



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-013-03/2014

P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 - Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90643 z dnia 2 czerwca 2014 r. 2. Anna Rudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90642 z dnia 2 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, 40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 17 (zwany dalej MOPS lub Ośrodkiem), REGON 003451387
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Trepka, Dyrektor Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ramach realizowanych zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹, rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia MOPS przeprowadzał z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym. Środki finansowe zapewniały objęcie pomocą wychowanków pieczy zastępczej usamodzielnianych w poszczególnych latach. Również stan zatrudnienia zapewniał realizację zadań wynikających z ww. ustawy².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Z ustaleń kontroli wynika, że proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie był jednak w pełni skuteczny. Występowały bowiem przypadki odstąpienia od procesu usamodzielnienia się oraz bezrobocia wśród wychowanków. Ponadto znaczny odsetek wychowanków³ po zakończeniu procesu usamodzielniania nadal korzystał ze świadczeń pomocy społecznej.

Kolejnym problemem w usamodzielnianiu był niedobór mieszkań dla wychowanków opuszczających pieczę zastępczą. W 2014 r. załatwiano wnioski wychowanków o przydział mieszkań z zasobów Miasta złożone jeszcze w 2011 r. Pomimo, że Miasto nie dysponowało wystarczającą bazą mieszkaniową, Dyrektor MOPS wystąpiła do Prezydenta Miasta o uruchomienie mieszkań chronionych dopiero w lutym 2014 r.

¹ Dz. U. z 2013 r. , poz. 135 ze zm. zwanej dalej: „ustawą o pieczy zastępczej”.

² 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

³ 25 % spośród 24 wychowanków, którzy ukończyli proces usamodzielniania w latach 2010 – 2011.

Usamodzielnianym wychowankom udostępniono miejsca w Noclegowni dla Bezdomnych i w Hotelu Pomocy Społecznej, co w ocenie NIK nie stanowiło właściwej pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Przy formułowaniu niniejszej oceny uwzględniono terminowe załatwianie wniosków wychowanków o przyznanie pomocy na usamodzielnienie, zapewnienie środków na świadczenia pieniężne dla wychowanków opuszczających pieczę zastępczą.

Uwzględniono również problemy związane z brakiem skuteczności procesu usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej, w tym dotyczące zabezpieczenia im odpowiednich warunków mieszkaniowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2012-2013 pomocą określoną w art. 140 ustawy o pieczy zastępczej objęto ogółem 122⁴ wychowanków. Rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia przeprowadzane było przez MOPS w lipcu 2012 i 2013 r., tj. w okresie przygotowywania planów finansowych. Informacje dotyczące liczby osób, które w następnym roku ukończą 18 lat oraz osób, które rozpoczęły proces usamodzielniania w okresie wcześniejszym i zamierzają go kontynuować, a także osób przebywających w pieczy zastępczej na terenie innych powiatów i mogą przystąpić do usamodzielniania, ustalano na podstawie bazy danych prowadzonej w systemie komputerowym oraz kartotek wychowanków i rodziców naturalnych.

Według planu na 2012 r. do usamodzielnienia przewidywano 48 wychowanków pieczy zastępczej, z których 41 podjęło realizację tego procesu. W 2013 r. usamodzielnianiem objęto 81 wychowanków, a 95 osób ujęto w planie. Usamodzielnianym wychowankom w ramach udzielonej pomocy w latach 2012–2013, przyznano świadczenia na kontynuację nauki⁵, na usamodzielnienie⁶ i na zagospodarowanie⁷.

(dowód: akta kontroli str. 7-14)

2. Ośmiu wychowanków, którzy w latach 2012-2013 uzyskali pełnoletność, nie objęto żadną formą pomocy z zakresu usamodzielnienia gdyż nie spełniali ustawowych wymogów. I tak:
 - w przypadku dwóch wychowanków przeszkodą w przyznaniu pomocy był zbyt krótki okres ich pozostawania w pieczy zastępczej. Jeden z nich przebywał w rodzinie zastępczej spokrewnionej rok i 11 miesięcy a drugi w placówce opiekuńczo-wychowawczej osiem miesięcy. Zgodnie z art. 141 ust.1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej, pomoc w formie świadczeń może być udzielona osobie, która do czasu usamodzielnienia przebywała co najmniej trzy lata w rodzinie zastępczej spokrewnionej a także osobie przebywającej co najmniej rok w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Zaskarżona przez jedną z ww. osób do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach (SKO), odmowna decyzja przyznania pomocy, została podtrzymana przez SKO,

⁴ W 2012 r. 41 wychowanków, w 2013 r. 81 wychowanków.

