



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-013-01/2014
P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 - Pomoc na usamodzielnienie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Wiesław Pietrzyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90639 z dnia 27 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie ¹ , ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 2, 42-217 Częstochowa, Regon 002741290
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Mizera, Dyrektor MOPS (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ramach realizowanych zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej², rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia MOPS przeprowadzał z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym. Środki finansowe zapewniały objęcie pomocą wychowanków pieczy zastępczej usamodzielniających się w poszczególnych latach. Również stan zatrudnienia zapewniał realizację zadań wynikających z ww. ustawy. Niezależnie od powyższego Ośrodek wspierał usamodzielniających się wychowanków w aktywizacji zawodowej poprzez, m.in. realizację projektów „Zainwestuj w siebie program aktywnej integracji w Mieście Częstochowa” oraz „Menadżer życia”³.

Z ustaleń kontroli wynika, że proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie był w pełni skuteczny, występowały bowiem przypadki przerwania tego procesu. Ponadto Miasto nie dysponowało wystarczającą bazą mieszkaniową, co dla niektórych osób usamodzielniających się mogło oznaczać konieczność powrotu do dawnego środowiska.

Niewystarczające były również działania MOPS dotyczące wspierania wychowanków w zakresie wskazania opiekuna usamodzielnienia oraz opracowania indywidualnych programów usamodzielnienia (IPU), w terminach wynikających z przepisów art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej. W latach 2012-2013 dwumiesięczny termin na wskazanie opiekuna usamodzielnienia przed osiągnięciem pełnoletności przez wychowanka nie został dotrzymany w 23 przypadkach, a IPU nie został opracowywany w okresie krótszym niż jeden miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą wieku 18 lat w 4 przypadkach⁴. Stanowiło to

¹ Zwany dalej „MOPS” lub „Ośrodkiem”.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm. zwanej dalej: „ustawą o pieczy zastępczej”.

³ 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 prawidłowego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Na 40 badanych.

odpowiednio 57,5 % i 10 % badanych dokumentacji usamodzielniających się w tym okresie wychowanków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

- 1.1. W latach 2012-2013 zadania z zakresu pieczy zastępczej w Częstochowie realizował⁵ MOPS. Liczbę wychowanków pieczy zastępczej przewidzianych do usamodzielnienia, MOPS ustalał z dwuletnim wyprzedzeniem w stosunku do osiągnięcia przez nich pełnoletności, na podstawie zgromadzonej dokumentacji oraz informacji przekazywanych przez placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze.

W oparciu o ww. dokumentację i informacje, w latach 2012-2013 zaplanowano do objęcia pomocą łącznie 193 wychowanków⁶, w tym 154 z rodzinnej i 39 z instytucjonalnej pieczy zastępczej. Faktycznie działaniami wymienionymi w art. 140 ustawy o pieczy zastępczej objęto w tym okresie 67 wychowanków⁷, w tym 33 z rodzinnej i 34 z instytucjonalnej pieczy zastępczej. Z pozostałych 126 osób planowanych do usamodzielnienia, 121 pomimo ukończenia 18 lat pozostało w dotychczasowej pieczy zastępczej a pięć opuściło wprawdzie pieczę zastępczą, jednak nie były one zainteresowane pomocą w usamodzielnieniu.

Jak wyjaśniła Kierownik Sekcji ds. Wsparcia Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej oraz Pomocy Instytucjonalnej różnica pomiędzy liczbą usamodzielniających się wychowanków objętych pomocą a ujętych w planach w tym zakresie wynikała z tego, że na listach osób planowanych do usamodzielnienia w latach 2012 -2013 ujmowano wszystkich wychowanków, którzy mieli prawo do ubiegania się o przyznanie pomocy na usamodzielnienie do ukończenia 25 roku życia. Część z tych osób, pomimo osiągnięcia pełnoletności pozostawała w pieczy zastępczej, a następnie zmieniała swoje plany i rozpoczynała proces usamodzielnienia w następnych latach⁸.

W okresie objętym kontrolą usamodzielniającym się 67 wychowankom pieczy zastępczej przyznano świadczenia na: kontynuowanie nauki (63 osoby), na usamodzielnienie (siedem osób) i na zagospodarowanie (dziewięć osób). Pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych w formie przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym uzyskało 13 osób a pomoc w uzyskaniu zatrudnienia otrzymało 19 osób (uczestnictwo w programie dot. aktywizacji zawodowej).

