



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4101-001-04/2014

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	Główny specjalista kontroli państwowej Artur Górecki, upoważnienie do kontroli nr 89382 z 13 maja 2014 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie, ul. Gen. Władysława Sikorskiego 11, 05-119 Legionowo, zwane dalej PCPR lub Centrum.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Anna Kaczmarek, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie. (akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

PCPR w Legionowie prawidłowo realizowało¹ zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków. Rozpoznanie potrzeb w zakresie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia, prowadzone było z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym. Także środki finansowe na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej² zapewniały sfinansowanie potrzeb związanych z usamodzielnianiem. Niezależnie od tego, Centrum wspierało usamodzielniających się wychowanków w aktywizacji zawodowej, m.in. przez realizację projektów pn. *Pokonaj siebie! Udowodnij, że możesz więcej!* oraz *Dobra droga*.

Pomoc udzielana była z zachowaniem wymogów formalnych określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Decyzje administracyjne przyznające pomoc wydawane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego³. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie był w pełni skuteczny. Występowały przypadki: odstępowania od procesu usamodzielnienia, a prawidłowy przebieg procesu utrudniał brak możliwości uzyskania przez usamodzielniających się wychowanków odpowiednich warunków mieszkaniowych. Dla niektórych z nich może to oznaczać konieczność powrotu do dawnego środowiska. Np. w gminach Powiatu Legionowskiego⁴, w okresie objętym kontrolą nie przyznano żadnego mieszkania komunalnego, mimo złożonych 8 wniosków. Ponadto spośród 20 wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia, w 2012 r., 7 z nich (35%) zarejestrowało się w Powiatowym Urzędzie Pracy w Legionowie. Pracę podjęły 4 osoby, ale żadna z nich na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Niewystarczająco skuteczne były również działania Centrum 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 o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W latach 2012-2013, dwumiesięczny termin na wskazanie opiekuna przed osiągnięciem pełnoletności, został naruszony przez 20 wychowanków, a IPU nie został opracowywany, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, w dwóch przypadkach.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i 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 objaśnienie.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁴ Tj. bez miasta Legionowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dane charakteryzujące działalność jednostki.

W badanym okresie, zakres działalności i organizację PCPR określał statut⁵ i regulamin organizacyjny⁶. PCPR jest samodzielną budżetową jednostką organizacyjną powiatowej administracji zespolonej, która wykonuje zadania Powiatu Legionowskiego z zakresu pomocy społecznej. Regulacje wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷, wprowadzone zostały do uregulowań wewnętrznych zarządzeniem Dyrektora PCPR z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie ustalania zasad udzielania świadczeń oraz zatrudniania osób wspomagających funkcjonowanie rodziny pieczy zastępczej.

Centrum zatrudniało w 2012 r. 14 osób na 11,3 etatu oraz w 2013 r. 15 osób na 11,9 etatu. Liczba pracowników merytorycznych zajmujących się procesem usamodzielnienia w obszarze pieczy zastępczej wynosiła:

- w 2012 r. 4 osoby, zatrudnione na 3,5 etatu (umowa o pracę) oraz jedna osoba zatrudniona na podstawie umowy zlecenia, finansowana ze środków MPiPS;
- w 2013 r. 7 osób, zatrudnionych na 3,5 etatu oraz 3 osoby zatrudnione na podstawie umowy zlecenia, finansowane ze środków MPiPS.

Osoby te zostały zatrudnione na stanowiskach: koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, główny specjalista – pracownik socjalny, starszy specjalista pracy z rodziną i psycholog.

(akta kontroli str. 30-68)

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

2.1. Rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby osób przewidzianych do usamodzielnienia, PCPR prowadziło w formie podręcznych rejestrów, zawierających dane dotyczące wszystkich wychowanków. Informacje o wychowankach, którzy w danym roku kalendarzowym osiągnęli pełnoletniość, z ośrodków działających na podstawie ustawy o pomocy społecznej, na terenie oraz poza terenem powiatu, pozyskiwane były do dnia 10 grudnia roku poprzedzającego, tj. stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie⁸.

W badanym okresie lat 2012-2013, pomoc PCPR dla osób opuszczających rodziny zastępcze oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, realizowana była w trzech formach objętych działaniami wymienionymi w art. 140 ustawy, tj. na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie oraz zagospodarowanie. W 2012 r. pełnoletność osiągnęło 20, a w 2013 r. – 18 wychowanków pieczy zastępczej. Ponadto 4 wychowanków, którzy osiągnęli pełnoletność w poprzednich latach, zgłosiło się celem podjęcia procesu usamodzielnienia.

Plan na 2012 r. przewidywał pomoc na zagospodarowanie i usamodzielnienie 15 wychowanków oraz pomoc dla 20 wychowanków na kontynuowanie nauki. Z kolei plan na 2013 r. przewidywał: świadczenia pieniężne na kontynuację nauki dla 10 wychowanków, świadczenia na usamodzielnienie dla 2 wychowanków i pomoc na zagospodarowanie także dla 2 wychowanków.

