodzielniania wychowanków, PCPR z wyprzedzeniem 3-4 miesięcy przed osiągnięciem pełnoletniości, pisemnie zawiadamiał rodziny zastępcze w których przebywali wychowankowie, o procesie usamodzielniania wynikającym z ustawy o pieczy zastępczej, załączając m.in. wniosek o przyznanie świadczenia w przypadku pozostania w dotychczasowej rodzinie, podstawowe informacje o udzielanej pomocy oraz wyznaczał termin zgłoszenia się do swojej siedziby wraz z małoletnim, dostarczając zaświadczenie ze szkoły o kontynuowaniu nauki.

W latach 2010-2013 spośród 12 usamodzielnianych wychowanków, którzy zwrócili się o lokal z zasobów Miasta Malbork, sześciu zawarło umowy najmu lokalu mieszkalnego, z tego w roku 2012 przyznano cztery, a w 2013 r. dwa lokale mieszkalne. Średni czas oczekiwania dla złożonych wniosków w 2010 r. wynosił 41 miesięcy i sukcesywnie zmniejszał się osiągając 13 miesięcy w 2012 r. i 8 miesięcy w 2013 r.

Pomoc PCPR w pozyskaniu mieszkania przez wychowanka polegała, między innymi, na napisaniu odpowiedniego wniosku wraz z rekomendacją o jego przydział z zasobów lokalowych gminy, znalezieniu lokalu lub pokoju pod wynajem, jak również prowadzeniu rozmów z ośrodkami pomocy społecznej o partycypowanie w kosztach najmu. W zakresie udzielenia pomocy w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc ta polegała m.in. na udzieleniu wsparcia w sporządzeniu CV, listów motywacyjnych, informowania o ofertach pracy ogłaszanych na stronach internetowych, zapraszania na coroczne Targi Pracy organizowane przez Powiatowy Urząd Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 144-151)

2. Przyjęte zarządzeniem kierownika PCPR kryteria regulujące przyznawanie świadczeń na usamodzielnienie oraz zagospodarowanie, przedstawiały między innymi składniki materiałów oraz przedziały kwotowe dla przeprowadzenia remontu, wyposażenia mieszkania, zakupu niezbędnych urządzeń domowych, pomocy naukowych, sprzętu rehabilitacyjnego, sprzętu, który mógłby służyć do podjęcia zatrudnienia.

Pomoc dla usamodzielnianego wychowanka przyznawana była na podstawie złożonego przez niego wniosku z wyszczególnieniem składników i kwoty na zagospodarowanie oraz na usamodzielnienie, a środki finansowe przekazywano na podane konto bankowe wychowanka lub w szczególnych przypadkach na rachunek bankowy sklepu po wystawieniu faktury zakupu.

Środki finansowe były wydatkowane zgodnie z ustaleniami zawartymi w IPU oraz zapisami wydanych decyzji administracyjnych. Na kontynuowanie nauki środki przyznawane były stosownie do posiadanych przez wychowanka miesięcznych dochodów, a pomoc na usamodzielnienie w wysokości uzależnionej od czasu przebywania w pieczy zastępczej, tj. zgodnie z art. 149 ustawy o pieczy zastępczej. Dodać przy tym należy, że wypełniając postanowienia art. 146 ust.1 pkt 6 oraz mając na uwadze monitorowanie udzielonej pomocy w zakresie przyznanych środków na kontynuowanie nauki, PCPR w ramach dobrych praktyk wprowadziło obowiązkowe, comiesięczne dostarczanie zaświadczeń o kontynuowaniu nauki, co dodatkowo stworzyło możliwość bieżącego i stałego kontaktu z wychowankami. Ponadto, w szczególnych przypadkach i powzięcia informacji, iż zaistniała przesłanka stwierdzająca uzasadnione przypuszczenie, że pomoc na usamodzielnienie oraz zagospodarowanie mogłaby zostać przez wychowanka wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem na jaki została przyznana, środki finansowe na podstawie wystawionej faktury przekazywane były po dokonaniu wyboru rzeczy i przedmiotów z udziałem pracownika socjalnego na rachunek bankowy sklepu.

(dowód: akta kontroli str. 34-38, 152-175, 274-276, 286-291)

3. Kontrolą objęto łącznie dokumentację 50 świadczeń, przyznanych na podstawie wydanych decyzji dla wszystkich 24 wychowanków objętych procesem usamodzielnienia w latach 2012-2013, z tego 21 świadczeń przyznającą pomoc na naukę, 15 na usamodzielnienie oraz 14 na zagospodarowanie.

