



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-008-01/2014

P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 - Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Andrzej Maciejski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88963 z dnia 4 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu, ul. Konstytucji 3 Maja 40 c, 87-100 Toruń (dalej: „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimiera Janiszewska – Dyrektor Ośrodka

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena opisowa¹

W latach 2012-2013 Ośrodek przyznawał pomoc osobom usamodzielnianym na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie i zagospodarowanie, a także udzielał wsparcia w zapewnieniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Środki pieniężne na usamodzielnienie otrzymało w tym okresie 58 osób, na zagospodarowanie (zakup mebli, AGD, sprzętu komputerowego) – 85 osób, a na kontynuowanie nauki – 237 osób. Miejsce w mieszkaniu chronionym uzyskały 44 osoby.

Na usamodzielnianie wychowanków Ośrodek wydatkował w kontrolowanych latach 1.523,3 tys. zł przyznając w poszczególnych formach pomocy najniższe świadczenia przewidziane przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej² (dalej: „ustawa o pieczy zastępczej”). Najwyższe wydatki dotyczyły pomocy na kontynuowanie nauki i wyniosły 1.137,6 tys. zł, tj. 74,7% wydatków ogółem. Osoby usamodzielniane korzystały też z tej formy pomocy najczęściej³.

Największym problemem dla usamodzielnianych wychowanków było uzyskanie pomocy w znalezieniu zatrudnienia, zwłaszcza w sytuacji wzrostu stopy bezrobocia w Toruniu w 2013 r. do 10,8%, tj. o 2,3 punkty procentowe w stosunku do roku poprzedniego. Działania Ośrodka ograniczały się w tym okresie do odsyłania wychowanków do urzędu pracy. Na podstawie próby 20 osób, które rozpoczęły proces usamodzielnienia w 2012 r. ustalono, że w Powiatowym Urzędzie Pracy dla Miasta Torunia zarejestrowało się 6 osób (30,0%).

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 objaśnienie.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

³ W ramach kontroli 40 spraw usamodzielnianych wychowanków 34 osoby, tj. 85,0% korzystały z pomocy na kontynuowanie nauki.

Ośrodek dysponował wystarczającą bazą mieszkań chronionych⁴ i w kontrolowanym okresie nie wystąpiła odmowa pomocy w tej formie. W Toruniu występował jednakże niedostatek lokali mieszkalnych, co wpływało na okres oczekiwania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej na wskazanie mieszkań z zasobów Miasta⁵.

W badanych obszarach stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań w zakresie usamodzielniania wychowanków. Kontrola 40 spraw z lat 2012-2013 wykazała, że Ośrodek:

- rozpatrując sprawę nr 32/13 bezpodstawnie pozbawił wychowankę pomocy na kontynuowanie nauki, naruszając przy tym dwie zasady ogólne postępowania administracyjnego⁶: zasadę prawdy obiektywnej⁷ i zasadę udzielania informacji prawnej stronom⁸,
- przewlekłe prowadził postępowanie w sprawie nr 2/12, gdyż decyzję wydano dopiero po upływie 3 m-cy i nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 36 kpa, polegającego na zawiadomieniu strony o niezakończonym w wymaganym terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy,
- w sposób niewystarczający sprawował nadzór nad procesem usamodzielniania wychowanków, nie egzekwując od nich m.in. opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia (dalej: „IPU”) w wymaganym terminie (wspólnie z opiekunem usamodzielnienia lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej) oraz realizacji zobowiązań wynikających z decyzji przyznających pomoc pieniężną na zagospodarowanie.

Ośrodek nie wypełnił wynikającego z „Programu Gminy Miasta Toruń na rzecz wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej na lata 2013-2015” (dalej: „Program”) obowiązku oceny jego realizacji i przedłożenia raportu w tej sprawie Prezydentowi Torunia w terminie do 28 lutego 2014 r. Izba zwraca uwagę, że opracowany przez Ośrodek Program nie zawierał wskaźników docelowych działań i nie był powiązany z kwotami uchwalanymi corocznie w budżecie, co ograniczało możliwość oceny jego realizacji.

⁴ Od 1 stycznia 2014 r. – 30 miejsc, poprzednio w latach 2012-2013 Ośrodek dysponował 14 miejscami.

⁵ W poszczególnych latach 2010-2013 liczba osób oczekujących na 31 grudnia przedstawiała się następująco: w 2010 r. – 80, w 2011 r. – 75, w 2012 r. – 70, w 2013 r. – 75.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), dalej: „kpa”.

⁷ Stosownie do art. 7 kpa w toku postępowania organy administracji publicznej z urzędu podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

⁸ Zgodnie z art. 9 kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy te czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2012-2013 Ośrodek przyznał pomoc osobom usamodzielnianym w następujących formach⁹:

- pomoc pieniężna na usamodzielnienie – 58 osób (w tym 15 osób na podstawie ustawy o pieczy zastępczej),
- pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki – 237 osób (w tym 47 osób na podstawie ustawy o pieczy zastępczej),
- pomoc na zagospodarowanie – 85 osób (w tym 35 osób na podstawie ustawy o pieczy zastępczej),
- pomoc w uzyskaniu mieszkania chronionego – 44 osoby (w tym 16 osób na podstawie ustawy o pieczy zastępczej).

Osoby usamodzielniane nie wnioskowały o pomoc w uzyskaniu zatrudnienia.

Na realizację świadczeń dla usamodzielnianych wychowanków Ośrodek wydatkował w 2013 r. 712,0 tys. zł, tj. o 12,2% mniej niż w poprzednim roku (811,3 tys. zł). Wynikało to z mniejszej niż w 2013 r. liczby świadczeń na usamodzielnienie oraz zagospodarowanie¹⁰. Planowanie kwoty świadczeń dla usamodzielnianych wychowanków odbywało się na podstawie liczby osób przewidzianych do usamodzielnienia i planowanych form pomocy. Każdego roku do 10 grudnia instytucjonalna piecza zastępcza zobowiązana była do podania liczby wychowanków, przewidzianych do usamodzielnienia w następnym roku¹¹, celem zabezpieczenia środków finansowych w budżecie. W przypadku rodzinnej pieczy zastępczej o informacje w tym zakresie występował Ośrodek. Kadra pedagogiczna placówek opiekuńczo-wychowawczych uczestniczyła w uzgodnieniach pomiędzy wychowankiem a pracownikiem Ośrodka celem ustalenia terminu sporządzenia dokumentacji do procesu usamodzielnienia. Występowały sytuacje, kiedy proces usamodzielnienia został rozpoczęty nagle, zwłaszcza wtedy, gdy pełnoletni już wychowanek złamał regulamin pobytu w instytucjonalnej lub rodzinnej pieczy zastępczej, co uniemożliwiało dalszy jego pobyt w rodzinie zastępczej lub placówce lub gdy z innych przyczyn podjął decyzję o chęci usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 11, 13, 131, 311-312)

1.2. W latach 2012-2014 (I kwartał) procesu usamodzielnienia nie podjęło 28 wychowanków¹², pomimo osiągnięcia pełnoletności. Na podstawie dokumentacji 15 losowo wybranych osób (8 z 2012 r. i 7 z 2013 r.) ustalono, że przyczyny niepodjęcia procesu usamodzielnienia były następujące:

- decyzja wychowanka o pozostaniu w rodzinnym domu dziecka – 8 przypadków,
- długotrwała ucieczka wychowanka – 3 przypadki,

⁹ Stosownie do art. 240 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej do pomocy dla osób usamodzielnianych, które przed dniem wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej opuściły rodzinę zastępczą albo placówkę opiekuńczo-wychowawczą, albo pobierają pomoc przyznaną im na podstawie art. 88 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) stosuje się przepisy dotychczasowe.