(dowód: akta kontroli str. 6-33a)

- 1.2. W latach 2012 -2013 pięciu wychowanków nie zostało objętych żadną formą pomocy. Osoby te po ukończeniu 18 lat opuściły placówki opiekuńczo-wychowawcze⁹ i zerwały kontakt z MOPS.

Pracownicy socjalni MOPS wielokrotnie informowali ww. wychowanków lub opiekunów ich usamodzielniania o możliwościach uzyskania pomocy określonej w art. 140 ustawy o pieczy zastępczej, a także występowali do

⁵ Na podstawie Regulaminu organizacyjnego MOPS wprowadzonego zarządzeniem Prezydenta Częstochowy nr 658/12 z dnia 30 stycznia 2012 r. (ze zm.)

⁶ W 2012 r. 85 osób i w 2013 r. 108 osób.

⁷ W 2012r. 17 osób i w 2013 r. 50 osób.

⁸ Zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – uczący się wychowankowie mogą pozostać nadal w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo-wychowawczej do ukończenia 25 roku życia.

⁹ Trzech wychowanków opuściło Młodzieżowe Ośrodki Wychowawcze a dwóch Placówki Opiekuńczo Wychowawcze.

wychowanków w trybie art. 50 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ o nawiązanie kontaktu telefonicznego lub osobistego stawienia się w siedzibie MOPS w celu ustalenia terminu sporządzenia karty informacyjnej pełnoletniego wychowanka.

Pomimo podejmowanych przez MOPS działań, wychowankowie nie byli zainteresowani uzyskaniem pomocy na usamodzielnianie, a równocześnie nie podali powodów rezygnacji z tych świadczeń. Jeden z pięciu wychowanków przed rozpoczęciem procesu usamodzielniania złożył pisemne oświadczenie, że nie jest zainteresowany tego typu pomocą.

(dowód: akta kontroli str. 42-45)

- 1.3. Informacje o możliwościach skorzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej zamieszczone były na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MOPS w zakładce „Formy pomocy”. W części „Pomoc obligatoryjna” podano, że pomoc wynikająca z ustawy o pieczy zastępczej przysługuje na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie a także pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i pomoc w uzyskaniu zatrudnienia. Ponadto w zakładce „Dokumenty do pobrania” można było uzyskać wzory wniosków o przyznanie pomocy, oświadczeń a także wzory IPU opracowane na podstawie ustawy o pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 46-62)

- 1.4. Środki na realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej zabezpieczały potrzeby w tym zakresie. Wydatki zaplanowane na ten cel w projekcie budżetu Miasta¹¹ na lata 2012-2013 wynosiły 3 996 870 zł i 4 980 613 zł. Po zmianach wprowadzonych w ciągu roku, kwotę planowaną na 2012 r. zwiększono do 4 674 546 zł, tj. o 677 676 zł, natomiast w 2013 r. zmniejszono do 4 608 170 zł, czyli o 372 443 zł. Wykonanie wydatków w latach 2012–2013 wyniosło 4 509 819,70 zł i 4 584 166,98 zł, co w stosunku do planu po zmianach stanowiło 96,5 % i 99,5 %.

Wydatki na finansowanie świadczeń udzielanych usamodzielniającym się wychowankom pieczy zastępczej, tj. na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie oraz pomoc na zagospodarowanie wyniosły odpowiednio 41 125,27 zł¹² i 465 658 zł w latach 2012 i 2013.

Potrzeby na realizację ww. zadań MOPS przedstawiał w corocznych sprawozdaniach przedkładanych Zarządowi Powiatu¹³ oraz w propozycjach do projektów budżetu¹⁴ Miasta na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str. 63-193)

W badanym okresie Miasto Częstochowa otrzymało dotacje celowe z budżetu państwa na podstawie art. 197 ust.3 ustawy o pieczy zastępczej na dofinansowanie zadań własnych z zakresu wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej wynikających z kierunków określonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w Resortowym Programie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2012-2013. Ogółem MOPS otrzymał dotacje w łącznej kwocie 495 148,97 zł, w tym w 2012 r. 302 500 zł i w 2013 r. 192 148,97 zł.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., zwana dalej „kpa”

¹¹ W rozdziałach 85201 i 85204.