⁵ 38 wychowanków w 2012 r. i 70 w 2013 r.,

⁶ 2 wychowanków w 2012 r. i 23 w 2013 r.

⁷ 7 wychowanków w 2012 r. i 19 w 2013 r.

- jeden z wychowanków nie posiadał zatwierdzonego indywidualnego programu usamodzielnienia (IPU) z uwagi na ucieczki z placówki opiekuńczo-wychowawczej. Nie spełniał zatem wymogu warunkującego przyznanie pomocy, określonego w art. 145 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej,
- trzy osoby pomimo ukończenia 18 lat nadal przebywały w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W myśl art. 140 ust. 1 ww. ustawy, pomoc przyznaje się osobie opuszczającej pieczę zastępczą, po osiągnięciu pełnoletności,
- wobec jednej osoby zawieszono postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy karnej przez sąd,
- jedna osoba, po uzyskaniu pełnoletności zadeklarowała wyjazd na stałe zagranicę.

Żaden z wychowanków przed uzyskaniem pełnoletności nie złożył deklaracji o rezygnacji z pomocy na usamodzielnienie.

(dowód: akta kontroli str. 19-24)

3. Informacje o możliwości korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem zamieszczono na stronie internetowej MOPS w odrębnej zakładce „Usamodzielnienie wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo – wychowawczych”. W sposób wyczerpujący określono formy pomocy dla usamodzielnianych wychowanków oraz zasady ubiegania się o pomoc. Zamieszczono w nich również wykaz Terenowych Punktów Pomocy Społecznej MOPS⁸ z adresami, numerami telefonów i adresami email. Ponadto, jak podała Dyrektor MOPS, pracownicy socjalni prowadzący usamodzielnianych wychowanków informowali ich na bieżąco o możliwościach i warunkach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnianiem.

(dowód: akta kontroli str. 15, 25-29)

4. Środki będące w dyspozycji MOPS na realizację zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej zabezpieczały potrzeby w tym zakresie. Na ten cel w 2012 r. zaplanowano 7.927,5 tys. zł, natomiast wykonane wydatki ogółem wynosiły 7.232,5 tys. zł (91,2%), w tym na świadczenia dotyczące usamodzielniania 788,8 tys. zł. Na 2013 r. zaplanowano wydatki w kwocie 7.382,1 tys. zł, a wydatkowano 7.037,1 tys. zł (95,3%), w tym 768,2 zł na świadczenia związane z usamodzielnianiem.

Z wymienionej powyżej kwoty zrealizowanych wydatków, w 2012 r. (788,8 tys. zł), wykorzystano na świadczenia na kontynuowanie nauki 473,0 tys. zł, na usamodzielnienie 183,1 tys. zł oraz na zagospodarowanie 132,7 tys. zł. W 2013 r. z kwoty 768,2 tys. zł na wymienione powyżej poszczególne formy pomocy pieniężnej wydatkowano odpowiednio: 553,5 tys. zł, 150,5 tys. zł i 64,3 tys. zł.

Miasto Katowice otrzymało również dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pieczy zastępczej na dofinansowanie kosztów zatrudnienia koordynatorów pieczy zastępczej oraz na szkolenie dla kandydatów na rodziny zastępcze nie zawodowe. Cel na jaki przyznano dotacje był zgodny z kierunkami określonymi przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w Resortowym Programie

⁸ Dalej zwane „TPPS”.

wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Dotacje przyznane na lata 2012 – 2013 r. wyniosły 362,4 tys. zł i 282,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 98 – 135, 159 – 162, 508 – 509)

5. Zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej w latach 2012-2013 realizowało odpowiednio 95⁹ i 107¹⁰ pracowników, w tym 18 pracowników socjalnych.

Jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, od 1 stycznia 2012 r. przyznano łącznie 12 dodatkowych etatów (6,5 w Zespole ds. Pieczy Zastępczej oraz 5,5 w Zespole Asysty Rodzinnej). Zdaniem Dyrektora Ośrodka, obsada kadrowa była wystarczająca dzięki działaniom organizacyjnym, polegającym m.in. na powierzeniu pracownikom socjalnym TPPS zadań związanych z pracą z usamodzielnianymi wychowankami.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 16, 126 – 127, 137 – 138)

6. Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej na lata 2012-2014¹¹ Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałą nr XX/435/12 z dnia 28 marca 2012 r.¹². Przyjęcie Programu poprzedzone było spotkaniem, które odbyło się 28 listopada 2011 r., a uczestniczyli w nim przedstawiciele MOPS, Urzędu Miasta Katowice oraz organizacji pozarządowych. W trakcie spotkania omawiane były m.in. najważniejsze założenia nowej ustawy o pieczy zastępczej, w tym problematyka związana z usamodzielnianiem wychowanków oraz założenia Programu. W Programie, zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej podano coroczne limity rodzin zastępczych zawodowych oraz określono zadania związane z rozwojem sieci tych rodzin a także realizatorów tych zadań¹³. Ponadto ujęto problemy związane z organizacją systemu pieczy zastępczej. Uwzględniono zgłoszone przez MOPS potrzeby zwiększenia liczby (o 3 każdego roku) zawodowych rodzin zastępczych.

W Programie nie określono sposobu oceny jego realizacji. Nie określono także ani problemów ani zadań dotyczących usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej.

Na realizację Programu wydatkowano w 2012 r. – 6.924,5 tys. zł, a w 2013 r. – 6.559,5 tys. zł¹⁴. Stosownymi uchwałami Rady Miejskiej w Katowicach¹⁵ były przyjęte sprawozdania MOPS z realizacji ww. Programu za lata 2012 i 2013. W sprawozdaniach odnoszono się do realizacji zadań związanych z ustanawianiem rodzin zastępczych, porównano także m.in. koszty przebywania dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w zawodowych rodzinach zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 15 – 17, 139 – 158)

7. Dyrektor MOPS przedstawiła Prezydentowi Miasta Katowice sprawozdania z działalności MOPS za 2012 i 2013 r. oraz zestawienia potrzeb w zakresie

⁹ W tym 11 osób zatrudnionych na stanowiskach obsługi gospodarczej i 3 na stanowiskach obsługi administracyjnej.

¹⁰ W tym 11 osób zatrudnionych na stanowiskach obsługi gospodarczej i 4 na stanowiskach obsługi administracyjnej.

¹¹ Zwany dalej „Powiatowy Program”.

¹² Uchwała weszła w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2012 r..

¹³ MOPS oraz dla dwóch zadań – organizacje pozarządowe (promocja rodzinnych form pieczy zastępczej oraz szkolenie i kwalifikacja kandydatów).

¹⁴ Środki wydatkowane na ten cel zostały ujęte w trzech rozdziałach klasyfikacji budżetowej 85201, 85204 i 85202 w następujących paragrafach: 3110, 3020, 4010, 4040, 4110, 4120, 4140, 4170, 4210, 4260, 4280, 4300, 4410, 4440, 4700 oraz 6060

¹⁵ Uchwała nr XXXV/787/13 z dnia 23 marca 2013 r. i uchwała nr XLVII/1118/14 z dnia 2014 r.

systemu pieczy zastępczej, zgodnie z dyspozycją art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej.

Według tego zestawienia, przewidywane potrzeby dotyczące sfinansowania świadczeń w zakresie usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej w 2012 r. wynosiły 937,1 tys. zł, z tego 481,4 tys. zł na kontynuację nauki oraz 455,7 tys. zł na usamodzielnienie i zagospodarowanie. Potrzeby na 2013 r. określono łącznie na kwotę - 867,4 tys. zł, bez podziału na poszczególne formy pomocy. W okresie objętym kontrolą nie sporządzano lokalnych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Wydatków na ten cel nie uwzględniano w zestawieniu potrzeb na poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli str. 182 - 222)

Zarówno Rada Miasta w Katowicach jak i Komisja Polityki Społecznej na swoich posiedzeniach w latach 2012 i 2013 nie omawiały problemów dotyczących usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej. Działania Rady Miasta w tym zakresie polegały na podjęciu (w czasie trzech sesji) uchwał w sprawie przyjęcia wspomnianego Powiatowego Programu i sprawozdania z jego realizacji za 2012 r. oraz sprawozdania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej za 2012 rok. Natomiast Komisja Polityki Społecznej Rady Miasta na swoich posiedzeniach (trzech w 2012 r. i czterech w 2013 r.) opiniowała projekty ww. uchwał Rady.

(dowód: akta kontroli str. 223 – 288)

8. W latach 2012-2013 MOPS nie był kontrolowany w zakresie objętym niniejszą kontrolą. przez Wojewodę Śląskiego i inne organy zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 289)

9. Zdaniem NIK do działań o charakterze dobrych praktyk zaliczyć należy zobowiązanie wychowanków korzystających z pomocy na kontynuowanie nauki do dostarczania do MOPS informacji o frekwencji na zajęciach w szkole w poprzednim miesiącu. W rezultacie, wychowanka motywowano do kontynuowania nauki i na bieżąco sprawdzano wywiązywanie się przez niego z realizacji założeń IPU, a w przypadku przerwania nauki nie dopuszczano do wypłaty nienależnych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 300 – 436)

10. W ocenie NIK wychowankom pieczy zastępczej nie zapewniono w pełni pomocy w uzyskaniu lepszych warunków mieszkaniowych. W okresie objętym kontrolą Miasto nie dysponowało mieszkaniem chronionym dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Dyrektor Ośrodka dopiero w lutym 2014 r. złożyła w Urzędzie Miasta propozycję projektu uruchomienia „Mieszkania chronionego dla młodzieży”, przeznaczonego dla sześciu usamodzielniających się wychowanków rocznie, współfinansowanego z funduszy europejskich w ramach Programu Operacyjnego „Wiedza, Edukacja, Rozwój na lata 2014-2020”. Propozycja została 5 marca 2014 r. zaakceptowana przez Prezydenta Miasta Katowice.

Miasto nie dysponowało również bazą lokali mieszkalnych (komunalnych, socjalnych) przeznaczonych dla wychowanków opuszczających pieczę zastępczą. Mając na uwadze pomoc w uzyskaniu mieszkania, uchwalała

Rady Miasta¹⁶ przyznano wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, przy czym warunkiem było spełnienie kryterium dochodowego określonego we wspomnianej uchwale.

Spośród 40 wychowanków, którzy w latach 2012 - 2013 usamodzielniali się w ramach ustawy o pieczy zastępczej, których dokumentację objęto analizą kontrolną, 28 zwróciło się do Urzędu Miasta w Katowicach o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, z tego umowy podpisano z 23 wychowankami, jedna osoba oczekuje na przydział mieszkania, gdyż zaproponowane mieszkania jej nie odpowiadały, a cztery osoby nadal oczekują na przydział mieszkania. Pozostałych 12 wychowanków nie występowało do Urzędu o przydział mieszkania, gdyż nie byli zainteresowani uzyskaniem mieszkania na terenie Katowic.

Ponadto usamodzielniającym się wychowankom umożliwiono korzystanie z miejsc w Noclegowni dla Bezdomnych (mężczyźni) lub z pobytu w Hotelu Pomocy Społecznej (kobiety). W latach 2012 – 2013 z miejsca w Noclegowni skorzystała jedna osoba, a trzy osoby w tym okresie skorzystały z ww. Hotelu.

Zdaniem NIK udostępnienie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą pobytu ww. Noclegowni i Hotelu nie spełniało warunków udzielenia pomocy, o której mowa w art. 140 ust.1 pkt 2a ustawy o pieczy zastępczej, tj. udzielenie pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych.

dowód: akta kontroli str. 32-97, 130-136, 290-294, 300-444)

Według informacji Urzędu Miasta, w latach 2010 – 2013 o przydział mieszkania z zasobu Miasta zwróciło się ogółem 266 wychowanków pieczy zastępczej, w tym odpowiednio 46, 76, 65 i 79 w kolejnych latach. Przydział na mieszkanie w tym okresie otrzymało 197 wychowanków, z tego 26, 61, 60 i 50 w kolejnych latach. Na przydział lokalu według stanu na 31 grudnia w latach 2010–2013 oczekiwało odpowiednio 97, 127, 83 i 84 wychowanków. Średni czas oczekiwania na zawarcie umowy najmu lokalu przez ww. wychowanków, w ww. okresie wynosił od czterech do sześciu miesięcy w przypadku lokalu na czas nieoznaczony oraz 16 miesięcy w przypadku lokalu na czas oznaczony (lokal socjalny). Według wyjaśnień Prezydenta Miasta, lokale socjalne wymagały wykonania prac remontowych przed ich zasiedleniem. Prezydent Miasta podał również, że aktualnie do zrealizowania pozostają wnioski osób opuszczających rodziny zastępcze, domy dziecka i inne placówki wychowawcze złożone w latach 2011–2014.