W 2012 r. pomocą objęto ogółem 15 wychowanków, z których trzech otrzymało świadczenia na kontynuowanie nauki a 12 pozostawało w rodzinach zastępczych, kontynuując naukę⁹. Ponadto jedna osoba otrzymała świadczenie, jako pomoc pieniężną na usamodzielnienie, jedna osoba uzyskała pomoc na zagospodarowanie w formie rzeczowej, a 3 osobom udzielono pomocy w uzyskaniu zatrudnienia.

⁵ Zał. do uchwały Rady Powiatu w Legionowie Nr 252/XLI/2006 z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie.

⁶ Uchwała Nr 5/2012 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy w Legionowie. Przed 10 stycznia obowiązywał Regulamin Organizacyjny PCPR, wprowadzony uchwałą Nr 40/2011 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 29 marca 2011 r.

⁷ Dz. U. z 2013 r. Nr 182 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 954.

⁹ Na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W 2013 r. pomocą objętych zostało ogółem 16 wychowanków, z których 6 otrzymało świadczenia na kontynuowanie nauki, a 10 pozostawało w rodzinach zastępczych kontynuując naukę. Ponadto 2 wychowankom przyznano pobyt w mieszkaniu chronionym.

(akta kontroli str. 38-67, 103-150, 193-269)

Ogółem w 2012 r. PCPR udzieliło pomocy 45 wychowankom, którzy mieli ukończony 18-ty rok życia. Wśród nich 9 uzyskało pomoc pieniężną na usamodzielnienie, 41 pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, 11 pomoc na zagospodarowanie oraz jedna osoba skuteczną pomoc w znalezieniu zatrudnienia. Natomiast w 2013 r. PCPR udzieliło pomocy 39 wychowankom, w tym 5 uzyskało pomoc pieniężną na usamodzielnienie, 35 pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, 5 pomoc na zagospodarowanie, 2 skuteczną pomoc w znalezieniu zatrudnienia oraz 3 zamieszkało w mieszkaniach chronionych. Łącznie na pomoc pełnoletnim wychowankom Centrum w 2012 r. wydatkowało 270,1 tys. zł oraz 201,1 tys. zł – w 2013 r. W stosunku do kwot planowanych¹⁰, wyniosło to odpowiednio 91,1% i 59,0%.

(akta kontroli str.7-60)

2.2. W okresie objętym kontrolą, 5 wychowanków objętych pieczęią zastępczą nie skorzystało z pomocy na usamodzielnienie. Dwoje wychowanków z dwóch rodzin zastępczych spokrewnionych, po wskazaniu opiekunów usamodzielnienia i opracowaniu indywidualnych programów usamodzielnienia, nie podjęło wymaganych czynności, aby uzyskać świadczenia:

- a) C.A., po osiągnięciu pełnoletności pozostała w rodzinie zastępczej spokrewnionej przez 5 m-cy (świadczenie pobierała rodzina). W dniu 28 maja 2013 r. wychowanka poinformowała telefonicznie Centrum, że spodziewa się dziecka i nie zamierza przebywać w rodzinie zastępczej, że nie będzie się dalej uczyć, gdyż teraz chciałaby się skupić na założeniu rodziny. Według wyjaśnień pracowników Centrum, wychowanka przeprowadziła się do mieszkania swojego partnera;
- b) Z.P., po ukończeniu 18-tego roku życia dalej przebywał w rodzinie zastępczej spokrewnionej przez 7 m-cy (świadczenie pobierała rodzina). Jako pełnoletni wychowanek otrzymał w listopadzie 2012 r. orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu lekkim. W dniu 7 maja 2013 r., podczas rozmowy z pracownikiem socjalnym Centrum, wychowanek poinformował, że przerwy przyuczanie zawodowe umożliwiające korzystanie z dalszych świadczeń, jak również nie zamierza dalej się uczyć.

W obu tych przypadkach Centrum podjęło działania interwencyjne i wyjaśniające oraz pracę socjalną w środowiskach.

Ponadto 3 z 11 wychowanków Domu Dziecka w Chotomowie, którzy osiągnęli pełnoletność w latach 2012-2013, mimo wskazania opiekuna usamodzielnienia i złożenia IPU z deklaracjami kontynuowania nauki, nie kontynuuje realizacji IPU. I tak:

- a) C.J., w pierwszej weryfikacji IPU, wydłużyła okres pobytu w Domu Dziecka, w drugiej zmieniła datę rozpoczęcia nauki na październik 2013 r., aby ostatecznie poinformować w oświadczeniu z dnia 9 września 2013 r., że od 1 sierpnia tego roku wynajmuje mieszkanie w Warszawie;
- b) K.M., po osiągnięciu pełnoletności wyprowadziła się z placówki i wróciła do domu rodzinnego. Dokonując we wrześniu 2013 r. weryfikacji IPU stwierdziła, że ze względów zdrowotnych nie podjęła dalszej nauki oraz, że na początku września złożony został wniosek o orzeczenie stopnia niepełnosprawności;
- c) H.P., poinformował Dyрекcję Domu Dziecka, iż po osiągnięciu pełnoletności opuści placówkę i wróci do domu rodzinnego. W czerwcu 2013 r. został skreślony z listy wychowanków Domu Dziecka i wyprowadził się do wynajętego pokoju w Legionowie, gdyż matka nie wyraziła zgody na zamieszkanie z synem. Wychowanek skontaktował się z PCPR i poinformował, że ma zamiar podjąć naukę, o czym zawiadomi niezwłocznie Centrum. W listopadzie 2013 r. złożył dokumenty do projektu systemowego *Pokonaj siebie. Udowodnij, że możesz więcej!*. Na temat nauki nie chciał rozmawiać, twierdził, że chce podjąć pracę. Został ponownie poinformowany przez Centrum o formach pomocy dla osób opuszczających pieczę zastępczą.