¹² Wydatki dotyczą wychowanków usamodzielnianych na podstawie ustawy o pieczy zastępczej.

¹³ Sprawozdanie z 26 lutego 2013 r. i z 19 lutego 2014 r.

¹⁴ Projekt budżetu z 27 września 2011 r., z 3 sierpnia 2012 r. i z 24 września 2013 r.

Środki wydatkowano zgodnie z celem, na który zostały przeznaczone, m.in. na wspieranie rozwoju rodzicielstwa zastępczego oraz wydatki związane z utrzymaniem koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i asystentów rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 194-215)

- 1.5. Zadania określone w ustawie o pieczy zastępczej realizowała w MOPS Sekcja Pieczy Zastępczej. Na dzień 30 czerwca 2013 r. było w niej zatrudnionych ogółem 28 pracowników, w tym kierownik, pięciu pracowników w Zespole Świadczeń, czterech pracowników w Zespole ds. Pomocy Instytucjonalnej i 18 pracowników w Zespole ds. Pieczy Zastępczej oraz Asysty Rodziny, w tym pięciu koordynatorów rodziny i sześciu asystentów rodziny.

Na podstawie umowy¹⁵ zawartej pomiędzy Miastem Częstochowa, a Stowarzyszeniem na rzecz pomocy dziecku i rodziny „Dla Rodziny”, w związku z art. 23¹ ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁶, z dniem 1 lipca 2013 r. Stowarzyszenie przejęło 18 pracowników MOPS z Zespołu ds. Pieczy Zastępczej oraz Asysty Rodziny. Wraz z przejściem pracowników Stowarzyszenie przejęło również do zakresu swoich obowiązków zadania realizowane poprzednio w MOPS przez koordynatorów i asystentów.

Wobec powyższego na dzień 30 czerwca 2014 r. w Sekcji Pieczy Zastępczej było zatrudnionych ogółem 11 pracowników (kierownik, sześciu pracowników w Zespole Świadczeń, czterech pracowników w Zespole ds. Pomocy Instytucjonalnej).

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 217-227)

- 1.6. Rada Miasta przyjęła uchwałą z 28 grudnia 2012 r.¹⁷ projekt *Programu wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej na terenie miasta Częstochowy na lata 2013-2014*¹⁸.

NIK zwraca uwagę, że stosownie do art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, Program ten powinien obejmować okres trzech lat.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że przy opracowywaniu projektu programu zasugerowano się datą wejścia w życie ustawy, tj. 1 stycznia 2012 r. i przyjęto, że powinien obejmować okres do końca 2014 r., czyli trzy lata licząc od wejścia w życie ww. ustawy.

Program sporządzono na podstawie rocznego sprawozdania z działalności MOPS za 2011 r. oraz informacji przedstawionej przez Dyrektora MOPS na posiedzeniu Komisji Zdrowia i Pomocy Społecznej Rady Miejskiej Częstochowy 25 stycznia 2012 r.¹⁹, po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji społecznych z instytucjami pozarządowymi i po przeprowadzeniu specjalistycznego badania diagnostycznego sytuacji dziecka w rodzinach objętych pomocą. Na potrzeby Programu sporządzono również bilans otwarcia (Analiza SWOT), w którym jednoznacznie wskazano na najważniejsze problemy z zakresu pieczy zastępczej. W Programie sformułowano cele strategiczne, a jako cel nadrzędny przyjęto tworzenie warunków sprzyjających wspieraniu rodziny i rozwój pieczy zastępczej. Określono także zadania do wykonania, sposób i termin ich realizacji oraz osoby odpowiedzialne za ich realizację. Integralną częścią Programu były

¹⁵ Umowa Nr CRU/2063/2013 zawarta 4 lipca 2013 r.

¹⁶ Dz. U. z 1998 r. r. nr 21, poz. 94 t. j.

¹⁷ Nr uchwały 557/XXX/2012.

¹⁸ Zwany dalej „Programem”.

¹⁹ Protokół nr 16/2012.

zatwierdzane rokrocznie przez Prezydenta Miasta harmonogramy wdrażania zadań, w których określano m.in. roczny limit zawodowych rodzin zastępczych. Poszczególne podmioty odpowiedzialne za realizację Programu były zobowiązane do przedkładania Koordynatorowi Programu²⁰ rocznych sprawozdań.