(dowód: akta kontroli str. 130 – 136)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań obejmujących usamodzielnianie wychowanków.

¹⁶ Uchwała nr XLI/950/13 z dnia 30 października 2013 r. Rady Miejskiej w Katowicach w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Katowice.”

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienia oraz jej skuteczność

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie analizy dokumentów 40 wychowanków pieczy zastępczej, o których wspomniano w pkt 1.10 nin. wystąpienia, ustalono:

1. Świadczenia na usamodzielnienia były przyznane w oparciu o ustawę o pieczy zastępczej oraz o szczegółowe zasady określone w zarządzeniu Dyrektora MOPS¹⁷ w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie. We wszystkich badanych przypadkach udzielanie pomocy było przejrzyste i oparte na pisemnych procedurach, określonych w ww. zarządzeniu. Świadczenia były przyznawane na podstawie jednolitych kryteriów, określonych w ustawie o pieczy zastępczej.
2. Wysokość środków przyznanych wychowankom pieczy zastępczej na usamodzielnienie była zgodna z postanowieniami art. 146 ust. 2, 149 ust. 1 i 150 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

W 20 przypadkach wychowankowie wnioskowali o przyznanie więcej niż jednej formy pomocy, z tego 16 osób wnioskowało o trzy rodzaje świadczeń, a cztery osoby o dwa świadczenia. Nie stwierdzono przypadku przyznania pomocy w mniejszym zakresie niż podano we wniosku.

Wychowankom z ww. grupy 40 osób przyznano następujące świadczenia:

- pomoc na kontynuowanie nauki w wysokości 500 zł miesięcznie, bez względu na rodzaj szkoły lub studiów - 37 osobom,
- pomoc na zagospodarowanie w wysokości 1.500 zł - 18 osobom,
- pomoc na usamodzielnienie w wysokości od 3.300 zł do 6.600, zależnie od okresu czasu przebywania w pieczy zastępczej - łącznie 12 osobom, a dziewięciu w mniejszych kwotach, przy czym wysokość kwot była zgodna z wnioskowaną przez wychowanka.

Przy udzielaniu pomocy na kontynuowanie nauki kierowano się deklaracją wychowanka i przedłożonym zaświadczeniem ze szkoły o kontynuowaniu nauki, a przy udzielaniu pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie kierowano się posiadanym tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego i potrzebą jego wyposażenia.

3. Świadczenia dla usamodzielniających się wychowanków były przyznane w oparciu o kompletne wnioski, do których załączono dokumenty poświadczające spełnianie warunków do ubiegania się o poszczególne świadczenie, tj. zaświadczenie o kontynuowaniu nauki, umowę najmu lokalu. W przypadku niekompletnych wniosków (brak wymaganych zaświadczeń, niepodanie cen planowanych do zakupu sprzętów i urządzeń), zobowiązywano wychowanka do ich uzupełnienia. Jeżeli wniosek nie został uzupełniony niezwłocznie, wysłano do wychowanka zawiadomienie o niemożności załatwienia sprawy w ustawowym terminie i wyznaczano nowy termin.

W przypadku wszystkich badanych spraw, decyzje o przyznaniu pomocy były wydane w terminie i zgodnie z trybem określonym w art. 35 i 36 ustawy

¹⁷ Zarządzenie wewnętrzne nr ZA-DR/24/2012 Dyrektora MOPS w Katowicach z dnia 1 czerwca 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie wychowankom opuszczającym: rodziny zastępcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodzinne domy dziecka, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zarządzenie to weszło w życie z dniem podpisania.

z 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego¹⁸. Średni czas jaki upłynął od złożenia wniosku o udzielenie pomocy do wydania decyzji wynosił w 2012 r. od 12 do 15 dni a w 2013 r. od ośmiu do 13 dni.