(akta kontroli str. 38-60, 406- 413)

¹⁰ Na 2012 r. pierwotny plan przewidywał wydatkowanie łącznie 296,4 tys. zł, a na 2013 r. – 341 tys. zł.

2.3. Informacje dotyczące procesu usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej Centrum zaprezentowało na stronie internetowej www.legionowo.pcpr.pl w zakładkach *Pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej* i *Mieszkania chronione*. Ponadto pracownicy Centrum, zajmujący się usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej, udzielali zgłaszającym się wychowankom, dodatkowych wyjaśnień w zakresie warunków korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnianiem i wymaganych w tej sprawie dokumentów. Informacje te są przedstawiane na spotkaniach organizowanych dla rodzin zastępczych, podczas prowadzonych szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze, w trakcie organizowanych dni otwartych i pikników, np. z okazji Dni Rodzicielstwa zastępczego oraz w dostępnych w siedzibie PCPR broszurach, ulotkach i plakatach. Ponadto Centrum korzysta z lokalnej prasy, aby informować o możliwości korzystania z pomocy w ramach realizowanych programów, w sprawach dotyczących pozyskania kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych, a także o realizowanych programach współfinansowanych z ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

(akta kontroli str. 38-60, 279-306)

2.4. W okresie objętym kontrolą, na realizację zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, obejmujących również potrzeby związane z usamodzielnianiem wychowanków, Centrum otrzymywało środki finansowe, na podstawie składanych do Zarządu Powiatu rocznych planów budżetowych oraz wniosków o zmianę budżetu. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. nie miała miejsca sytuacja, aby Zarząd Powiatu Legionowskiego ograniczał środki finansowe na realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej.

W planie finansowym oraz ewidencji księgowej PCPR, wydatki te ujmowane były w dziale 852 *Pomoc społeczna*, w rozdziale 85201 *Placówki opiekuńczo-wychowawcze* oraz w rozdziale 85204 *Rodziny zastępcze*, w § 3110 *Świadczenia społeczne*.

W 2012 r. wydatki wyniosły odpowiednio w rozdziale 85201, § 3110 – 95.122 zł z planowanych 95.699 zł (99,4%) oraz w rozdziale 85204, § 3110 – 2.364.223 zł z 2.370.791 zł (99,7%). W 2013 r. wydatki wyniosły odpowiednio: w rozdziale 85201, § 3110 – 65.701 zł z planowanych 86.000 zł (76,4%) oraz w rozdziale 85204, § 3110 – 2.441.603 zł z 2.611.145 zł (93,5%).

Łącznie wydatki na pieczę zastępczą wyniosły w 2012 r. 2.459.345 zł (99,7% planu) i 2.507.303 zł w 2013 r. (93%). Wydatki z tytułu usamodzielniania wychowanków wyniosły odpowiednio 17.708 zł i 25.417 zł, co stanowiło 0,8% i 1% wydatków ogółem na pieczę zastępczą.

W okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 197 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Centrum wykorzystało otrzymane w 2012 r. i 2013 r. z budżetu państwa siedem dotacji celowych na realizację zadań dotyczących pieczy zastępczej, w tym resortowych programów wspierania rodziny na łączną kwotę 160.904 zł¹¹. Kwotę tą wydatkowano m.in. na: wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej, obowiązkowe zwiększenie wysokości świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinach, wynagrodzenia dla koordynatorów pieczy zastępczej, szkolenia rodzin zastępczych i osób prowadzących rodzinne domy dziecka.

(akta kontroli str. 38-150, 193-269 i 359-364)

2.5. Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Zarząd Powiatu w Legionowie w dniu 22 maja 2012 r. przyjął do realizacji *Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim na lata 2012-2014*¹². Program został opracowany przez Centrum i uwzględnia rozpoznane potrzeby w zakresie systemu pieczy zastępczej, w tym pomoc w usamodzielnianiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych. Określono w nim limit rodzin zawodowych na lata 2012-2014, monitoring i ewaluację Programu, źródła finansowania i realizatorów.

Jednym z 4 celów szczegółowych Programu jest pomoc w usamodzielnianiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych. Oczekiwane efekty w tym zakresie to: przygotowanie wychowanków do procesu usamodzielnienia, powstanie grup wsparcia, nabycie umiejętności poruszania się na rynku pracy, wsparcie materialne wychowanka „startującego w

¹¹ Umowy z dnia: 13 grudnia 2012 r. na kwotę 54.744 zł i 32.365 zł, z 20 sierpnia 2012 r. na kwotę 12.684 zł i z 24 września 2012 r. na kwotę 3.000 zł, z 25 czerwca 2013 r. na kwotę 32.111 zł, na realizację *Programu korekcyjno-edukacyjnego dla osób stosujących przemoc w rodzinie* – 14.000 zł i z 16 grudnia 2013 r. na kwotę 12.000 zł.