Jak wyjaśniła Główna Księgowa MOPS realizacja Programu była finansowana w ramach środków przeznaczonych na zadania związane z ustawą o pieczy zastępczej, zatwierdzanych corocznie uchwałą budżetową.

(dowód: akta kontroli str. 174-193, 228-262, 286-299)

- 1.7. W latach 2012-2013 na podstawie art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, Dyrektor MOPS przedkładała Prezydentowi Miasta roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i organizowania systemu pieczy zastępczej. W sprawozdaniach określono m.in. rodzaj udzielonego wsparcia i wydatki z tego tytułu. Ujęto w nich również potrzeby na kolejny rok, przy czym potrzeby z zakresu pieczy zastępczej określono ogólnie, jako organizowanie wsparcia, w tym wsparcia specjalistycznego dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Ww. sprawozdania z działalności MOPS jak i potrzeby z zakresu systemu pieczy zastępczej były - jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Miasta Częstochowy - przekazane wszystkim radnym oraz były przedmiotem obrad Radnych Komisji Zdrowia i Pomocy Społecznej²¹, którzy nie wnieśli uwag ani nie zgłosili wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 263-280)

- 1.8. W latach 2012-2014 MOPS nie był kontrolowany w zakresie udzielanej pomocy na usamodzielnianie pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej przez Wojewodę Śląskiego i inne organy zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 281)

- 1.9. Zdaniem NIK, jako działania o charakterze dobrych praktyk uznać należy umożliwienie 19 wychowankom udział w projekcie pn. „Zainwestuj w siebie program aktywnej integracji w Mieście Częstochowa”. W ramach ww. projektu uczestnikom umożliwiono m.in. podniesienie kwalifikacji zawodowych, aktywizację zawodową i społeczną oraz nabycie umiejętności poruszania się na rynku pracy.

Ponadto w 2014 r. przygotowano dla usamodzielnianych wychowanków projekt pn. „Menadżer życia”, mający na celu podniesienie aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w ramach którego 30 osób będzie korzystać ze szkoleń z zakresu wzmacniania postaw proaktywnych, a 15 będzie mogło skorzystać z sześciomiesięcznych płatnych staży zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 283)

10. W okresie objętym kontrolą MOPS dysponował 10 miejscami w czterech mieszkaniach chronionych. O pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, poprzez przyznanie miejsca w mieszkaniu chronionym, zwróciło się do MOPS 12 wychowanków w 2012 r. oraz 13 w 2013 r. Wszystkie wnioski o przyznanie pomocy w tym zakresie zostały rozpatrzone pozytywnie i osobom tym przyznano na określony czas miejsca w mieszkaniach chronionych²².

²⁰ Wydział Promocji Zatrudnienia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta.

²¹ Sprawozdanie za rok 2012 obrady w dniu 19 marca 2013 r. i sprawozdanie za 2013 r. obrady w dniu 8 kwietnia 2014 r.

²² Mieszkania przyznawano na okres do pół roku a w uzasadnionych przypadkach na okres dłuższy.

Według wyjaśnienia Kierownik Sekcji Pieczy Zastępczej liczba mieszkań chronionych była wystarczająca dla potrzeb usamodzielnianych wychowanków, co potwierdza fakt, że na dzień 31 grudnia 2013 r. dysponowano trzema wolnymi miejscami w mieszkaniach chronionych.

Miasto nie dysponowało natomiast bazą lokali mieszkalnych, która zaspakajałaby potrzeby wychowanków opuszczających pieczę zastępczą.

Według informacji przekazanej przez Urząd Miejski w Częstochowie, w latach 2010-2013 o przydział lokali mieszkalnych zwróciło się ogółem 69 wychowanków pieczy zastępczej²³, z czego ośmiu (11,6 %) otrzymało mieszkania w latach 2012-2013. Według stanu na 31 grudnia, na przydział mieszkania z zasobów Miasta oczekiwało w kolejnych latach 2010 – 2013 odpowiednio 27, 29, 45 i 52 wychowanków pieczy zastępczej. Średni czas oczekiwania na przydział mieszkania, (liczony w miesiącach od złożenia wniosku do otrzymania mieszkania, a w przypadku osób nadal oczekujących do 31 grudnia 2013 r.) wynosił w latach 2010-2013 odpowiednio 32, 28, 17 i 7 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 34-41, 255-256, 260, 269, 277, 284-285)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań związanych z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej, w tym wybór form pomocy.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność

W toku kontroli analizą objęto dokumentację dotyczącą 40 wychowanków, którzy proces usamodzielniania realizowali w oparciu o ustawę o pieczy zastępczej. Na podstawie zbadanej dokumentacji ustalono:

Opis stanu
faktycznego

- 2.1. W badanym okresie pomoc w usamodzielnianiu wychowanków przyznawano zgodnie z zasadami określonymi w art. 141-152 ustawy o pieczy zastępczej. W toku kontroli, zarządzeniem z 15 lipca 2014 r. Dyrektor MOPS wprowadziła do stosowania wewnętrzną procedurę udzielania pomocy na usamodzielnienie. W procedurze tej uszczegółowiono zasady i kryteria udzielenia pomocy oraz podano wzory wymaganych dokumentów. Procedurę opublikowano w BIP w dniu 18 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 46-62, 300-324)

- 2.2. W okresie objętym kontrolą przyznana wychowankom pomoc wynosiła: na kontynuowanie nauki 500 zł miesięcznie, na usamodzielnienie jednorazowo 3300 zł lub 6600 zł w zależności od okresu przebywania wychowanka w pieczy zastępczej, na zagospodarowanie jednorazowo 1500 zł. Wysokość przyznanych w ramach pomocy środków odpowiadała wymogom wynikającym z art. 146 ust.2, art. 149 ust.1 i art. 150 ust.1 ustawy o pieczy zastępczej.

Spośród 40 wychowanków, których dokumentację objęto badaniem, 37 (92,5 %) zwróciło się o pomoc na kontynuowanie nauki, sześciu (15 %) o pomoc na usamodzielnienie i dziesięciu (22 %) zwróciło się o pomoc na zagospodarowanie. O pomoc w jednej formie wystąpiło 32 wychowanków, w dwóch formach sześciu oraz trzech wychowanków zwróciło się o udzielenie pomocy w trzech formach. Wnioski ww. osób rozpatrzono pozytywnie, a zakres przyznanej pomocy był zgodny z wnioskowanym.

²³ Odpowiednio w latach 2010-2013 było to 16, 12, 24 i 17 osób.

Z grupy 40 wychowanków, o pomoc w uzyskaniu lepszych warunków mieszkaniowych w formie mieszkania chronionego, wystąpiło siedem osób, a 15 złożyło wnioski do Urzędu Miasta o przydział lokalu mieszkaniowego z zasobu Gminy. Mieszkania chronione przyznano wszystkim składającym wnioski wychowankom, natomiast mieszkania z zasobów Gminy otrzymały dwie osoby.

Na etapie opracowywania IPU jeden wychowanek zadeklarował chęć podjęcia pracy a dwóch chęć zarejestrowania się w Powiatowym Urzędzie Pracy²⁴. Pozostali wychowankowie nie zamierzali podjąć pracy lub zarejestrować się w PUP w związku z kontynuowaniem nauki.

Przy wyborze rodzaju i wysokości pomocy na usamodzielnianie wychowanków pieczy zastępczej kierowano się potrzebami wychowanków określonymi we wnioskach oraz opinią opiekunów usamodzielniania. Wymóg opiniowania wniosku ustalił MOPS, a zainteresowanych powiadomiono o tym poprzez zamieszczenie odpowiedniej adnotacji w BIP.

(dowód: akta kontroli str. 343-365)

NIK zwraca uwagę, że pomimo pisemnego zobowiązania się do opiniowania wniosków o przyznanie wychowankom pomocy na usamodzielnienie, w 13 przypadkach na 40 badanych (32,5 %) opiekunowie nie wywiązali się z tego obowiązku.

- 2.3. Wszystkie zbadane wnioski o przyznanie pomocy spełniały wymogi formalne. Do wniosków dołączony był komplet wymaganych dokumentów, przy czym w dwóch przypadkach dokumenty te uzupełniano w toku postępowania administracyjnego. Wydanie decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy poprzedzono analizą wniosków w zakresie spełnienia obowiązujących kryteriów. We wszystkich badanych przypadkach przestrzegano wymaganego dla uzyskania pomocy okresu pobytu w pieczy zastępczej oraz prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę.