W 22 przypadkach wskazanie przez wychowanków opiekuna usamodzielnienia nastąpiło z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z którym osoba usamodzielniana, co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności, winna była wskazać osobę pełniącą funkcję opiekuna usamodzielnienia. W 14 przypadkach opóźnienie od czterech do 30 dni, w sześciu przypadkach od 33 do 61 dni oraz w dwóch przypadkach od 188 do 195 dni.

Stwierdzone w tym zakresie opóźnienia występowały, mimo iż - jak wynika z wyjaśnień kierownika PCPR - w każdym przypadku opiekunowie pieczy zastępczej zapoznawani byli podczas organizowanych konferencji, szkoleń z przepisami dotyczącymi usamodzielnienia wychowanków oraz z wyprzedzeniem informowani byli pisemnie, z dołączonymi materiałami, o zbliżającym się terminie pełnoletności wychowanków i ich obowiązkach w zakresie usamodzielniania. Występowały również problemy z pozyskaniem opiekunów dających rękojmię należytego wykonywania swoich zadań: „(...) Problem podjęcia się opieki wychowanków opuszczających placówki, o których mowa w art. 88 ustawy o pomocy społecznej (młodzieżowe ośrodki wychowawcze, socjoterapii, zakłady poprawcze) polegał na ich zdemoralizowaniu, stąd też wynikały obawy podjęcia się odpowiedzialnej funkcji opiekuna, co w wielu przypadkach współpracę z usamodzielniającym się wychowankiem podejmował pracownik PCPR”.

(dowód: akta kontroli str. 176-205, 277-285)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień dodać należy że opóźnienia związane ze wskazaniem opiekuna miały miejsce praktycznie we wszystkich przypadkach, co wskazuje że działania PCPR w tym zakresie były niewystarczające, a w szczególności działania koordynatora pieczy zastępczej, stosownie do zapisów art. 77 ust. 1-6 ustawy o pieczy zastępczej.

3.1. We wszystkich analizowanych przypadkach wychowankowie posiadali zatwierdzone IPU, które zawierały wymagane informacje, o których mowa w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że IPU zatwierdzone przez Kierownika PCPR, w dziewięciu przypadkach opracowane były z przekroczeniem terminu, wynikającego z art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej zgodnie z którym IPU jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności. W czterech przypadkach opóźnienia wynosiły od trzech do 23 dni, w dwóch od 30 do 31 dni oraz w trzech od 158 do 166 dni.

Zdaniem NIK, proces usamodzielniania wychowanków miał na celu przygotowanie ich do pełnienia różnych samodzielnych ról społecznych, dlatego też IPU powinien być opracowywany i zaplanowany z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, zapewniając rzetelne opracowanie planu, terminów ich realizacji oraz wielkości środków finansowych, przy faktycznym współudziale opiekuna lub koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r., żaden z wychowanków objętych przepisami ustawy o pieczy zastępczej nie zakończył procesu usamodzielniania, jednak trzech wychowanków objętych pieczą zastępczą odstąpiło od realizacji procesu usamodzielniania (nie zostało objętych żadnymi formami pomocy), co stanowiło 12,5% ogółu usamodzielnianych. W jednym przypadku wychowanek po uzyskaniu pełnoletniości opuścił rodzinę zastępczą, zmienił miejsce zamieszkania i brak jest o nim informacji, drugi na własne żądanie opuścił placówkę i powrócił do jednego z rodziców, a trzeci przed ukończeniem 18 roku życia samowolnie opuścił rodzinę zastępczą, wyjeżdżając do swojej dalszej rodziny.

3.2. W badanym okresie nie została zaskarżona żadna wydana decyzja administracyjna w sprawie przyznanych świadczeń w ramach pomocy dla osób usamodzielnianych. Wydane decyzje zawierały między innymi podstawę prawną udzielonej pomocy wraz z jej uzasadnieniem, informacje dotyczące zobowiązania wychowanka do prawidłowego dysponowania otrzymaną pomocą oraz terminu rozliczenia przyznanej kwoty na podstawie imiennych rachunków i paragonów.