¹² Uchwała Nr 69/2012 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie przyjęcia *Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim na lata 2012 – 2014*.

dorosłość", wsparcie usamodzielnianych wychowanków zgodnie z kompetencjami instytucji oraz wsparcie wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych w ramach zadań statutowych organizacji pozarządowych.

W Programie przywołane zostały wskaźniki stopnia realizacji zadań i zakładanych celów, jednak poza ich określeniem opisowym, jak np. wzrost wiedzy i umiejętności, czy poznanie i wdrożenie dobrych rozwiązań, brak jest jednoznacznego określenia ich wartości, pozwalającej dokonać oceny realizacji Programu. Według Dyrektora PCPR, ustawa nie określa konieczności opracowania dokładnych wskaźników pozwalających ocenić realizację programu, poza tym jest to pierwszy program opracowany pod rygorem ustawy i dopiero wynik jego realizacji pozwoli na opracowanie realnych wskaźników. W Programie brak jest również zapisów dotyczących obowiązku sporządzenia sprawozdania z jego realizacji. Według Dyrektora Centrum, PCPR, w I kwartale 2015 r. przedstawi Zarządowi Powiatu ocenę realizacji Programu i wskaże kierunki rozwoju pieczy zastępczej w Powiecie Legionowskim na kolejne lata.

(akta kontroli str. 319-335)

2.6. Dyrektor PCPR, zgodnie z art. 182 ust. 5 i 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 112 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej, składał coroczne sprawozdanie z działalności Centrum oraz przedstawiał wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej, w tym związanych z pieczą zastępczą i usamodzielnianiem się wychowanków. W przedstawianych potrzebach zwracano uwagę m.in. na problem braku mieszkań chronionych dla usamodzielnianych wychowanków. W związku z powyższym, w 2013 r. Zarząd Powiatu ogłosił dwa konkursy na prowadzenie mieszkań chronionych dla wychowanków pieczy zastępczej. Po ich zakończeniu, na terenie powiatu legionowskiego powstały mieszkania chronione, które funkcjonują na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych¹³. Pobyt w mieszkaniu chronionym ma na celu przygotowanie podopiecznych do samodzielnego życia oraz ich integrację ze środowiskiem. Zakres działania mieszkań chronionych obejmuje: zapewnienie możliwości całodobowego pobytu przez zabezpieczenie miejsca tymczasowego pobytu na czas określony oraz umożliwienie nabycia umiejętności samodzielnego rozwiązywania trudności życiowych, emocjonalnych i rodzinnych. I tak:

- a) Od 31 października 2013 r., w strukturach Legionowskiego Centrum Charytatywno-Opiekuńczego Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej, funkcjonuje mieszkanie chronione dla czterech pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. W 2013 r. do mieszkania chronionego przyjęto jednego wychowanka. Dotacja dla mieszkania chronionego w 2013 r. wyniosła 30.000 zł i została wydatkowana w 100% w stosunku do planu.
- b) Od 2 grudnia 2013 r. Dom Zakonny Zgromadzenia Sióstr Urszulanek N.M.P z Gandino prowadzi mieszkanie chronione dla trzech pełnoletnich wychowanek pieczy zastępczej. W 2013 r. do mieszkania chronionego zostały przyjęte dwie wychowanki. Dotacja dla mieszkania chronionego w 2013 r. wyniosła 15.000 zł i została wydatkowana w 100% w stosunku do planu;
- c) Od 2 grudnia 2013 r., również w strukturach Domu Zakonnego Zgromadzenia Sióstr Urszulanek N.M.P z Gandino, funkcjonuje Dom Samotnej Matki i Dziecka w Legionowie, który jest przeznaczony dla mieszkanki Powiatu Legionowskiego, posiadający 6 miejsc. Schronienie mogą tam znaleźć także wychowanki pieczy zastępczej oczekujące dziecka. W 2013 r. do Domu Samotnej Matki i Dziecka w Legionowie została wydana jedna decyzja (dla matki i dwójki dzieci). Dotacja dla Domu Samotnej Matki i Dziecka w 2013 r. wyniosła 34.920 zł i została wydatkowana w 100% w stosunku do planu.

(akta kontroli str. 38-60, 62-67, 138-150, 194-200, 256-269, 365-388)

Z ustaleń kontroli wynika, że zasoby dostępnych mieszkań komunalnych na terenie Powiatu Legionowskiego były niewystarczające w stosunku do potrzeb. W latach 2012-2013 mieszkania komunalne otrzymało 5 wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz jeden wychowanek przebywający w rodzinie zastępczej. Mieszkania te przyznane zostały osobom pochodzącym wyłącznie z Legionowa. Pozostałe gminy, mimo wielokrotnych próśb i poparcia PCPR, przekazują informacje o braku wolnych lokali mieszkalnych. Liczba wychowanków pieczy zastępczej, którzy zwrócili się o lokal w Powiecie Legionowskim: w 2010 r. – 2, w 2011 r. – 4, w 2012 r. – 5 i w

¹³ Dz. U. z 2012, poz. 305.