We wszystkich badanych przypadkach, przestrzegano wymaganego dla uzyskania pomocy okresu pobytu w pieczy zastępczej oraz prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę, w przypadkach udzielania pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie. W jednym przypadku gdy dochód przekroczył wymagany próg o 35 zł, decyzję przyznającą pomoc wydano na podstawie art. 142 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, który umożliwia przyznanie świadczeń mimo przekroczenia progu, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją mieszkaniową, dochodową, majątkową lub osobistą wychowanka.

W uzasadnieniach wydanych decyzjach w sprawie przyznania wychowankom pomocy, przywołano obowiązujące w tym zakresie przepisy oraz zamieszczono adnotacje o spełnieniu przez nich wymaganych kryteriów. Żadna z analizowanych decyzji spośród badanych 40 spraw nie została zaskarżona.

W 39 przypadkach na 40 badanych spraw opiekun usamodzielnienia został wskazany w dniu opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia, a w jednym przypadku opiekun został wskazany dziewięć dni przed opracowaniem IPU.

(dowód: akta kontroli str. 300 – 447)

4. a) W przypadku 34 wychowanków (na 40 zbadanych spraw) realizacja ich usamodzielniania przebiegała według założeń określonych w IPU, z uwzględnieniem ich modyfikacji. Pozostałych sześciu wychowanków (15 %) nie zrealizowało założeń IPU ponieważ przerwali naukę, przy czym jeden z wychowanków zerwał kontakt z MOPS. Z ww. 6 osób, dwie nie powiadomiły MOPS o przerwaniu nauki i nadal pobierały świadczenia. W związku z powyższym MOPS wystąpił o zwrot nienależnie pobranych świadczeń. Pozostałym czterem wychowankom uchylono decyzję o przyznaniu świadczeń na kontynuowanie nauki.

Wywiązywanie się wychowanków z obowiązku kontynuowania nauki sprawdzano na podstawie zaświadczeń wystawianych przez szkoły po ukończeniu każdego semestru. Ponadto sprawdzano frekwencję na zajęciach w każdym miesiącu.

Analizowane IPU były opracowane przez wychowanków przy udziale opiekuna usamodzielnienia w terminie określonym w art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, tj. co najmniej miesiąc przed osiągnięciem przez wychowanków pełnoletności. Programy te zawierały informacje określone w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy. Określano w nich również cele, zadania i terminy ich wykonania, a także osobę odpowiedzialną za ich realizację. W IPU nie określono natomiast sposobu pomiaru (wskaźników) oceniania wykonania zadań.

W sześciu przypadkach (na badanych 40) wychowankowie wskazali opiekuna usamodzielnienia w okresie od 14 do 30 dni przed ukończeniem 18 lat. Natomiast zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy, opiekun powinien być wyznaczony co najmniej dwa miesiące przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., zwana dalej „KPA”.

Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, w pięciu przypadkach pracownicy socjalni, przed ustawowym terminem kontaktowali się z wychowankami i rodzinami zastępczymi w celu umówienia spotkania, jednak z powodu nieobecności wychowanka lub opiekuna w terminach proponowanych przez pracownika socjalnego, wskazanie opiekuna usamodzielnienia dokonane zostało w najbliższym, odpowiadającym im terminie. Natomiast w jednym przypadku placówka opiekuńczo-wychowawcza, w której przebywał wychowanek, zbyt późno złożyła wniosek o wyznaczenie opiekuna. Ponadto wychowanka odbywała specjalistyczną terapię, co dodatkowo utrudniało z nią kontakt.

Według wyjaśnienia Dyrektor MOPS, wyznaczenie opiekuna i sporządzenie IPU miało miejsce w tym samym dniu. Dyrektor akceptował je natomiast po upływie średnio siedmiu dni. W dwóch przypadkach Dyrektor zatwierdziła IPU po upływie 21 i 24 dni, przy czym zachowano obowiązujący termin zatwierdzania IPU przed osiągnięciem pełnoletności przez wychowanka.