Stwierdzono jednak, iż spośród badanych 50 świadczeń, w przypadku pięciu decyzji administracyjnych⁹ w przedmiocie uchylecia decyzji Starosty malborskiego o przyznaniu pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki ze względu na jej przerwanie przez usamodzielnianą osobę, brak było postanowień o wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania decyzji oraz dokumentacji świadczącej o prowadzonych czynnościach z udziałem osób uprawnionych do uzyskania tych świadczeń. Działania te były niezgodne z art. 61 § 1, § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, a o wszczęciu postępowania należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Ponadto, zgodnie z art. 9 kpa, organy administracji publicznej są zobowiązane do należytego i wyczerpującego informowania strony w kwestii okoliczności faktycznej i prawnej przy czynnym udziale strony, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, a w odniesieniu do art. 10 przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

Ponadto, w 11 przypadkach, tj. 22% ogółu złożonych wniosków dotyczących udzielenia jednego ze świadczeń pomocy usamodzielnianym wychowankom, brak było na nich adnotacji daty wpływu do PCPR. Stanowiło to naruszenie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹⁰ (§ 42 ust. 2 i § 7 pkt 6 załącznik Nr 1 instrukcji kancelaryjnej) oraz przyjętymi zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 14/2007 Kierownika PCPR z dnia 24 września 2007r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych¹¹, w którym w § 9 podano między innymi, iż sekretariat umieszcza na przychodzącej korespondencji datę wpływu i liczbę porządkową z dziennika podawczego.

(dowód: akta kontroli str. 249-260)

NIK zwraca uwagę, iż brak umieszczenia na złożonym wniosku daty wpływu, ma istotne znaczenie przy przydzielaniu korespondencji do załatwienia, przy kontroli obiegu pism

⁹ US.5340.7.2012.N-Z.ZF z 02.09.2013., US.5340.10.2012.ZN.ZF z 17.09.2013 r., US.5342.1.9.2013.ZN.ZF i US.5342.1.5.2013.ZN.ZF obie z 28 marca 2014. oraz US.5342.1.2.2013 z 16.04.2013.

¹⁰ Dz.U. z 2011 Nr 14, poz. 67

¹¹ Zarządzenie Nr 14/2007 Kierownika PCPR

i stanowi podstawę między innymi prawidłowo prowadzonej procedury w postępowaniach administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 206-213)

3.3. Z przeprowadzonej w trakcie kontroli ankiety wynika¹², że na ogół prawidłowo przebiegały relacje pomiędzy opiekunami usamodzielniania, a wychowankami. Wskazywane przez wychowanków i opiekunów możliwości ulepszenia procesów usamodzielniania obejmowały m.in. możliwość uczestnictwa w bezpłatnych kursach zawodowych i szkoleniach (np. trening umiejętności społecznych, ćwiczenia edukacyjno-zawodowe, kurs prawa jazdy, komputerowy, spawacza), które pozwoliłyby na szybsze znalezienie pracy. Wychowankowie zwracali uwagę na nadmierne sformalizowanie procedur, trudności w pozyskaniu samodzielnego mieszkania oraz znalezieniu pracy, jak również na niewystarczającą pomoc finansową i rzeczową. Opiekunowie natomiast wskazywali na ograniczone możliwości zapewnienia wychowankom samodzielnego mieszkania, co dla niektórych mogło oznaczać konieczność powrotu do dawnego środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 214-245, 292-293)

4. Spośród siedmiu osób, które zakończyły w latach 2010-2011 proces usamodzielniania, tj. ukończyło 25 lat, tylko jedna osoba (od października 2012 r.) korzystała ze świadczeń pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (sporadycznie w formie zasiłku celowego i zasiłków okresowych oraz stałej pomocy rzeczowej dotyczącej pokrycia kosztów posiłków dla dzieci). Ponadto, spośród 24 wychowanków, które rozpoczęły proces usamodzielniania w 2012 r., cztery osoby, tj. 16,7 % zarejestrowanych było w ewidencji osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku w Powiatowym Urzędzie Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 261-273)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- a) W pięciu wydanych decyzjach administracyjnych o uchyleniu decyzji przyznającej pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, nie zastosowano procedury wszczęcia postępowania, co było niezgodne z art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego.
- b) W 11 przypadkach złożonych przez wychowanków wniosków o pomoc na usamodzielnienie, brak było adnotacji daty wpływu pisma do PCPR. Obowiązek wskazania informacji o dacie wpływu wynikał z § 42 ust. 2 i § 7 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz przyjętych przez PCPR wewnętrznych procedur.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli,¹³ wnosi o:

- 1) Wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z art. 61 § 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego.
- 2) Umieszczanie na przychodzącej korespondencji daty wpływu pisma.

¹² Ankiety skierowano do 24 wychowanków oraz 18 opiekunów. Odpowiedzi udzieliło 10 wychowanków i 8 opiekunów

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

- 3) Wypracowanie odpowiednio skutecznych procedur i działań na rzecz wywiązania się przez wychowanków z terminów wskazania swojego opiekuna oraz opracowania IPU, stosownie do przepisów art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia 18 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dyrektor
Jacek Szczerbiński

Kontrolerzy

Piotr Chwaliński
specjalista kontroli państwowej

.....

Marek Przystolik
starszy inspektor kontroli państwowej

.....