2013 r. – 4. Liczba wychowanków, która otrzymała lokal, wynosiła odpowiednio: 0, 0, 3 i 3, a liczba osób oczekujących na przydział lokalu: 2, 6, 8 i 9.

W przypadku przydzielonych lokali, średni czas oczekiwania na przydział w 2012 r. wyniósł 6 miesięcy, a w 2013 r. około 3 miesięcy. Najdłużej na przydział czeka 2 wychowanków w gminie Wieliszew (ponad 3 lata), 2 wychowanków Legionowa (3 lata i 2,5 roku) oraz jeden z Serocka (ponad 2 lata).

(akta kontroli str. 30-68 i 359-364)

2.7. Od 2009 r., w ramach PO KL poddziałanie 7.1.2., realizowany jest przez PCPR projekt systemowy *Pokonaj siebie! Udowodnij, że możesz więcej!* Koszt całkowity w 2013 r. wyniósł 318.890 zł, z czego dotacja ze środków budżetu europejskiego i budżetu państwa wyniosła 285.406 zł (89,5%). Celem projektu jest zmniejszenie obszaru społecznej izolacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, przez zwiększenie ich szans na zatrudnienie. Grupą docelową projektu są głównie osoby niepełnosprawne oraz wychowankowie rodzin zastępczych i domu dziecka. Projekt jest wdrażany w partnerstwie z Powiatowym Urzędem Pracy w Legionowie (PUP). W 2012 r. wzięło w nim udział 100 osób oraz 91 – w 2013 r. Działania zrealizowane w ramach projektu, to m.in.: indywidualne doradztwo psychologiczne; indywidualne doradztwo prawne; indywidualne doradztwo zawodowe; szkolenia zawodowe (w 2013 r. przeszkolono 50 osób w 7 zakresach: księgowość, florystyka, prawo jazdy kat. B, masaż klasyczny I, obsługa wózków widłowych, kosmetyka z elementami wizażu, kurs barmańsko-kelnerski, język migowy, bezpieczeństwo IT-szkolenie od podstaw dla przyszłych administratorów).

(akta kontroli str. 38-60, 138-150 i 256-269)

Wychowankowie uczestniczyli również w projektach organizowanych w ramach konkursów *Dobra droga* oraz projektów współfinansowanych ze środków EFS *Pokonaj siebie! Udowodnij, że możesz więcej.* W 2012 r., w projekcie uczestniczyło 21 wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz 19 – w 2013 r.

(akta kontroli str. 30-68 i 359-364)

Sprawy dotyczące pieczy zastępczej omawiane były w latach 2012-2013 na czterech posiedzeniach Komisji Rodziny, Zdrowia i Spraw Społecznych oraz czterech sesjach Rady Powiatu. Jednymi z najważniejszych kwestii, podnoszonych w czasie posiedzeń i dotyczących osób usamodzielnianych, były problemy mieszkaniowe – brak mieszkań dla pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, jak i mieszkań chronionych.

(akta kontroli str. 30-68 i 359-364)

2.8. W latach 2012-2013 w PCPR w Legionowie zostały przeprowadzone 3 kontrole, z których jedna dotyczyła problemu usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej. Wydział Kontroli Projektów PO KL MJWPU¹⁴ przeprowadził kontrolę na zakończenie realizacji projektu *Dobra Droga – Powiat Legionowski na rzecz aktywnej integracji młodzieży opuszczającej Dom Dziecka i Rodziny Zastępcze* – nie stwierdzono uwag w zakresie merytorycznej realizacji projektu. Pozostałe kontrole zostały przeprowadzone przez Oddział Mazowiecki PFRON w zakresie wydatkowania środków finansowych przekazanych Starostwu, na podstawie algorytmu, z przeznaczeniem na realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie działalności Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie w zbadanym zakresie.

3. Udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność.

Kontrolą objęto wszystkich 38 wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych (dalej grupa 38), którzy ukończyli 18-ty rok życia w 2012 r. lub w 2013 r., a także 4 wychowanków, którzy osiągnęli pełnoletniość we wcześniejszym okresie i rozpoczęli proces usamodzielnienia na podstawie przepisów nowej ustawy. Z grupy 38 wychowanków, 30 nie złożyło żadnych wniosków o świadczenia, 7 złożyło wnioski o pomoc na kontynuowanie nauki, a w jednym przypadku brak było danych. Centrum przyjęło w okresie objętym kontrolą 9 wniosków o przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki (4 wnioski złożyły osoby urodzone przed 1994 r.), z

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

¹⁴ Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych.

których rozpatrzono 7, natomiast 2 zostały przekazane do powiatu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania przed umieszczeniem w pieczy zastępczej, tj. do Łodzi i do pow. Piaseczyńskiego. Dwóch wychowanków złożyło wnioski o pomoc na kontynuowanie nauki bezpośrednio do powiatów właściwych. Wyniki analizy sposobu załatwienia przez Centrum wniosków o pomoc wskazywały na stosowanie przy ich rozpatrywaniu jednolitych i obiektywnych kryteriów.