¹⁰ W 2013 r. na usamodzielnienie udzielono 18 świadczeń, a w 2012 r. – 40. W 2013 r. na zagospodarowanie udzielono 29 świadczeń, a w 2012 r. – 56.

¹¹ Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. z 2012 r., poz. 954).

¹² Na 31 grudnia 2012 r. – 10 osób, na 31 grudnia 2013 r. – 18 osób.

- brak kontaktu z wychowankiem, który po uzyskaniu pełnoletności opuścił pieczę zastępczą – 4 przypadki.

Nie stwierdzono przypadku, w którym osoba usamodzielniana nie składałaby wniosków o udzielenie pomocy pieniężnej, o której mowa w art. 140 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Ucieczki z instytucjonalnej pieczy zastępczej i brak możliwości stworzenia indywidualnego programu usamodzielnienia (niezbędnego do realizacji procesu usamodzielnienia) były czynnikiem dyskwalifikującym wychowanka do otrzymania świadczeń pieniężnych.

(dowód: akta kontroli, str. 11, 14, 35-36, 39-40, 133)

1.3. W siedzibie Ośrodka na tablicach ogłoszeń (parter i I piętro) umieszczono informację „Pomoc usamodzielnianym wychowankom”. Informację o identycznej treści zawarto na stronie internetowej MOPR <http://mopr.torun.pl/> w zakładce „Struktura organizacyjna MOPR - Dział Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej”. Ponadto w zakładce „Jednostki nadzorowane przez MOPR – Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze” umieszczono informację o zakresie wspierania osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne, zakłady dla nieletnich i rodziny zastępcze. Zakres udostępnionych informacji był wystarczający do skorzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem.

(dowód: akta kontroli, str. 6-10)

Pani Kazimiera Janiszewska – Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że na spotkaniach pracownika socjalnego z wychowankami przewidzianymi do objęcia procesem usamodzielnienia informowano o przysługujących im świadczeniach (formy pomocy, wysokość świadczeń oraz wymagane dokumenty). Informacji w tym zakresie udzielał również indywidualnie opiekun osoby usamodzielnianej, który akceptował wnioski o pomoc.

(dowód: akta kontroli, str. 11, 14)

1.4. Wydatki na usamodzielnienie osób opuszczających instytucjonalną pieczę zastępczą ujęto w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdziale 85201 - Placówki opiekuńczo-wychowawcze, § 3110 - Świadczenia społeczne. Wydatki na usamodzielnienie osób opuszczających rodzinną pieczę zastępczą wykazano w dziale 852 rozdziale 85204 - Rodziny zastępcze, § 3110.

W rozdziale 85201, § 3110 w 2012 r. wydatkowano 283,5 tys. zł¹³ (99,5% planu po zmianach), a w 2013 r. – 263,0 tys. zł¹⁴ (98,3% planu po zmianach). Na 2014 r. zaplanowano kwotę 380,0 tys. zł.

W rozdziale 85204, § 3110 w 2012 r. wydatkowano 4.188,4 tys. zł (99,3% planu po zmianach), a w 2013 r. – 4.418,2 tys. zł (100,0% planu po zmianach). Na 2014 r. zaplanowano kwotę 5.245,0 tys. zł.

Ośrodek prowadził ewidencję wydatków na usamodzielnienie osób opuszczających rodzinną i instytucjonalną pieczę zastępczą na koncie 405 – Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, § 3110 rozdział 85204 i 85201.

(dowód: akta kontroli, str. 41-95)

¹³ Na 2012 r. na usamodzielnienie osób opuszczających instytucjonalną pieczę zastępczą zaplanowano 250,0 tys. zł i w związku z większą od planowanej liczbą osób usamodzielnianych zwiększono środki o kwotę 35,0 tys. zł.

¹⁴ Na 2013 r. na usamodzielnienie osób opuszczających instytucjonalną pieczę zastępczą zaplanowano kwotę 340,0 tys. zł. W związku z mniejszą liczbą wniosków o przyznanie pomocy na usamodzielnienie, zagospodarowanie i kontynuowanie nauki w IV kwartale 2013 r. dwukrotnie zmniejszono środki (łącznie o 72,5 tys. zł). Mniejsza liczba wniosków wynikała ze zbyt późnego złożenia wniosków, skutkującego wypłatą środków w następnym roku, oraz z rezygnacji kilku osób z kontynuowania nauki.

1.5. Na 31 grudnia 2012 r. w Dziale Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej Ośrodka zatrudniono 19 pracowników (19 etatów): kierownik Działu, pięciu specjalistów pracy z rodziną wykonujących zadania koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, ośmiu asystentów rodziny, terapeuta rodzinnego, starszy pracownik socjalny i podinspektor ds. pieczy instytucjonalnej. Na 31 grudnia 2013 r. zatrudnienie w tym Dziale wyniosło 23 pracowników (22 etaty) i w stosunku do roku poprzedniego wzrosło o 4 pracowników (4 etaty) na stanowiskach: asystenta rodziny (o dwie osoby), psychologa i konsultanta ds. asystentów rodziny. W Ośrodku zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków wykonywał pracownik socjalny.

(dowód: akta kontroli, str. 19-20)

Pani Kazimiera Janiszewska podała, że corocznie wielkość zatrudnienia omawiana była przy projektowaniu budżetu Miasta Torunia. Potrzeby kadrowe Ośrodka zostały rozpatrzone przez Prezydenta Torunia pozytywnie¹⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 222, 228)

W latach 2012-2014 Ośrodek brał udział w „Resortowym programie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej” realizowanym w ramach umów zawartych pomiędzy Miastem Toruniem a Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, a od 2013 r. z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim. Umowy te dotyczyły dofinansowania kosztów wynagrodzenia asystentów rodziny i koordynatorów pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 21-22)

1.6. Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła, że w procesie opracowywania Programu Gminy Miasta Toruń na rzecz wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej na lata 2013-2015¹⁶ brali udział pracownicy Działu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej Ośrodka, korzystając z informacji przedstawicieli placówek opiekuńczo-wychowawczych i organizacji pozarządowych, prowadzących placówki wsparcia dziennego.