NIK nie wnosi zastrzeżeń do terminów i trybu postępowania przy wydawaniu decyzji dot. przyznania pomocy wychowankom pieczy zastępczej. W przypadku 38 spraw decyzje wydano po upływie średnio 16 dni (3 – 29 dni). W dwóch przypadkach decyzje wydano po upływie ponad jednego i dwóch miesięcy. Dotyczyło to wspomnianych powyżej dwóch wniosków, które wymagały uzupełnienia. Postępowanie MOPS było zatem zgodne z przepisami art. 35 i 36 kpa. W jednym przypadku zaskarżono decyzję odmowną do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które po rozpatrzeniu odwołania utrzymało decyzję MOPS w mocy.

Na podstawie zbadanej dokumentacji 40 wychowanków stwierdzono, że nie zostały spełnione wymagania określone w art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej, dotyczące terminów wskazania opiekuna usamodzielniania i sporządzenia IPU.

W 2012 r. 10 wychowanków (25 %) wskazało opiekuna usamodzielniania w okresie od 15 do 58 dni przed osiągnięciem pełnoletności, a w 2013 r. w opóźnienia stwierdzono w 13 przypadkach (32,5 %) przy czym wynosiły one od jednego do 45 dni. W jednym przypadku opiekuna wskazano 10 dni po ukończeniu przez wychowanka 18 lat.

²⁴ Zwanym dalej „PUP”.

Zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, osoba usamodzielniana wskazuje opiekuna co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem pełnoletności.

Stwierdzono także, że w czterech (10 %) przypadkach IPU nie zostały sporządzone w terminie określonym w art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, tj. co najmniej miesiąc przed osiągnięciem pełnoletności przez wychowanka. W latach 2012 - 2013 w dwóch przypadkach IPU opracowano 21 i 18 dni przed osiągnięciem pełnoletności przez wychowanka. Również w dwóch przypadkach IPU sporządzono 48 i 40 dni po ukończeniu przez wychowanków 18 lat.

Według Dyrektora MOPS, niezachowanie terminów dotyczących wskazania opiekunów usamodzielnienia oraz opracowania IPU, określonych w art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej było zawinione zarówno przez pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych jak i pracowników MOPS oraz organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 363-460, 472-479)

Zdaniem NIK istnieje potrzeba zwiększenia skuteczności podejmowanych przez MOPS działań w zakresie wywiązywania się wychowanków z terminów wskazania opiekuna usamodzielnienia oraz opracowania IPU.

Średni czas, jaki upłynął w 2012 r. od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania IPU w 36 przypadkach wynosił jeden dzień, a w czterech pozostałych od jednego miesiąca do miesiąca i 24 dni. Średni czas, jaki upłynął w 2013 r. od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania IPU w 36 przypadkach wynosił jeden dzień, a w pozostałych czterech od jednego do dwóch miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 343-365)

- 2.4 Spośród 40 wychowanków, 27 realizowało proces usamodzielniania zgodnie z zasadami określonymi w IPU, natomiast 13 (32 %) wychowanków nie wywiązało się z obowiązków określonych w IPU ponieważ przerwało naukę, przy czym dwie z ww. osób ponownie podjęły ją w późniejszym okresie.
- a) Analizowane IPU były opracowane przez wychowanków przy współudziale opiekunów usamodzielniania. Zawierały one informacje określone w art. 145 ust.1 ustawy o pieczy zastępczej. Ponadto określono w nich sposób, formę i terminy realizacji poszczególnych zadań. Jako osobę odpowiedzialną za realizację zadań wskazano wychowanka. Wskazano również osoby wspomagające realizację IPU. W 37 przypadkach IPU opracowano w ciągu jednego dnia, a w trzech pozostałych w okresie 1,5 miesiąca.
 - b) Współpraca opiekunów usamodzielnienia z wychowankami miała charakter systematyczny. W 31 przypadkach, gdy opiekunami byli członkowie rodziny (biologicznej lub zastępczej), z którą wychowanek zamieszkiwał, współpraca ta nie była dokumentowana, natomiast jej przebieg monitorowali pracownicy MOPS.
 - c) Pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych była realizowana głównie poprzez przyznawanie miejsc w mieszkaniach chronionych. Ponadto MOPS opiniował i popierał wnioski wychowanków o przydział mieszkań z zasobów Miasta i pomagał w załatwianiu formalności w tym zakresie. W ramach udzielanej pomocy w znalezieniu zatrudnienia 19 wychowankom umożliwiono udział w projekcie pn. „Zainwestuj w siebie program aktywnej integracji w Mieście Częstochowa”, którego celem była m.in. aktywizacja zawodowa i społeczna oraz nabycie umiejętności poruszania się

na rynku pracy. Ponadto wychowankowie byli motywowani do rejestrowania się w urzędzie pracy.