(akta kontroli str. 406- 413)

3.1. Wszystkie wnioski o pomoc spełniały warunki pod względem formalnym i były spójne z zapisami w IPU. Z grupy 38 wychowanków, 7 osób wnioskowało wyłącznie o pomoc na kontynuowanie nauki¹⁵ (3 uzyskały ją w pow. legionowskim, jedna w Warszawie, jedna w Łodzi, jedna w pow. piaseczyńskim i jedna w pow. nowodworskim). Wysokość wszystkich przyznanych świadczeń wynosiła 500 zł (najniższa, jaką przewiduje ustawa) do czasu ukończenia nauki, jednak nie dłużej niż do ukończenia przez wychowanka 25 lat. Wszystkie decyzje administracyjne dotyczące wychowanków objętych badaniem wydano zgodnie z wymaganiami określonymi w kpa. Do wszystkich wniosków dołączono: postanowienie sądu o umieszczeniu w rodzinie zastępczej bądź w placówce, akt urodzenia, poświadczenie zameldowania przed umieszczeniem, wniosek o pomoc, wywiad środowiskowy i oświadczenia o dochodzie i przetwarzaniu danych osobowych (zgoda), IPU, zgodę opiekuna oraz zaświadczenie ze szkoły o kontynuowaniu nauki. Przestrzegano wymaganego okresu pobytu w pieczy (na kontynuację nauki powyżej jednego roku) oraz wyliczenie dochodu na jedną osobę. We wszystkich przypadkach rozpatrywania wniosków zostały zachowane terminy wynikające z kpa. Żadna decyzja nie była zaskarżona. We wszystkich przypadkach czas, jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia, do opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia, wyniósł poniżej miesiąca (średnio 3 dni). Średni czas, jaki upłynął od złożenia wniosku o udzielenie pomocy do wydania decyzji administracyjnej, wyniósł 9 dni (w jednym przypadku było to maksymalnie 19 dni).

(akta kontroli str. 30-68 i 406-413)

3.2. Opracowanie IPU trwało średnio 6 dni (najdłużej 35 dni). Pracownicy PCPR w trakcie bieżącej pracy podejmowali temat usamodzielnienia z wychowankami oraz ich opiekunami na kilka miesięcy przed ostatecznym podpisaniem IPU. Każdy program zawierał zadania do realizacji usamodzielnienia: najczęściej nauka – ukończenie szkoły, zdobycie wykształcenia lub przyuczenie do zawodu oraz znalezienie pracy. Wskazano także na konieczność zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, przez poparcie wniosku o przydział mieszkania komunalnego. Terminy realizacji, jakie wskazywano w IPU, dotyczyły ukończenia nauki. Z analizy procesów usamodzielnienia wynika, że postawy wychowanków mają kluczowe znaczenie dla efektywności jego realizacji.

- a) K.D., chciał opuścić rodzinę zastępczą przed osiągnięciem pełnoletności i nie chciał przystąpić do realizacji IPU. W końcu się zgodził, ale przerwał realizację IPU, złożył wniosek o pomoc na kontynuowanie nauki i przynosił co miesiąc zaświadczenie ze szkoły, że jest uczniem. Po rozpoznaniu sytuacji i powzięciu wątpliwości, pracownik socjalny Centrum w lutym 2014 r. wystąpił do szkoły, skąd otrzymał informację, że od września 2012 do lutego 2014 wychowanek nie pojawił się na zajęciach ani razu. W tej sytuacji 20 marca 2014 r. uchylono decyzję o przyznaniu świadczenia. Opiekunka wychowanka zrezygnowała z pełnienia funkcji 2 września 2013 r., z powodu braku kontaktu i współpracy ze strony usamodzielnianego.
- b) Dla P.M. IPU przygotowywane zostało przez placówkę opiekuńczo-wychowawczą w Chotomowie, gdzie wychowanka przebywała. W trakcie gromadzenia dokumentacji do programu usamodzielnienia okazało się, że brak jest podpisu pod zgodą przez wskazanego przez wychowankę opiekuna usamodzielnienia. W dniu 17 października 2012 r. wysłanie przez POW dokumentacji do MOPS w Łodzi z prośbą o uzupełnienie danych, przede wszystkim o uzupełnienie opisu przez opiekuna usamodzielnienia, który pochodzi z Łodzi. Podpisany w dniu 25 października 2012 r. przez opiekuna program wrócił z Łodzi 5 listopada 2012 r. Wychowanka złożyła wniosek o świadczenie pomocy na kontynuowanie nauki w dniu 29 stycznia 2014 r. Wniosek został przekazany 31 stycznia 2014 r. do MOPS w Łodzi, który po rozpatrzeniu wydał decyzję pozytywną. Świadczenie na kontynuację nauki wypłaca MOPS Łódź. Wychowan-

¹⁵ Z pozostałych 30 osób, które nie złożyły żadnego wniosku o świadczenie pomocy dla usamodzielnianych, większość, bo 29 wychowanków (76% z grupy 38) skorzystało z możliwości pozostania w placówce opieki zastępczej po uzyskaniu pełnoletności (zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy), otrzymując stosowną zgodę dotychczasowych opiekunów, natomiast jedna osoba wyprowadziła się do domu rodzinnego i nie podjęła żadnych działań w kierunku realizacji IPU.

ka zamieszkuje od grudnia 2013 r. na terenie Legionowa w mieszkaniu chronionym. Uczy się, zaświadczenia o kontynuowaniu nauki wysyłane do MOPS w Łodzi. Kontakt z wychowanką ma pracownik socjalny Centrum.