(dowód: akta kontroli, str. 220, 223)

W Programie zostały jednoznacznie zidentyfikowane i wskazane najważniejsze problemy, a proces ich identyfikacji oparty był na faktach. Ustalono cel główny Programu polegający na doskonaleniu systemu wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej. Sformułowano w ramach celu głównego cztery cele strategiczne¹⁷, dla których wyznaczono cele operacyjne a następnie działania. Wskazano źródła finansowania Programu¹⁸. Ocena realizacji programu polegała na ocenie (co roku) działań w zakresie realizacji Programu, przed przedłożeniem raportu z realizacji

¹⁵Na spotkaniu w dniu 28 czerwca 2011 r. Prezydent Torunia zapoznał się z informacją dotyczącą zmian w systemie pomocy społecznej w związku z obowiązywaniem ustawy o pieczy zastępczej. W 2012 r. Prezydent Torunia wyraził zgodę na dokonanie zmian kadrowych i w związku z tym w Dziale Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej zatrudniono 11 osób. W 2013 roku zwiększono zatrudnienie w tym Dziale o 4 pracowników.

¹⁶Załącznik do uchwały Nr 483/13 Rady Miasta Torunia z dnia 24 stycznia 2013 r. Poprzednio obowiązywał „Program Gminy Miasta Toruń na rzecz wspierania rodziny i dziecka w ramach systemu pomocy społecznej na lata 2008-2013” wprowadzony uchwałą Nr 302/08 Rady Miasta Torunia z dnia 24 kwietnia 2008 r.

¹⁷Promowanie wartości rodziny, wspieranie rodziny w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, wzmacnianie systemu opieki i wychowania dziecka pozbawionego całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej, rozwój korelacji służących doskonaleniu wsparcia rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej.

¹⁸Program wymienia 5 źródeł finansowania jego całościowej realizacji: budżet gminy, w tym środki przeznaczone na realizację Miejskiego Programu Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Innych Uzależnień; środki rządowe; środki z funduszy Unii Europejskiej; środki pozabudżetowe pochodzące z funduszy publicznych i prywatnych; środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Programu Prezydentowi Torunia do 28 lutego każdego roku. Dla poszczególnych działań ustalono wskaźniki oceny efektywności¹⁹.

W 2013 r. w pierwszym roku realizacji Programu wydatkowano kwotę 12.620,6 tys. zł, tj. 14,0% wydatków Ośrodka.

(dowód: akta kontroli, str. 96-111, 134)

1.7. Na podstawie art. 182 ust. 6 ustawy o pieczy zastępczej pracownicy Działu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej Ośrodka opracowali „Program wypoczynku letniego dla dzieci z rodzinnej pieczy zastępczej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, Lato 2013” (dalej: „Program Lato 2013”), który sfinansowano ze środków budżetowych Ośrodka po stosownych zmianach budżetu w 2013 r. Zakładano udział w Programie Lato 2013 35 dzieci z rodzinnej pieczy zastępczej i 17 dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego. Celem programu było konstruktywne zagospodarowanie czasu wolnego podczas wakacji letnich dzieciom umieszczonym w pieczy zastępczej m.in. poprzez poznanie różnorodnych i kreatywnych form spędzania czasu wolnego, rozbudzenie nowych zainteresowań. W 2013 r. ustalono dofinansowanie w wysokości 770 zł dla dziecka z rodzinnej pieczy zastępczej i 760 zł dla dziecka z placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego. Kwota dofinansowania wyniosła ogółem 40,0 tys. zł. Założenia Programu Lato 2013 zostały zrealizowane, udział wzięło 52 dzieci²⁰. Rozliczenie formy wykorzystania przyznanego dofinansowania nastąpiło po okazaniu rachunku za zorganizowanie wypoczynku letniego dla dzieci i przedłożenie szczegółowego opisu ze zorganizowanego we własnym zakresie wypoczynku dla dzieci.

(dowód: akta kontroli, str. 130. 220, 223)

1.8. Udzielenie pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych następowało w drodze umieszczenia wnioskodawców w mieszkaniach chronionych, do czasu otrzymania przez nich lokalu z zasobów Miasta Torunia lub we własnym zakresie.

W latach 2012-2013 Miasto Toruń dysponowało 2 mieszkaniami chronionymi, zapewniającymi łącznie 14 miejsc. Z dniem 1 stycznia 2014 r. baza ta została zwiększona o kolejne mieszkanie chronione, przeznaczone dla 16 pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. W badanym okresie powierzchnia użytkowa dla jednej osoby²¹ wynosiła od 14,79 m² do 21 m².

¹⁹ Przykładowo, działanie nr 3.3.3. Wspieranie wychowanków opuszczających środowisko zastępcze poprzez umożliwienie tymczasowego zamieszkania w mieszkaniu chronionym oraz pomoc w pozyskaniu lokalu mieszkalnego, w tym z zasobów gminy realizowane w ramach celu nr 3 polegającego na wzmacnianiu systemu opieki i wychowania dziecka pozbawionego całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej, zaplanowano oceniać poprzez wskaźnik 3.3.3. Liczba usamodzielnionych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych, którzy otrzymują pomoc finansową z tytułu kontynuacji nauki; liczba usamodzielnionych wychowanków, którzy po opuszczeniu placówki opiekuńczo-wychowawczej i rodziny zastępczej: otrzymali lokal mieszkalny z zasobów gminy, wynajęli lokal mieszkalny, powrócili do domów rodzinnych, zostali ujęci na liście osób do wskazania lokalu mieszkalnego z zasobów gminy.

²⁰ 35 dzieci z rodzinnej pieczy zastępczej i 17 dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego.

²¹ Stosownie do § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z 2012 r., poz. 305) minimalna powierzchnia użytkowa dla jednej osoby nie może być mniejsza niż 12 m². Ustalono okres dostosowawczy wymaganych standardów, który upłyne dnia 31 grudnia 2014 r.

Dyrektor Ośrodka z upoważnienia Prezydenta Torunia ustalała w drodze decyzji administracyjnej wysokość opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym, stosownie do uchwał Rady Miasta Torunia²².

Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła, że należy uznać za wystarczającą liczbę miejsc w mieszkaniach chronionych. W Toruniu występuje niedostatek lokali mieszkalnych, co wpływa na okres oczekiwania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej na wskazanie mieszkań z zasobów gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 7, 12, 16, 298)

W badanym okresie nie było przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, z powodu niewystarczającej liczby miejsc w mieszkaniach chronionych. Miejsce w mieszkaniach chronionych w 2012 r. uzyskało 21 osób, a w 2013 r. 23 osoby.

Współpraca z innymi gminami (w zakresie pomocy usamodzielnianym wychowankom w znalezieniu mieszkania) nie była sformalizowana w postaci umowy. W latach 2012-2014 (do 5 maja) z pomocy w formie umieszczenia w toruńskich mieszkaniach chronionych korzystały 4 osoby z terenu innych powiatów.