- d) We wszystkich badanych 16 przypadkach wypłacenia świadczeń na usamodzielnienie i zagospodarowanie, MOPS posiadał wiedzę, na jaki cel wychowankowie wydawali otrzymane środki. Najczęściej środki były wykorzystane na remont mieszkania, zakup mebli i sprzętu AGD. Ocenę zasadności wydatkowania środków przeprowadzano na podstawie rachunków przedkładanych przez wychowanków oraz potwierdzenia wyposażenia mieszkania w zakupiony sprzęt lub wykonane roboty remontowe. Potrzeby na usamodzielnienie wychowankowie określali na etapie opracowania IPU.
- e) W IPU określono sposób pomiaru oceniania wykonania zadań. Wskaźnikiem było wywiązanie się wychowanka z terminowego wykonania zadania.
- f) Spośród 40 wychowanków, siedmiu wróciło do środowiska, z którego pochodzili. MOPS posiadał informację o problemach występujących w tych środowiskach. Monitorowanie tych środowisk realizowano poprzez spotkania pracowników socjalnych z wychowankami w miejscu ich zamieszkania. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki wymeldowania wychowanków przebywających w pieczy zastępczej przez urzędy gmin z pobytu stałego w mieszkaniach komunalnych lub prywatnych zajmowanych przez rodziców biologicznych. Natomiast jeden z wychowanków utracił meldunek stały w związku z eksmisją rodziny.
- g) Spośród 40 wychowanków tylko jeden zakończył proces usamodzielnienia w okresie objętym kontrolą. Osoba ta zakończyła edukację i podjęła pracę we własnym zakresie. W przypadku pozostałych wychowanków, będących w trakcie realizacji IPU, raz do roku dokonywane były oceny częściowe.

(dowód: akta kontroli str. 343-461)

- 2.5 Efektami pomocy udzielonej usamodzielnianym wychowankom było: kontynuowanie nauki na kolejnych poziomach edukacyjnych i zdobycie dodatkowych kwalifikacji (np. prawo jazdy) oraz podjęcie pracy przez jedną osobę. Dzięki uzyskanej pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie wychowankowie przeprowadzili remont mieszkania, doposażyli gospodarstwo domowe w niezbędne sprzęty lub meble oraz zakupili pomoce naukowe (komputer). Osoby usamodzielniane nieposiadające mieszkania po opuszczeniu pieczy zastępczej uzyskały pomoc w formie mieszkania chronionego a w nielicznych przypadkach lokalu mieszkalnego z zasobów Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 343-362)

- 2.6 Spośród 43 wychowanków, którzy w latach 2010-2011 zakończyli usamodzielnianie, 11 (25,6 %) po zakończeniu tego procesu korzystało ze świadczeń pomocy społecznej przez okres jednego roku. Po upływie roku żaden z tych wychowanków nie korzystał z ww. świadczeń

(dowód: akta kontroli str. 462-467)

- 2.7 Według informacji przekazanej przez PUP w Częstochowie, spośród 43 osób, które w latach 2010–2012 zakończyły proces usamodzielniania, 23 zarejestrowały się jako osoby bezrobotne. W –ww. okresie osobom tym zaproponowano różne formy wsparcia (propozycja pracy, odbycie stażu, stworzenie indywidualnego planu działania). Z propozycji tych nie skorzystało siedem osób, w związku z czym utraciły one status osoby bezrobotnej, natomiast pięć osób podjęło pracę.

(dowód: akta kontroli str. 462-467)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność w badanym obszarze, pomimo że podejmowane przez MOPS działania związane z usamodzielnianiem wychowanków, z przyczyn od niego niezależnych nie były w pełni skuteczne

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵ 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 Katowicach.

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 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.

Katowice, dnia 7 sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler nadzorujący
Halina Zapletal
Doradca techniczny

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.