3.3. Na 38 osób objętych badaniem, 27 opiekunów miało stały kontakt z wychowankiem – opiekunem została osoba z rodziny zastępczej lub wychowawca z placówki, gdzie wychowanek pozostał na zasadach określonych w art. 37 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej lub pozostał we wspólnym gospodarstwie w dotychczasowej rodzinie zastępczej. Z pozostałych 11 wychowanków, 8 miało częsty (przynajmniej raz w tygodniu), natomiast 3 wychowanków rzadki kontakt z opiekunem (raz w miesiącu lub raz na kwartał albo trudny do określenia). Z ustaleń kontroli wynika, że pracownicy PCPR proponowali usamodzielniającym się wychowankom udział w projektach EFS, zarejestrowanie się w PUP i zgłoszenie do OPS oraz Caritas po pomoc. Dodać należy, że większość wychowanków deklarowała chęć kontynuowania nauki i pozostanie w rodzinie lub placówce na zasadzie określonej w art. 37 ust. 2 ustawy.

Stwierdzono, że 8 z 42 wychowanków przerwało lub nie podjęło się realizacji IPU (dwie osoby podpisały oświadczenie o rezygnacji).

3.4. We wszystkich programach usamodzielnienia wychowanków wskazano jako cel, po zakończeniu nauki *podjęcie stałego zatrudnienia*. Termin realizacji tego zadania określano w zależności od rodzaju szkoły jaką wychowanek zobowiązał się skończyć. Zawód, w jakim wychowanek chciał w przyszłości szukać zatrudnienia, określano po przeprowadzeniu analizy bieżących potrzeb na rynku pracy, w konfrontacji z posiadanymi oraz nabywanymi przez niego kwalifikacjami. Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Centrum, informowano zarówno wychowanka, jak i opiekuna, o możliwości skorzystania z poradnictwa prawnego, psychologicznego i doradztwa zawodowego w ramach uczestnictwa w projektach realizowanych z wykorzystaniem środków EFS. W programach nie było deklaracji pomocy Centrum w znalezieniu zatrudnienia. Odnośnie kwestii uzyskania przez wychowanka lokalu mieszkalnego (dotyczącej osób, które nie miały szans na wejście w posiadanie takiego lokalu, np. przez zakup, albo otrzymanie spadku lub darowizny prawa własności), wskazywano jako jedyne rozwiązanie uzyskanie lokalu z zasobów komunalnych gminy, w której wychowanek zamierzał się osiedlić, po złożeniu przez niego stosownego podania. Skuteczna pomoc przy uzyskaniu przydziału mieszkania nastąpiła w 2 przypadkach, a w 5 udzielono poparcia, w przypadkach gdy wychowanek złożył wniosek do Wydziału Lokalowego o przydział.

3.5. W okresie objętym badaniem rozpatrzono jeden wniosek o pomoc na usamodzielnienie i jeden na zagospodarowanie. Oba wnioski złożyła jedna osoba, która w 2012 r. otrzymała przydział mieszkania komunalnego po negocjacjach, w których uczestniczyło Centrum. Mieszkanie to wymagało generalnego remontu – wymiany okien, założenia podłóg, podłączenia wod.-kan., malowania i wyposażenia w niezbędne sprzęty. Wnioski te rozpatrzono pozytywnie w 2012 r. Po zakończeniu remontu, wychowanka przedstawiła pełną dokumentację o sposobie wykorzystania świadczeń na usamodzielnienie i zagospodarowanie.

3.6. W wszystkich IPU określono daty graniczne wykonania zadań. Dla zabezpieczenia poprawności realizacji zadania – kontynuowanie nauki – w IPU określano terminy składania zaświadczeń ze szkoły. Dla przypadków trudnych nakazywano comiesięczne składanie zaświadczeń. Mimo to wychowanek, o którym była mowa wyżej, po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku przynosił praktycznie co miesiąc zaświadczenie ze szkoły, że jest uczniem, choć faktycznie nie uczęszczał w ogóle na zajęcia. To był jedyny przypadek, w którym uchylono decyzję administracyjną o świadczeniu dla wychowanka usamodzielniającego się.

3.7. Na 42 wychowanków, do środowiska, z którego pochodzili, wróciło 9. Pięć z tych „powrotów” nie spowodowała pogorszenia procesu ich usamodzielniania, ponieważ umieszczanie ich jako małoletnich w pieczy zastępczej wynikało ze zdarzeń losowych (śmierci rodziców) lub nieradzenia sobie przez rodziców z codziennymi obowiązkami (na skutek utraty zdrowia lub urazu po przemocy w rodzinie). Pozostałych 4 wychowanków, którzy wrócili do środowiska, przerwało realizację IPU.

3.8. Na wysłanych do 54 osób ankiet, w tym po 24 do opiekunów i wychowanków realizujących program usamodzielnienia i 6 do wychowanków, którzy przerwali program, wpłynęło 11 odpowiedzi (20%), w tym 6 od opiekunów i 5 od wychowanków. Wychowankowie zwracali głównie uwagę na problemy ze znalezieniem pracy oraz zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych. Opiekunowie również zwracali uwagę na ten problem. Ponadto opiekunowie z rodzin zastępczych spontanicznie

nych podkreślili różnice w finansowaniu rodzin zastępczych spokrewnionych i innych, a także na kwestie związane z komunikacją między wychowankiem oraz problemy wychowanków z dostosowaniem się do wymagań społecznych, ze względu na nabyte w swoim wyjściowym, rodzinnym środowisku negatywne cechy.

(akta kontroli str. 415-426)

3.9. Na 30 wychowanków, którzy osiągnęli pełnoletniość w 2010 r. i 2011 r., którzy pochodzili z terenu Gminy Legionowskiej, z pomocy w Ośrodku Pomocy Społecznej w Legionowie korzystają 2 osoby, obie w sposób długotrwały powyżej jednego roku. Ponadto dwóch wychowanków prowadzi wspólne gospodarstwa z osobami, które taką pomoc także otrzymywały. W jednym przypadku osobą otrzymującą pomoc OPS był mąż wychowanki i pobierał świadczenie wyłącznie w 2013 r., w drugim przypadku pomoc w latach 2012-2013 i w roku bieżącym otrzymywała matka. Biorąc pod uwagę wszystkie 3 przypadki długotrwałego korzystania z pomocy, to 10% wychowanków korzystało bezpośrednio lub pośrednio ze świadczenia pomocy z OPS.

(akta kontroli str. 429)

3.10. Spośród 20 wychowanków, którzy osiągnęli pełnoletniość w 2012 r. (urodzeni w 1994 r.), 7 osób (35%) zgłosiło się do Powiatowego Urzędu Pracy w Legionowie, w tym:

- Dwie zarejestrowano w 2012 r. Pierwszej z tych osób, zarejestrowanej od grudnia 2012 r. do lutego 2013 r. oraz w marcu 2013 r., bez prawa do zasiłku, nie zaproponowano żadnej formy wsparcia. Drugiej, zarejestrowanej od grudnia 2012 r. do sierpnia 2013 r., bez prawa do zasiłku, przedstawiono ofertę pracy na stanowisku pracownika do prac lekkich; po czym opracowano indywidualny plan działania (IPD) oraz skierowano ją do odbycia stażu, który osoba ta przerwała.
- Cztery osoby w 2013 r. Pierwszej osobie zarejestrowanej od grudnia 2013 r. do kwietnia 2014 r., bez prawa do zasiłku, udzielono porady grupowej, opracowano IPD oraz przedstawiono 2 oferty pracy na stanowisku brukarza i ogrodnika. Drugą osobę, zarejestrowaną od kwietnia do lipca 2013 r., bez prawa do zasiłku, skierowano do realizacji kontraktu socjalnego; zarejestrowana ponownie od stycznia 2014 r., odbyła od maja do lipca 2014 r. dwumiesięczny staż w Instytucie Rozwoju Biznesu. Trzeciej osobie zarejestrowanej w październiku 2013 r., bez prawa do zasiłku, ze względu na ciążę, nie przedstawiono żadnej formy wsparcia – przebywała na urlopie macierzyńskim. Czwartej osobie, zarejestrowanej w listopadzie 2013 r. i powtórnie zarejestrowanej od maja 2014 r., nie przedstawiono żadnej formy wsparcia, wyznaczono termin na październik 2014 r. zgłoszenia do doradcy, celem określenia profilu pomocy.
- 1 zarejestrowana w lutym 2014 r., od marca do listopada 2014 r. odbywa staż w ZUS.

Pozostałe 13 osób nie figuruje w ewidencji osób bezrobotnych Powiatowego Urzędu Pracy w Legionowie. Wskaźnik bezrobocia w powiecie legionowskim wynosił 15% w 2012 r. i 15,9% w 2013 r.

(akta kontroli str. 432-433)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Wypracowanie skutecznych procedur i działań na rzecz wspierania wychowanków w terminowym wskazaniu opiekuna usamodzielnienia oraz opracowania IPU, stosownie do przepisów art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
2. Rozważenie wprowadzenia w programie rozwoju pieczy zastępczej, na następny trzyletni okres, wymiernych wskaźników, umożliwiających dokonanie jednoznacznej oceny jego realizacji.

Wnioski
pokontrolne

¹⁶ Dz. U. z 2012 r. poz.82, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie, drugi do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Dyrektorowi Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie 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 11 sierpnia 2014 r.

Kontroler:
Główny Specjalista
Kontroli państwowe

Artur Górecki

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
wicedyrektor