Ośrodek nie prowadził wykazu osób, które podjęły zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli, str. 12, 17, 129, 131)

Z informacji przekazanej przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu wynikało, że:

- nie jest prowadzona ewidencja wychowanków z pieczy zastępczej zwracających się z wnioskiem o wynajęcie lokalu mieszkalnego z zasobów Miasta Torunia,
- wychowankowie usamodzielniający się składający wnioski o wynajęcie lokalu z zasobów Miasta Torunia traktowani byli priorytetowo przy ustalaniu listy osób do zawarcia umowy najmu mieszkania komunalnego²³,
- na liście mieszkaniowej z roku 2010 ujęto 5 wychowanków (4 wychowanków otrzymało lokale mieszkalne - jeden w 2011 r. i trzech w 2012 r.),
- na liście mieszkaniowej z roku 2011 ujęto 4 wychowanków (jeden wychowanek otrzymał lokal mieszkalny w 2012 r. i trzech w 2013 r.),
- na liście mieszkaniowej z roku 2012 ujęto 4 wychowanków (jeden wychowanek otrzymał lokal mieszkalny w 2013 r. i jeden w 2014 r., dwóch wg stanu na dzień 5 maja 2014 r. oczekiwało na wskazanie lokalu w ramach realizacji listy mieszkaniowej),
- na liście mieszkaniowej z roku 2013 ujęto 5 wychowanków (jeden wychowanek otrzymał lokal mieszkalny w 2013 r. i czterech oczekuje na zawarcie umowy najmu),
- łącznie na lokal mieszkalny z list 2010-2013 oczekiwało wg stanu na dzień 31 marca 2014 r. 7 usamodzielniających się wychowanków,

²² Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych ustalono w załączniku do uchwały nr 91/07 Rady Miasta Torunia z dnia 17 maja 2007 r. Odpłatność miesięczną w mieszkaniu chronionym przy ul. Klonowica stanowił ryczałt w kwocie 50 zł oraz opłaty za zużyte media, a w mieszkaniu przy ul. Bydgoskiej – tylko ryczałt w wysokości 60 zł. Uchwałą Nr 611/13 Rady Miasta Torunia z dnia 26 września 2013 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych zniesiono ryczałt i uczestnik mieszkania chronionego ponosił miesięczną odpłatność za pobyt do wysokości kosztów za media wynikających z odczytów urządzeń pomiarowych, proporcjonalnie do liczby osób zamieszkujących w mieszkaniu chronionym.

²³ Uchwała Nr 1129/06 Rady Miasta Torunia z 28 września 2006 r. w sprawie „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Toruń”.

- w poszczególnych latach 2010-2013 liczba osób oczekujących na wynajęcie lokalu mieszkalnego z zasobów Miasta Torunia wg stanu na 31 grudnia przedstawiała się następująco: w 2010 r. – 80, w 2011 r. – 75, w 2012 r. – 70, w 2013 r. – 75.

(dowód: akta kontroli, str. 23-28)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1) Sprawozdania półroczne z wykonywania zadań przez powiat, składane w latach 2012-2013 Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu²⁴, były nierzetelne co do danych dotyczących liczby świadczeń i wydatków na poszczególne formy pomocy²⁵.

Trzy sprawozdania w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. sporządziła specjalista pracy z rodziną Pani Anna Rutkowska, a jedno sprawozdanie za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. kierownik Działu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej Pan Marcin Cięgotura.

(dowód: akta kontroli, str. 173-215)

Sporządzający sprawozdania wyjaśnili, że przyczyną podania nieprawidłowych danych były błędy wynikające z niewłaściwej interpretacji danych oraz z braku możliwości uzgodnienia wydatków na poszczególne formy pomocy z działem księgowo-finansowym, który nie prowadził wyodrębnionej ewidencji. Wskazali ponadto na „ręczne” liczenie części danych na podstawie list wypłat, gdyż system „Top-Team”²⁶ nie pozwalał na wygenerowanie danych niezbędnych do sprawozdania.

(dowód: akta kontroli, str. 216-219)

2) Ośrodek nie dysponował zestawieniem potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej, które stosownie do art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej Dyrektor corocznie powinna przedstawić Prezydentowi Torunia wraz ze sprawozdaniem z działalności Ośrodka.

Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła, że:

- ustawodawca nie określił ramowego dokumentu, określającego wykaz niezbędnych potrzeb i sposobu sprawozdania z wykonanych zadań, stąd uznać można, że pozostawił dowolność co do formy prezentowania powyższych informacji,
- kolejnym dokumentem, w którym określone są potrzeby, jest dokument „Ocena zasobów pomocy społecznej”, składany Przewodniczącemu Rady Miasta Torunia i jednocześnie Prezydentowi Miasta Torunia, w terminie do 30 kwietnia 2014 r.,
- szczegółowe potrzeby omawiane są na spotkaniach z Prezydentem Miasta Torunia, w związku z tworzeniem przewozium budżetowego na kolejny rok budżetowy. W trakcie roku budżetowego, w zależności od potrzeb wynikających z realizacji zadań, przedkłada się Prezydentowi Torunia wnioski z propozycją

²⁴Na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo- finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej - Dz. U. z 2012 r., poz. 240 (do 8 grudnia 2012 r.) oraz z dnia 4 grudnia 2012 r. - Dz. U. z 2012 r., poz. 1371 (od 9 grudnia 2012 r.).

²⁵Nierzetelne dane dotyczyły zwłaszcza liczby udzielonej pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz danych (wydatki i udzielone świadczenia) z instytucjonalnej pieczy zastępczej.

²⁶Oprogramowanie aplikacyjne wykorzystywane przez placówki pomocy społecznej do ewidencji i obsługi klientów, zbierania informacji oraz sporządzania sprawozdawczości.

- akceptacji zadań i zabezpieczenia ewentualnych potrzeb finansowo – kadrowych,
 - w latach 2011-2013 odbyło się 5 spotkań z Prezydentem Torunia, podczas których przedłożono dokumenty do podjęcia decyzji czy też materiały informacyjne,
 - ze spotkań z Prezydentem Torunia sporządzono protokoły i notatki służbowe.
- (dowód: akta kontroli, str. 220, 225-226, 314-315, 317-398)

Dyrektor Ośrodka w sprawozdaniu z działalności Ośrodka za 2012 i za 2013 r. przedstawiła zestawienie potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Wśród wymienionych potrzeb w zakresie pomocy społecznej (rozdział X – w sprawozdaniach za 2012 r. i za 2013 r.) nie uwzględniono potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 256-286)

3) Według stanu na 30 maja 2014 r. Ośrodek nie dokonał oceny działań w zakresie realizacji Programu w 2013 r. i nie przedłożył Prezydentowi Torunia raportu z jego realizacji. Zgodnie z pkt 4 rozdziału II Programu obowiązek ten należało zrealizować do 28 lutego każdego roku.

W wyjaśnieniu Pani Kazimiera Janiszewska wskazała, że Sprawozdanie o działalności Działu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej za rok 2013 zawiera informacje dotyczące całorocznych działań, podejmowanych na rzecz wspierania rodzin i ich dzieci. Podała, że nie dokonano szczegółowej analizy Programu za rok 2013.