- b) Współdziałanie wychowanków z opiekunami usamodzielnienia i pracownikami socjalnymi MOPS miało charakter systematyczny. Najczęściej, co najmniej raz w miesiącu, kontaktowano się z wychowankami, którym przyznano pomoc na kontynuację nauki.
- c) Przy rozpatrywaniu wniosków wychowanków o udzielenie pomocy nie była brana pod uwagę pomoc w znalezieniu zatrudnienia lub uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. W opracowanych IPU nie zamieszczono deklaracji w tym zakresie. Z analizowanych dokumentów wynika, że wychowankowie byli motywowani do złożenia wniosku o przydział lokalu mieszkalnego z zasobów gminy, a w przypadku poszukiwania pracy – do zarejestrowania się w urzędzie pracy.
- d) W 22 przypadkach udzielenia pomocy na usamodzielnienie i/lub na zagospodarowanie Ośrodek posiadał wiedzę, na co zostały poniesione wydatki ze środków przyznanych na ww. pomoc. W decyzjach podano wykaz mebli i urządzeń, na zakup których środki zostały przyznane oraz ceny ich zakupu (w niektórych przypadkach potwierdzone przez sklep). W 21 przypadkach wychowankowie przedłożyli rozliczenia z dokonanych zakupów w postaci rachunków i faktur, a pracownik w wywiadzie środowiskowym potwierdzał wyposażenie mieszkania w zakupiony sprzęt. W jednym przypadku, wobec nieprzedłożenia rozliczenia, została wydana decyzja o uchyleniu decyzji w sprawie przyznania pomocy i zobowiązano wychowanka do zwrotu przyznanej pomocy. W czterech przypadkach część środków na usamodzielnienie została przekazana na pokrycie kaucji mieszkaniowej (bezpośrednio na konto administratora), w jednym przypadku - na opłacenie kursu prawa jazdy.
- e) Z analizowanych dokumentów dot. 40 wychowanków wynika, że żaden z nich nie został aresztowany.
- f) Spośród 40 wychowanków, których dokumentację analizowano, dwóch wróciło do środowiska, z którego pochodzili. Ośrodek posiadał informację o problemach występujących w tych środowisku. W jednym przypadku, problemy środowiska były przedmiotem posiedzeń Zespołu ds. pracy z osobą/rodziną.

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.

- g) W programach usamodzielnienia nie zawarto zapisów w zakresie oceniania wyników usamodzielnienia. W analizowanych przypadkach ocena częściowa realizacji IPU dokonywana była poprzez wymienienie zrealizowanych celów, natomiast nie mierzono efektywności usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli str. 300 - 450)

5. Z 40 wspomnianych wychowanków pieczy zastępczej, dwóch zakończyło proces usamodzielnienia, a pozostałych 38 było w trakcie jego realizacji, przy czym jak wspomniano powyżej 6 wychowanków przerwało kontynuację nauki.

Efektom usamodzielnienia w przypadku ww. dwóch osób było ukończenie szkoły, podjęcie pracy, otrzymanie i urządzenie mieszkania. Ośrodek znał losy wychowanków, którzy ukończyli proces usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli str. 300 – 458)

6. Spośród 24 wychowanków, którzy w okresie 2010-2011 zakończyli usamodzielnianie, sześciu (25 %) po zakończeniu tego procesu korzystało ze świadczeń pomocy społecznej, z czego trzech korzystało z tej pomocy przez okres powyżej jednego roku.

(dowód: akta kontroli str. 459)

7. W ramach pomocy w uzyskaniu zatrudnienia MOPS informował wychowanków o możliwości zarejestrowania się w urzędzie pracy. Z badanej grupy 40 usamodzielnianych wychowanków, sześciu zarejestrowało się w Powiatowym Urzędzie Pracy w Katowicach (w tym dwóch w II kwartale 2014 r.), z czego jedna osoba podjęła pracę w lipcu 2014 r.

Zdaniem Dyrektora Ośrodka, w związku z możliwością pobierania do 25 roku życia pomocy na kontynuowanie nauki, wychowankowie niejednokrotnie do czasu jej zakończenia nie poszukują zatrudnienia i nie oczekują wsparcia w tym zakresie

(dowód: akta kontroli str. 460 – 463)

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.

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 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 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.

Katowice, dnia 7 sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler nadzorujący
Halina Zapletal
Doradca techniczny

.....
podpis

.....
podpis