(dowód: akta kontroli, str. 220-221, 226)

Sprawozdanie z działalności Ośrodka za 2013 r. zawierało informacje statystyczne o działalności Działu Wspierania Rodziny i Systemu pieczy zastępczej (pkt III Sprawozdania), które nie miały odniesienia do Programu, zwłaszcza w zakresie oceny zaplanowanych działań w ramach czterech celów strategicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 242-255)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1) Prowadzona w Ośrodku ewidencja księgowa nie pozwalała na ustalenie wydatków na poszczególne formy pomocy dla osób usamodzielnianych oraz na ustalenie kwoty ogółem wydatków na usamodzielnienie osób opuszczających rodzinną pieczę zastępczą. Dane te były niezbędne do sporządzenia półrocznego sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Ustalenie tych wydatków było możliwe jedynie na podstawie dowodów źródłowych.

(dowód: akta kontroli, str. 41-95)

Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła, że system komputerowy „Top-Team”, z którego korzysta Ośrodek, nie jest tożsamy z zawartymi w sprawozdaniach wymogami.

(dowód: akta kontroli, str. 222, 228-229)

2) Program nie zawierał wartości docelowych wskaźników oceny efektywności działań (od 1.1.1. do 4.1.3.) i nie był powiązany z kwotami uchwalanymi corocznie w budżecie, co może ograniczyć możliwość dokonania oceny jego realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 96-111)

Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła m.in., że:

- najważniejszym punktem docelowym Programu jest rozwój rodzinnej pieczy zastępczej, w roku 2013 z planowanych do funkcjonowania 8 rodzinnych domów dziecka funkcjonowało 7, z planowanych do funkcjonowania 14 rodzin

zastępczych zawodowych funkcjonowało 12. Planowanej ilości rodzinnych form pieczy zastępczej nie zrealizowano z powodu braku kandydatów;

- finansowanie realizacji zadań Programu następuje w oparciu o plan budżetowy i zaplanowanie konkretnych kwot, przeznaczonych na realizację danych punktów. Określenie ich jasno w Programie, mogłoby spowodować konsekwencje budżetowe w przypadku nie wywiązania się z założonego planu (np. utworzenie mniejszej liczby rodzin zastępczych, aniżeli uwzględnia to Program, z uwagi na niewystarczającą liczbę kandydatów bądź niespełnienie odpowiednich warunków, wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej),
- ocena realizacji Programu przeprowadzona zostanie w oparciu o wskaźniki ilościowe przyjmowane do budżetu na dany rok kalendarzowy i zostanie porównana ze wskaźnikiem, jakim będzie liczba osób faktycznie korzystających z danej formy wsparcia.

(dowód: akta kontroli, str. 220, 224, 314, 316-317)

Stosownie do art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych jest obligatoryjną częścią Programu, a nie wskaźnikiem docelowym dla oceny efektywności działań określonych w Programie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań w zakresie usamodzielniania wychowanków, w tym wybór form pomocy.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność

Opis stanu faktycznego

2.1. Ośrodek nie ustalił wewnętrznych zasad i kryteriów przyznawania świadczeń dla osób usamodzielniających się. Na podstawie objętej kontrolą dokumentacji²⁷ ustalono, że Ośrodek przyznawał pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie w wysokości minimalnej ustalonej w ustawie o pieczy zastępczej, oprócz pomocy w sprawie nr 2/12 opisanej w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 12, 17, 295)

Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła, że z przepisów ustawy o pieczy zastępczej nie wynika konieczność wdrażania procedur, zasad i kryteriów, które regulowałyby wysokość i rodzaj przyznawanej pomocy.

(dowód: akta kontroli, str. 221-226)

2.2. Wychowankowie usamodzielniający się wnioskowali o rodzaj pomocy, ale nie wskazywali wysokości świadczenia. Na 40 kontrolowanych spraw: z jednej formy pomocy korzystały 3 osoby, z dwóch – 23 osoby, z trzech – 13 osób, z czterech – jedna osoba. Najczęściej powtarzającą się formą pomocy, z której korzystały osoby usamodzielniane, była pomoc na kontynuowanie nauki (34 osoby, tj. 85,0% ogółem badanych).

(dowód: akta kontroli, str. 295)

Stwierdzono dwa przypadki odmowy przez Ośrodek przyznania pomocy, które rozstrzygnięto w drodze decyzji administracyjnej. Odmowy dotyczyły pomocy na usamodzielnienie i były zasadne.

(dowód: akta kontroli, str. 295)

²⁷ 40 usamodzielnianych wychowanków (27 osób z 2012 r. i 13 osób z 2013 r.).

Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła, że przy wyborze form pomocy dla usamodzielniających się wychowanków domów dziecka i rodzin zastępczych wzięto pod uwagę czynniki takie, jak: sytuacja finansowa wychowanka (czy posiada własny dochód w postaci renty rodzinnej, socjalnej lub alimentów), sytuacja mieszkaniowa (czy posiada własne mieszkanie, czy ma możliwość zamieszkania u najbliższej rodziny), sytuacja szkolna i zawodowa (czy pozostaje w toku nauki, czy zamierza ją kontynuować na kolejnym etapie edukacyjnym, czy jest osobą zatrudnioną czy bezrobotną). Podała, że najbardziej skuteczną formą usamodzielnienia jest pomoc na kontynuowanie nauki (w dużej mierze działa ona motywująco) oraz pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych (np. poprzez umieszczenie w mieszkaniu chronionym). Brak natomiast argumentów za uznaniem którejś z form za najmniej skuteczną.

(dowód: akta kontroli, str. 141, 143)

2.3. Poza jednym przypadkiem (sprawa nr 2/12) decyzje wydawano niezwłocznie i termin ich rozpatrzenia od dnia wpływu wniosku nie przekroczył miesiąca.

Za wyjątkiem trzech spraw (nr 2/12, 6/12, 32/13) wnioski wychowanków zostały załatwione prawidłowo. W sprawie 6/12 wydano decyzję przyznając pomoc na usamodzielnienie w wysokości 3.300 zł zamiast 6.600 zł, ustalając nieprawidłowo okres pobytu w pieczy niższy niż faktyczny, co skutkowało zaniżeniem kwoty pomocy o 3.300 zł. Dopiero w wyniku odwołania wychowanka zweryfikowano okres jego pobytu w pieczy zastępczej i przyznano pomoc na usamodzielnienie w wymaganej wysokości.

(dowód: akta kontroli, str. 167-172, 299-310)

W badanym okresie nie zaskarżono żadnej decyzji w sprawie świadczeń przyznanych w ramach ustawy o pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 12, 17, 299-310)

2.4. Realizacja usamodzielnienia wychowanków

2.4.1. 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.

W latach 2012-2014 (I kwartał) proces usamodzielnienia przerwało 5 osób. Powodem było zaprzestanie nauki lub wyjazd za granicę w celach zarobkowych. Wsparcie udzielane osobie przerywającej proces usamodzielnienia dobierane było indywidualnie, pod warunkiem wyrażenia gotowości do skorzystania z niego.

(dowód: akta kontroli, str. 35, 37, 133, 299-310)

Stwierdzono 7 przypadków niewywiązania się wychowanków pieczy zastępczej z obowiązków zawartych w programie. Były to okoliczności zarówno subiektywne, jak i obiektywne (np. zmiana szkoły, urodzenie przez wychowankę dziecka, śmierć rodzica zastępczego, zamieszkanie w mieszkaniu chronionym). W takich sytuacjach IPU podlegał aktualizacji. Wychowankowie, którym przyznano pomoc na kontynuowanie nauki, przedkładali w Ośrodku zaświadczenia o pobieraniu nauki i uczęszczaniu na zajęcia. Opiekunowie i pracownicy socjalni wywiązywali się ze swoich obowiązków, akceptowali wnioski osób usamodzielniających się, kontaktowali się ze szkołą, pomagali w trudnych sytuacjach życiowych.

(dowód: akta kontroli, str. 297-298)

2.4.2. Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła, że współpraca Ośrodka z usamodzielniającym się wychowankiem polegała na spotkaniach w siedzibie Ośrodka, w domu rodzinnym lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, celem sporządzenia dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia procesu usamodzielnienia oraz udzieleniu wszelkich informacji, dotyczących przysługujących świadczeń.

Kolejnym etapem współpracy była praca socjalna prowadzona z usamodzielnionym wychowankiem oraz regularny kontakt i pomoc w załatwianiu m.in. wszelkich spraw urzędowych lub osobistych (kierowanie do mieszkań chronionych, współpraca z placówkami oświatowymi, służbami mundurowymi, rodziną, środowiskiem lokalnym itp.) oraz cykliczne spotkania z mieszkańcami mieszkań chronionych, w celu omówienia spraw bieżących.

(dowód: akta kontroli, str. 35, 37)

W ankietach²⁸ dotyczących usamodzielnienia się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej nie informowano o problemach we współpracy pomiędzy opiekunem a wychowankiem.

(dowód: akta kontroli, str. 159-166, 230)

2.4.3. W latach 2012-2014 (I kwartał) wychowankowie usamodzielniający się nie wnioskowali o pomoc w znalezieniu zatrudnienia. W badanych IPU zobowiązywano wychowanków do rejestracji w urzędzie pracy i do aktywnego poszukiwania pracy. Wskazywano w nich także sposób zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli, str. 131, 287-294)

2.4.4. W IPU nie określano, na co zostaną poniesione wydatki na usamodzielnienie. Sposób wykorzystania środków finansowych wskazywano w decyzjach przyznających pomoc na zagospodarowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 298)

2.4.5. W IPU nie określono sposobu pomiaru stopnia wykonania zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 298)

2.4.6. Na 40 usamodzielnianych wychowanków, których dokumentację objęto kontrolą 13 osób wróciło do środowiska, w którym przebywały przed umieszczeniem w rodzinnej lub instytucjonalnej formie pieczy zastępczej, z tego:

- 7 osób pozostało w rodzinie zastępczej, w której przebywało przed uzyskaniem pełnoletności i były to – wg wiedzy Ośrodka - środowiska wolne od zjawisk patologicznych;
- 5 osób to wychowankowie instytucjonalnej pieczy zastępczej, a ich rodziny występowały w systemie pomocy społecznej. Ośrodek posiadał wiedzę w zakresie występujących w tych rodzinach problemów, a ich monitorowanie prowadzone było przez pracownika socjalnego.

(dowód: akta kontroli, str. 35, 38-39)

2.4.7. Ośrodek dokonywał oceny końcowej procesu usamodzielnienia. Ocena miała charakter opisowy, wskazywano stopień realizacji przyjętych celów IPU (np. uzyskanie mieszkania, podjęcie zatrudnienia, uzyskanie wykształcenia). Na 40 kontrolowanych spraw (wg stanu na 28 maja 2014 r.) 28 osób nie zakończyło procesu usamodzielnienia i dlatego nie dokonano oceny końcowej IPU. W pozostałych 12 sprawach nastąpił proces usamodzielnienia wychowanków, jednakże z 9 osobami po uzyskaniu pomocy pieniężnej na usamodzielnienie kontakt był niemożliwy (prawdopodobnie wyjazd za granicę). Oceniono 3 usamodzielnionych wychowanków, z których jeden nie zrealizował przyjętych

²⁸W celu zapoznania się z opinią usamodzielnianych wychowanków oraz ich opiekunów, kontroler NIK skierował do osób wybranych w ramach badania szczegółowego pisma z prośbą o wypełnienie ankiety dotyczącej przebiegu procesu usamodzielnienia. Na 40 usamodzielnianych wychowanków (27 z 2012 r. i 13 z 2013 r.) ustalono miejsce zamieszkania 36 osób, do których skierowano ankiety. Ponadto skierowano ankiety do 28 opiekunów wychowanków (niektórzy opiekunowie współdziałali z kilkoma wychowankami). Do dnia zakończenia kontroli (30 maja 2014 r.) odpowiedzi udzieliło 4 wychowanków i 4 opiekunów.

celów (brak kontynuacji nauki). Oceny częściowej dokonywano, gdy przyznano pomoc na usamodzielnienie w trakcie kontynuowania nauki.

(dowód: akta kontroli, str. 137-140)

2.5. Efektami udzielonej pomocy było uzyskanie przez wychowanków środków pieniężnych na usamodzielnienie, zagospodarowanie (zakup mebli, AGD, sprzętu komputerowego), uzyskanie warunków do zamieszkania, możliwość kontynuowania nauki.

Ośrodek monitorował losy wychowanków do chwili otrzymania przez nich ostatniej formy pomocy, tj. świadczenia pieniężnego na usamodzielnienie. Wyniki usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej zostały ocenione w 2013 r. przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu w raporcie końcowym „Sytuacja wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz rodziny zastępcze na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”²⁹ oraz w 2012 r. m.in. przez Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce w Polsce w raporcie końcowym „Usamodzielnienie oczami młodzieży”.

(dowód: akta kontroli, str. 142, 147, 298)

2.6. W latach 2010-2011 usamodzielnili się 53 osoby, spośród których 7 osób korzystało ze świadczeń pomocy społecznej (wszyscy długotrwale, tj. powyżej roku)³⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 133)

2.7. W zakresie udzielenia pomocy w uzyskaniu zatrudnienia praca socjalna prowadzona z usamodzielnionym wychowankiem przez pracownika socjalnego oparta była przede wszystkim na kierowaniu do urzędu pracy (w przypadku osób uczących się w trybie zaocznym i gotowych do podjęcia zatrudnienia), a w przypadku osób pozostających w toku nauki w trybie dziennym – na motywowaniu do podjęcia zatrudnienia w formie pracy dorywczej i do jej poszukiwań we własnym zakresie, z wykorzystaniem np. ogłoszeń lokalnych.

Ośrodek nie prowadził wykazu osób gotowych do podjęcia zatrudnienia, wykazu poszukiwanych zawodów, liczby osób, które podjęły zatrudnienie, ani wykazu osób zarejestrowanych w urzędzie pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 12, 18, 35, 38)

Na podstawie próby 20 osób, które rozpoczęły proces usamodzielnienia w 2012 r. ustalono, że w Powiatowym Urzędzie Pracy dla Miasta Torunia zarejestrowało się 6 osób, z tego:

- jedna osoba skierowana została od dnia 14 kwietnia 2014 r. na sześciomiesięczny staż w ramach środków EFS Projekt 6.1.3. Jesteśmy aktywni działamy,

²⁹ W badaniu udział wzięło 100 osób, w tym 8 osób z miasta Torunia.

W raporcie zawarto m.in. następujące rekomendacje:

- opiekunowie programów usamodzielnienia oraz pracownicy PCPR odpowiedzialni za wsparcie osób w procesie usamodzielnienia powinni prowadzić stałą współpracę z PUP, biurami karier, doradcami zawodowymi, pracodawcami w celu informowania podopiecznych o dostępnych ofertach kursów i szkoleń zawodowych oraz motywowania ich do podejmowania starań zmierzających do zdobycia zatrudnienia.
- należy zwiększyć wsparcie finansowe płynące do osób usamodzielniających się – dotyczy to zwłaszcza osób kontynuujących naukę.
- na poziomie gmin należałoby podjąć działania zmierzające do zwiększenia dostępności lokali mieszkaniowych, w tym zwłaszcza mieszkań chronionych dla osób opuszczających rodziny zastępcze i całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze.

³⁰ Nadal po 30 kwietnia 2014 r. 3 osoby korzystały ze świadczeń pomocy społecznej.

- dwie osoby podjęły zatrudnienie, po czym jedna po niespełna trzech miesiącach pracy w ramach umowy zlecenia ponownie zarejestrowała się jako osoba bezrobotna bez prawa do zasiłku,
- na trzy osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku dwie utraciły to prawo z uwagi na odmowę bez uzasadnionej przyczyny propozycji pracy lub udziału w innej formie pomocy oraz z uwagi na nie stawienie się w wyznaczonym terminie w urzędzie pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 31-34)

W 2013 r. wskaźnik bezrobocia w Toruniu wyniósł 10,8% i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 2,3 punkty procentowe.

(dowód: akta kontroli, str. 132)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1) Ośrodek rozpatrując sprawę nr 32/13, dotyczącą wydania decyzji z dnia 26 czerwca 2013 r. (znak: WR.4520.12.13) uchylającej decyzję z dnia 18 lutego 2013 r. o przyznaniu pomocy na kontynuowanie nauki, naruszył dwie zasady ogólne postępowania administracyjnego, określone w art. 7 oraz 9 kpa, tj. zasadę prawdy obiektywnej i zasadę udzielania informacji prawnej stronom, w wyniku czego bezpodstawnie pozbawiono wychowankę pomocy na kontynuowanie nauki. Wychowanka decyzją z dnia 18 lutego 2013 r. uzyskała pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki w wysokości 500 zł miesięcznie w okresie od 1 lutego do 31 sierpnia 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (dalej: „ZUS”) w decyzji z dnia 12 kwietnia 2013 r. przyznał wychowance rentę rodzinną informując jednocześnie, że wypłatę tej renty zawiesza do czasu nadesłania przez Ośrodek informacji o wstrzymaniu wypłaty świadczeń oraz o ewentualnej kwocie do refundacji. W piśmie z dnia 22 kwietnia 2013 r. Ośrodek poinformował ZUS, że wychowanka od 27 stycznia 2013 r. nie korzystała ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej, które podlegałyby refundacji. Wobec tego ZUS decyzją z dnia 25 kwietnia 2013 r. uruchomił wypłatę renty rodzinnej w pełnej wysokości. Wychowanka w oświadczeniu z dnia 9 maja 2013 r. - złożonym w obecności pracownika socjalnego Ośrodka - podała, że rezygnuje z pomocy na kontynuowanie nauki z uwagi na nabycie prawa do renty rodzinnej. Decyzją z dnia 26 czerwca 2013 r. wydaną przez Pana Piotra Stolarczyka uchylono od dnia 1 czerwca 2013 r. decyzję przyznającą pomoc na kontynuowanie nauki, pomimo że stosownie do art. 139 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³¹ nie podlega potrąceniu z renty rodzinnej pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki, o której mowa w ustawie o pieczy zastępczej. Ustalony w decyzji z 26 czerwca 2013 r. stan faktyczny nie uwzględniał faktu, że Ośrodek powiadomił ZUS (pismo z dnia 22 kwietnia 2013 r.) o niepobieraniu przez wychowankę świadczeń pieniężnych pomocy społecznej, które podlegałyby refundacji, oraz o uruchomieniu (decyzją z dnia 25 kwietnia 2013 r.) wypłaty renty rodzinnej. Rozpatrując przedmiotową sprawę nie podjęto wszelkich możliwych czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, a także dopuszczono do tego, że strona poniosła szkodę z powodu nieznamośności prawa oraz nie udzielono jej niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

(dowód: akta kontroli, str. 118-126, 135-136, 308)

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.

Pan Piotr Stolarczyk wyjaśnił, że:

- zapewniono wnioskodawcy możliwość skorzystania z nieodpłatnej fachowej pomocy prawnej,
- Ośrodek działał w zaufaniu do decyzji ZUS i nie posiada umocowania do kwestionowania decyzji innych organów,
- dochowano należytej staranności, a podjęte działania miały poparcie w przepisach ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 127-128)

2) Kontrola 40 spraw wykazała niewystarczający nadzór Ośrodka nad procesem usamodzielniania wychowanków, polegający na nieegzekwowaniu od nich:

- wskazania opiekuna i uzyskania jego zgody w wymaganym terminie,
- opracowania IPU w wymaganym terminie (wspólnie z opiekunem usamodzielnienia lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej),
- realizacji zobowiązań wynikających z decyzji przyznających pomoc pieniężną na zagospodarowanie.

Szczegółowe badanie 40 spraw usamodzielnień wykazało, że:

- w 7 przypadkach w dokumentacji brakowało dowodu wskazania opiekuna,
- w 2 przypadkach dokumentu wskazującego opiekuna nie opatrzone datą,
- 10 usamodzielnianych wskazało opiekuna na miesiąc przed osiągnięciem pełnoletności, a 16 osób po osiągnięciu pełnoletności, podczas gdy zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej osoba usamodzielniana co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności wskazuje osobę, która podejmuje się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia,
- 21 usamodzielnianych opracowało IPU po osiągnięciu pełnoletności, tj. po upływie terminu określonego w art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej³².

(dowód: akta kontroli, str. 295, 299-310)

W 5 sprawach usamodzielnień wskazanie opiekuna nastąpiło w okresie od miesiąca do dwóch przed opracowaniem IPU, a w pozostałych 35 sprawach (87,5%) ustanowiono opiekuna w dniu podpisania IPU. NIK zwraca uwagę, iż nieegzekwowanie obowiązku opracowania IPU z odpowiednim wyprzedzeniem i przy rzeczywistym współudziale opiekuna usamodzielnienia lub koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej może skutkować prowadzeniem procesu usamodzielnienia w sposób nieuporządkowany, bez możliwości weryfikacji pożądaných i zapisanych w IPU działań wychowanka. W konsekwencji może to prowadzić do osłabienia procesu usamodzielniania, mającego na celu przygotowanie wychowanków do pełnienia samodzielnych ról społecznych.

(dowód: akta kontroli, str. 296-297, 299-310)

Stosownie do art. 180 pkt 3 w związku z art. 182 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej do zadań Ośrodka należy organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym i wspieranie procesu usamodzielnienia.

Na 29 decyzji przyznających pomoc pieniężną w wysokości 1.500 zł na zagospodarowanie w 7 sprawach nie wymagano przedłożenia dowodów zakupu, a w 8 zobowiązano usamodzielniających wychowanków do przedłożenia faktur bez wskazania terminu realizacji tego obowiązku. W pozostałych 14 decyzjach wymagano od świadczeniobiorców przedłożenia dowodów zakupu w terminie:

³² Indywidualny program usamodzielnienia jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, a następnie jest zatwierdzany przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

tygodnia (5 decyzji), 14 dni (3 decyzje), 3 tygodni (jedna), 21 dni (jedna), 30 dni (jedna) i dwóch miesięcy (3 decyzje).

Na 22 sprawy, w których zobowiązano świadczeniobiorców do przedłożenia dowodów zakupu, w 4 sprawach dowodów tych nie wyegzekwowano. W trzech przypadkach³³ zakupione przez usamodzielniających się wychowanków artykuły były niezgodne z decyzją wskazującą przeznaczenie przyznanej kwoty 1.500 zł.

W sprawie nr 15/12 zakupiono konsolę do gier PS, co stanowiło 60,0% kwoty na zagospodarowanie i nie służyło to realizacji celu usamodzielnienia wychowanka³⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 231-241, 289, 299-310)

W zakresie niewystarczającego nadzoru Ośrodka nad procesem usamodzielniania wychowanków Pani Kazimiera Janiszewska wyjaśniła, że:

- konieczność rozliczania pomocy na zagospodarowanie i jego termin są tylko wewnętrznym ustaleniem i postępuje się tak w przypadkach wskazujących na zmarnotrawienie pomocy pieniężnej,
- w Ośrodku wdrożono praktykę akceptacji przez Dyrektora wykazu zaplanowanych zakupów i zamiar nabycia konsoli do gier nie był ujęty we wniosku, a więc nie podlegał akceptacji,
- nieterminowe wskazanie opiekuna usamodzielnienia wynikało z braku dostatecznego przygotowania wychowanków do podejmowania ważnych życiowych decyzji,
- braki w dokumentacji (wskazanie opiekuna i jego zgoda) wynikały z niedopatrzenia pracownika socjalnego, a nieprawidłowy nadzór spowodowany był znaczną liczbą zajęć.

(dowód: akta kontroli, str. 221-222, 226-228)

3) Ośrodek przewlekłe prowadził postępowanie w sprawie nr 2/12, gdyż decyzję wydano dopiero po upływie 3 m-cy³⁵ i nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 36 kpa, polegającego na zawiadomieniu strony o niezalatwieniu sprawy w wymaganym terminie, podaniu przyczyny zwłoki i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli, str. 112-115, 299)

Pan Piotr Stolarczyk - Z-ca Dyrektora ds. Świadczeń Rodzinnych Ośrodka wyjaśnił, że wnioskodawczyni wielokrotnie ustnie prosiła o czas do namysłu w sprawie wycofania wniosku o przyznanie pomocy na usamodzielnienie, gdyż w związku z ciążą i porodem nie realizowała programu usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 116-117)

³³W sprawie nr 29/13 – decyzją z dnia 7 stycznia 2013 r. przyznano usamodzielniającemu wychowankowi kwotę 1.500 zł z przeznaczeniem na zakup artykułów gospodarstwa domowego. W dokumentacji znajdowała się jedna faktura dotycząca zakupu laptopa za kwotę 1.690 zł. W sprawie nr 31/13 - decyzją z dnia 8 lutego 2013 r. przyznano usamodzielniającemu wychowankowi kwotę 1.500 zł z przeznaczeniem na zakup artykułów gospodarstwa domowego. W aktach sprawy znajdowały się dwie faktury, m.in. za zakup laptopa za kwotę 1.150 zł. W sprawie 15/12 - decyzją z dnia 31 października 2012 r. przyznano usamodzielniającemu wychowankowi kwotę 1.500 zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu RTV i AGD. Wychowanek przedłożył 5 faktur na kwotę łączną 1.499,99 zł, w tym faktura z dnia 10 grudnia 2012 r. na kwotę 899 zł za zakup konsoli PS do gier.

³⁴Uzyskanie stosownego wykształcenia i zawodu oraz zapewnienia stabilnej sytuacji materialno-bytowej, poprzez zapewnienie stałych źródeł dochodu oraz uzyskanie odpowiednich warunków mieszkaniowych.

³⁵Decyzja (znak: WR.4532.14.13) została wydana dnia 3 października 2013 r., a wniosek złożono do Ośrodka dnia 27 czerwca 2013 r.

W rozstrzygnięciu decyzji (sprawa nr 2/12) wydanej przez Pana Piotra Stolarczyka – Z-cy Dyrektora ds. Świadczeń Rodzinnych Ośrodka (działającego z upoważnienia Prezydenta Torunia), przyznano pomoc pieniężną na usamodzielnienie w kwocie 6.600 zł, w sytuacji gdy wychowanka przebywała w pieczy zastępczej (placówka opiekuńczo-wychowawcza) poniżej 2 lat (od 17 maja 2010 r. do 9 marca 2012 r.). Stosownie do art. 149 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o pieczy zastępczej, kwota minimalna dla przebywających w pieczy poniżej 2 lat wynosiła 1.650 zł. Ustalenie kwoty wyższej niż minimalna odbiegało od przyjętej w Ośrodku stałej praktyki ustalania wysokości świadczeń na poziomie kwoty minimalnej wynikającej z przepisów ustawy o pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli, str. 112-115, 299)

Pan Piotr Stolarczyk wyjaśnił, że:

- w związku z ciążą i porodem wychowanka nie realizowała programu usamodzielnienia,
- okoliczności te spowodowały przyznanie pomocy przekraczającej kilkakrotnie kwotę minimalną.

(dowód: akta kontroli, str. 116-117)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność.

IV. 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 Kontroli³⁶, wnosi o:

1. Dokonanie oceny Programu Gminy Miasta Toruń na rzecz wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej na lata 2013-2015, stosownie do zapisów w nim zawartych, i ewentualne zweryfikowanie jego postanowień.
2. Zapewnienie rzetelnego zbierania danych (zwłaszcza ewidencjonowanie wydatków), niezbędnych do sporządzenia sprawozdawczości dotyczącej pomocy dla osób usamodzielnianych.
3. Wzmocnienie nadzoru Ośrodka nad procesem usamodzielniania wychowanków, a także działań wspierających ten proces; w tym nad prawidłowym wykorzystaniem środków pieniężnych, zgodnie z decyzjami przyznającymi pomoc na zagospodarowanie.
4. Wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie nadzwyczajnym w celu weryfikacji ostatecznej decyzji z dnia 26 czerwca 2013 r., wydanej w sprawie nr 32/13.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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.

Bydgoszcz, dnia lipca 2014 r.

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis