



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-010-02/2014

P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 – Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89775 z dnia 22 maja 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ząbkowicach Śl., 57-200 Ząbkowice Śl., ul. Bolesława Prusa 5 (dalej: PCPR lub Centrum)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Mirek – Dyrektor PCPR od dnia 15 czerwca 2000 r. (dalej: Dyrektor PCPR lub Dyrektor Centrum). (Dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli, Centrum prawidłowo realizowało większość zadań powierzonych przez Starostę Ząbkowickiego w zakresie udzielania pomocy usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej. Niemniej jednak stosowane formy pomocy nie przyniosły w pełni zadowalających i oczekiwanych efektów, rozumianych jako wejście osób usamodzielnianych w dorosłe, samodzielne życie w integracji ze środowiskiem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Spośród 27 wychowanków, podlegających usamodzielnieniu w latach 2012-2013, w przypadku 4 osób (14,8%) realizacja indywidualnych programów usamodzielnienia (dalej: IPU) została przerwana, natomiast w przypadku pozostałych 23 osób (85,2%) proces usamodzielniania był kontynuowany. W pełni zostały przy tym zabezpieczone środki na realizację pomocy wychowankom pieczy.

Nie wszystkie formy pomocy były jednak przez Centrum oferowane, tj. nie udzielano pomocy w zapewnieniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w zapewnieniu zatrudnienia. Nie zawsze przestrzegano przepisów *ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*² (dalej: ustawa o pieczy), regulujących kwestie terminów wyznaczania opiekuna pieczy i opracowania IPU oraz zapisów zawartych w tych programach. Ponadto w decyzjach przyznających pomoc na zagospodarowanie i na usamodzielnienie powoływano się na błędną podstawę prawną. Natomiast w ramach tzw. „dobrych praktyk”, ustanowienie opiekuna pieczy i opracowanie IPU wychowanków opuszczających rodziny zastępcze z terenu powiatu ząbkowickiego (dalej: Powiat), dokonywane było przy udziale pracownika Centrum, opiekunowie usamodzielnienia opiniowali wnioski o pomoc na zagospodarowanie, od wychowanków uzyskiwano rachunki potwierdzające sposób wykorzystania pomocy na zagospodarowanie, jak również angażowano usamodzielniających się wychowanków w szkolenia dofinansowywane z Europejskiego Funduszu Społecznego, a realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

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.

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 działaniami, o których mowa w art. 140 ustawy o pieczy Centrum objęło łącznie 27 osób³, w tym 17 (63,0%) opuszczających rodzinę zastępczą i 10 (37,0%) opuszczających placówkę opiekuńczo-wychowawczą.

Pomocy na kontynuowanie nauki udzielono 26 (96,3%) wychowankom⁴, pomocy na usamodzielnienie ośmiu (29,6%) wychowankom, a pomocy na zagospodarowanie pięciu (18,5%) wychowankom. Nie udzielano pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz zatrudnieniu. Wartość świadczeń udzielonych osobom usamodzielnianym wynosiła łącznie 223,4 tys. zł, w tym 67,6 tys. zł (30,3%) w 2012 r. i 155,8 tys. zł (69,7%) w 2013 r.

Rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby osób przewidzianych do usamodzielnienia PCPR prowadziło w oparciu o dane liczbowe pochodzące z własnej bazy danych rodzin zastępczych (w tym liczby pełnoletnich wychowanków przebywających w rodzinach zastępczych), a także w oparciu o informacje przekazywane przez placówki opiekuńczo-wychowawcze, wnioski złożone w Centrum przez wychowanków o przydzielenie pomocy oraz informacje przekazywane przez koordynatora i pracowników socjalnych na temat liczby osób zamierzających się usamodzielniać.

Gromadzenie informacji o zamiarze opuszczenia rodziny zastępczej lub placówki odbywało się z wyprzedzeniem umożliwiającym zaplanowanie środków finansowych na ten cel oraz przygotowanie procesu usamodzielnienia wychowanka⁵, w tym wyznaczenie opiekuna usamodzielnienia oraz sporządzenie IPU.

W 2012 r. zakładano objąć pomocą na kontynuację nauki łącznie 50 osób, pomocą na usamodzielnienie w sumie 12 osób i pomocą na zagospodarowanie również 12 osób, a faktycznie ww. formami pomocy objęto kolejno 17 osób (34,0% założeń), trzy osoby (25,0%) i jedną osobę (8,3%). W 2013 r. planowano objąć pomocą na kontynuację nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie odpowiednio 50, 11 i 11 osób, natomiast pomocy takiej udzielono odpowiednio 26 (52,0% planu), pięciu (45,5%) i czterem osobom (36,4%).

Według wyjaśnień Dyrektora PCPR wykazane różnice pomiędzy przyjętymi przez Centrum założeniami w zakresie objęcia pomocą wychowanków pieczy a rzeczywistą liczbą osób, którym udzielono świadczeń w ramach tej pomocy, wynikały z faktu planowania środków w stosunku do wszystkich osób osiagających pełnoletność w badanym okresie, przebywających w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych, niezależnie od tego czy będą korzystać z tych świadczeń, czy też nie. Trudno było bowiem zaplanować wydatki w miesiącu wrześniu (termin opracowywania projektu budżetu Powiatu) na następny rok co do jednej osoby, z uwagi na fakt częstej zmiany planów przez osoby usamodzielniające się. Dwa razy w trakcie roku budżetowego (na koniec II i III kwartału) dokonywano weryfikacji (korekty) planowanej liczby osób do usamodzielnienia i kwoty wydatków na wypłatę świadczeń z tego tytułu.

(Dowód: akta kontroli str. 138, 139-140, 179-197, 236-237, 249)

³ Dotyczy osób, których w wyjściu z pieczy nastąpiło po osiągnięciu pełnoletności.

⁴ Jedna osoba – zgodnie z IPU – zakończyła edukację na poziomie szkoły średniej w okresie przebywania w pieczy.

⁵ Centrum prowadziło działania w zakresie przygotowania procesu usamodzielnienia (wyznaczenie opiekuna, opracowanie indywidualnego programu usamodzielnienia) tylko w odniesieniu do wychowanków opuszczających rodzinę zastępczą z terenu Powiatu – dotyczy 15 osób (55,6%). W pozostałych przypadkach przygotowanie procesu usamodzielnienia następowało w placówce opiekuńczo-wychowawczej – 10 osób (37,0%) lub we właściwym terytorialnie PCPR dla zamieszkania wychowanka wychodzącego z rodziny zastępczej – 2 (7,4%).

1.2. W badanym okresie wszyscy usamodzielniani wychowankowie zostali objęci pomocą przewidzianą przepisami *ustawy o pieczy*. Nie występowały przypadki, aby osoby te nie były zainteresowane otrzymaniem świadczeń, tj. nie złożyły wniosku o uzyskanie świadczeń.

(Dowód: akta kontroli str. 141)

1.3. W dniu 6 lutego 2013 r. na własnej stronie internetowej Centrum zamieściło informację „Pouczenie dla usamodzielniającego się wychowanka rodziny zastępczej i placówki opiekuńczo-wychowawczej”. W ramach ww. pouczenia wskazano przepisy Działu IV „Pomoc dla osób usamodzielnianych” *ustawy o pieczy* wraz z wykazem wniosków (wskazówek) dla osób zainteresowanych uzyskaniem pomocy, wynikających z ww. przepisów, a dotyczących ustanowienie opiekuna usamodzielnienia, sporządzenia IPU, złożenia przez osobę usamodzielnianą wniosku o przyznanie pomocy wraz z wymaganymi dokumentami. W pouczeniu tym wskazano również pracownika PCPR⁶, przewidzianego do udzielania szczegółowych informacji w omawianym zakresie.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w 2012 r. na stronie internetowej Centrum zamieszczona była informacja na temat zasad i form ubiegania się o pomoc w usamodzielnieniu na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Rodziny zastępcze i wychowankowie są informowani o przysługującej pomocy po uzyskaniu pełnoletności przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i pracowników socjalnych w ramach bieżącej pracy z rodzinami zastępczymi oraz przy okazji różnych spotkań i szkoleń. Dyrektor PCPR nadmieniała, iż w przypadku wychowanków wychodzących z rodzin zastępczych z terenu Powiatu, IPU opracowany jest przy udziale pracownika Centrum (koordynator pieczy lub pracownik socjalny). Wychowanek podpisując program usamodzielnienia potwierdza, że został zaznajomiony ze wszystkimi przysługującymi mu formami usamodzielnienia oraz otrzymuje – w formie pisemnej – niezbędne informacje w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 89-95, 236-238)

1.4. W badanym okresie na realizację zadań wynikających z *ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej*⁷ (dalej: *ustawa o pomocy społecznej*) oraz *ustawy o pieczy* – w tym na finansowanie świadczeń związanych z usamodzielnieniem – w Powiecie zabezpieczono niezbędną ilość środków finansowych. Na wykonanie zadań określonych ww. ustawami, w latach 2012-2013 Centrum poniosło wydatki w łącznej kwocie 3 505,1 tys. zł⁸, w tym:

- 1 725,3 tys. zł (49,2%) w 2012 r. - wykazana kwota stanowiła 100,0% planu po zmianach (1 725,3 tys. zł) oraz 78,2% środków przyjętych w pierwotnej wersji budżetu Powiatu (2 205,1 tys. zł);
- 1 779,8 tys. zł (50,8%) w 2013 r. - wykazana kwota stanowiła 98,9% planu po zmianach (1 800,5 tys. zł) oraz 93,1% środków przyjętych w pierwotnej wersji budżetu Powiatu (1 911,4 tys. zł).

W latach 2012-2013 Centrum nie realizowało zadań dofinansowanych z dotacji z budżetu państwa na podstawie art. 197 ust. 3 *ustawy o pieczy*⁹.

Powiat uzyskał natomiast – na podstawie art. 197 ust. 1 ww. ustawy – dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 141,8 tys. zł, z czego: 83,4 tys. zł (58,8%) na dofinansowanie wynagrodzeń dla nowo powstałych zawodowych rodzin zastępczych; 46,1 tys. zł (32,5%) na dofinansowanie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej; 11,2 tys. zł (7,9%) na dofinansowanie wynagrodzenia koordynatora pieczy

⁶ Z podaniem jego imienia i nazwiska, zajmowanego stanowiska oraz nr telefonu służbowego.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

⁸ Rozdział 85201 § 3110 i rozdział 85204 § 3110 (w ewidencji księgowej Centrum nie wyodrębnia osobno wydatków na realizację zadań wynikających z *ustawy o pomocy społecznej* i *ustawy o pieczy*).

⁹ Dotyczy rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu.

zastępczej i 1,1 tys. zł (0,8%) na dofinansowanie szkoleń dla rodzin zastępczych. Pozyskane dotacje zostały wykorzystane na poziomie 98,0% (138,9 tys. zł). Niewykorzystane środki w kwocie 2,9 tys. zł (2,0%)¹⁰ zostały zwrócone na rachunek budżetu Wojewody Dolnośląskiego.

Powiat nie otrzymywał dotacji na finansowanie świadczeń związanych z usamodzielnieniem.

(Dowód: akta kontroli str. 139-140, 236-238, 248-249)

1.5. Zadania związane z realizacją ustawy o pieczy wykonywało sześciu pracowników Centrum, w tym:

- czterech pracowników wchodzących w skład zespołu ds. pieczy zastępczej (koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, psycholog i dwóch pracowników socjalnych),
- pracownik zatrudniony na stanowisku ds. odpłatności za pobyt dzieci w pieczy zastępczej,
- pracownik zatrudniony na stanowisku ds. realizacji świadczeń.

Przypisane do realizacji w zakresach czynności i regulaminie organizacyjnym Centrum Zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków przypisane zostały w regulaminie organizacyjnym Centrum i w zakresach czynności czterech spośród ww. pracowników, tj. koordynatorowi pieczy, dwóm pracownikom socjalnym (pomoc w realizacji indywidualnych planów usamodzielnienia) oraz pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku ds. realizacji świadczeń (prowadzenie postępowania administracyjnego związanego z przyznawaniem pomocy osobom usamodzielnianym).

Według wyjaśnień Dyrektora Centrum, wykazane zatrudnienie było wystarczające do realizacji przedmiotowych zadań, w związku z czym nie występowało do Starosty Ząbkowickiego o zwiększenie liczby etatów.

(Dowód: akta kontroli str. 7-34, 171-173)

1.6. Uchwałą nr XXX/172/2013 z dnia 28 marca 2013 r. Rada Powiatu Ząbkowickiego (dalej: Rada Powiatu) uchwaliła „Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej dla Powiatu Ząbkowickiego na lata 2013-2015” (dalej: Program Rozwoju Pieczy na lata 2013-2015).

Celem głównym tego Programu było stworzenie w Powiecie zintegrowanego systemu pieczy zastępczej poprzez realizację celów szczegółowych, w tym pomocy w usamodzielnianiu wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych (cel szczegółowy nr 3). W ramach tego celu szczegółowego założono realizację działań obejmujących:

- wczesne przygotowanie wychowanków do usamodzielnienia poprzez udział m.in. w życiu grupy usamodzielnianej w Domu Dziecka „Jutrzenka” w Bardzie (dalej: DDz. „Jutrzenka”)¹¹;
- zapewnienie w budżecie Powiatu środków finansowych na wypłatę świadczeń związanych z usamodzielnianiem się wychowanków wychodzących z pieczy;
- pomoc przy opracowaniu przez wychowanków planów usamodzielnienia;
- przyznawanie pomocy na podstawie planów usamodzielnienia oraz - w razie potrzeby - pomoc koordynatora pieczy i pracowników socjalnych w realizacji tych planów;
- współpracę instytucji w Powiecie na rzecz wsparcia usamodzielnianych wychowanków, w tym m.in. w celu pozyskania lokalu mieszkalnego;

¹⁰ Dotyczy części dotacji na dofinansowanie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej (w badanym okresie rozwiązano 2 rodziny zastępcze).

¹¹ Umową o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej z dnia 31 grudnia 2008 r. Powiat zlecił Zgromadzeniu Sióstr Maryi Niepokalanej Prowincja Wrocławska zs. we Wrocławiu realizację zadania polegającego na prowadzeniu placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego dla 44 wychowanków, w tym 14 miejsc w grupie usamodzielnianej /dot. DDz. Jutrzenka/.

a ponadto oczekiwane efekty (przygotowanie wychowanka do procesu usamodzielnienia poprzez nabywanie odpowiednich umiejętności, pozytywny wizerunek wychowanka w społeczności lokalnej) i wskaźniki (pozytywny wynik oceny realizacji programu usamodzielnienia, liczba wychowanków otrzymujących wsparcie oraz formy tego wsparcia).

Koncepcję Programu Rozwoju Pieczy na lata 2013-2015 opracował czteroosobowy zespół (Wicestarosta Ząbkowicki, Dyrektor Centrum, Dyrektor DDz. „Jutrzenka”, Przewodniczący Komisji Rozwoju Regionalnego i Infrastruktury), powołany uchwałą nr 173/2013 Zarządu Powiatu Ząbkowickiego (dalej: Zarząd Powiatu) z dnia 31 stycznia 2013 r. Skład tego zespołu został uzupełniony, za zgodą Burmistrza Ząbkowic Śl. z dnia 2 lipca 2012 r., o Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Ząbkowicach Śl.

W 2013 r. na realizację tego Programu wydatkowano łącznie 2 087,0 tys. zł, w tym w ramach: § 3110¹² – 1.828,6 tys. zł (87,6%); §§ 4010, 4040, 4110 i 4120¹³ – 203,9 tys. zł¹⁴ (9,8%); § 4170¹⁵ – 41,9 tys. zł (2,0%); § 4300¹⁶ – 3,2 tys. zł (0,1%); § 4700¹⁷ – 9,4 tys. zł (0,5%).

(Dowód: akta kontroli str. 35-64, 175-178, 239)

1.7. Stosownie do dyspozycji art. 182 ust. 5 *ustawy o pieczy*, Dyrektor PCPR złożył Zarządowi Powiatu sprawozdania z działalności Centrum za 2012 r. i za 2013 r. wraz z zestawieniem potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

Sprawy związane z zadaniami Centrum, w tym dotyczącymi pieczy zastępczej, omawiane były na sesjach Rady Powiatu raz do roku, tj. w trakcie prezentacji przedmiotowych sprawozdań z działalności PCPR. Przedłożenie Radzie Powiatu tych sprawozdań poprzedzone było ich omówieniem na posiedzeniu Komisji Rozwoju Regionalnego i Infrastruktury¹⁸. Z protokołów z sesji Rady Powiatu i z posiedzeń ww. Komisji wynikało, że po prezentacji sprawozdań przez Dyrektora Centrum radni nie omawiali dodatkowo spraw związanych z usamodzielnianiem wychowanków pieczy. Sprawozdania zostały przyjęte bez uwag.

(Dowód: akta kontroli str. 141, 143-170)

1.8. W badanym okresie działalność Centrum nie była kontrolowana w zakresie udzielania pomocy w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.

W dniach 12-14 sierpnia 2013 r. pracownicy Wydziału Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadzili kontrolę kompleksową Centrum za okres od 1 sierpnia 2012 r. do 12 sierpnia 2013 r. W oparciu o ustalenia tej kontroli – której zakres obejmował realizację przez PCPR zadań wynikających z art. 19 i art. 20 *ustawy o pomocy społecznej*, strukturę organizacyjną oraz kwalifikacje zawodowe pracowników – działalność PCPR została oceniona pozytywnie. Nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(Dowód: akta kontroli str. 70- 83)

1.9. W procesie usamodzielniania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej stosowano rozwiązania zaliczane do tzw. „dobrych praktyk”¹⁹, dotyczące:

- występowania – w formie pisemnej – do rodziny zastępczej, w której wychowanek będzie kończył 18 lat o zgłoszenie się do Centrum wraz z wychowankiem

¹² Świadczenia społeczne.

¹³ Kolejno: wynagrodzenia osobowe pracowników, dodatkowe wynagrodzenia roczne, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na fundusz pracy.

¹⁴ W tym: 40,6 tys. zł na wynagrodzenia z pochodnymi pracownika socjalnego zostało sfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju (§§ 4017, 4117, 4127).

¹⁵ Wynagrodzenia bezosobowe.

¹⁶ Zakup usług pozostałych.

¹⁷ Szkolenia pracowników.

¹⁸ Komisja Rady właściwa w sprawach społecznych i rodziny.

¹⁹ Stosowane rozwiązania o charakterze tzw. „dobrych praktyk” nie zostały wprowadzone w sposób formalny (w formie pisemnej).

(w wyznaczonym terminie) w celu dopełnienia określonych czynności, mających związek z przyszłym usamodzielnieniem. W trakcie tego spotkania - przy udziale koordynatora pieczy lub pracownika socjalnego Centrum - dokonywano ustalenia dalszego planu pomocy (określano planowany termin wyjścia z pieczy, wyznaczano opiekuna usamodzielnienia oraz sporządzano IPU). Wychowanek informowany był szczegółowo o przysługujących rodzajach pomocy w ramach usamodzielnienia oraz otrzymywał (w formie pisemnej) niezbędne informacje w tym zakresie;

- opiniowania przez opiekuna usamodzielnienia wniosku wychowanka o przyznanie pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie oraz rozliczenia przez wychowanka (na podstawie faktur i rachunków) środków pomocy na zagospodarowanie, chociaż przepisy *ustawy o pieczy* nie nakładają takich obowiązków. W ocenie Dyrektora Centrum wymusza to konieczność współpracy opiekuna z wychowankiem i z PCPR, powoduje zwiększenie odpowiedzialności opiekuna za podejmowane działania przez wychowanka w procesie usamodzielnienia i tym samym bardziej angażuje opiekuna w realizację tego procesu; wykazane działania o charakterze *dobrych praktyk* wypracowano w ramach zadań wykonywanych na podstawie przepisów *ustawy o pomocy społecznej* i przeniesiono z praktyki wcześniejszej na grunt realizacji usamodzielniania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej;
- skierowania w badanym okresie łącznie 8 wychowanków pieczy zastępczej²⁰ do udziału w realizacji projektu „To ja kształtuję swój los”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS)²¹. W ramach tego projektu siedmiu wychowanków uzyskało prawo jazdy kat „B”²², dwie osoby (mężczyźni) ukończyło kurs magazyniera z uprawnieniami na wózek widłowy, cztery osoby (kobiety) kurs kosmetyczny, a ponadto wszyscy uczestniczący w projekcie wychowankowie ukończyli kurs obsługi kasy fiskalnej z terminalem kart płatniczych. Osoby biorące udział w ww. projekcie nie podjęły zatrudnienia²³. Koszty realizacji projektu na jednego uczestnika wynosiły 6,0 tys. zł w skali każdego roku i w części wynoszącej 85,0% zostały sfinansowane ze środków EFS.

(Dowód: akta kontroli str. 174, 229-230)

1.10. Powiat nie dysponował bazą umożliwiającą zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych usamodzielniającym się wychowankom pieczy zastępczej. O powyższym były informowane osoby usamodzielniane, które tym samym nie zwracały się bezpośrednio do Centrum o udzielenie pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Pomoc PCPR w tym zakresie sprowadzała się do pozytywnego opiniowania wniosków o przydział lokalu mieszkalnego, składanych przez wychowanków pieczy do urzędów gmin.

Według informacji uzyskanych od Burmistrza Ząbkowic Śl. i Burmistrza Ziębic (dwie największe gminy na terenie Powiatu) w latach 2011-2013²⁴ łącznie siedmiu wychowanków pieczy zastępczej²⁵ wystąpiło o przydział lokalu mieszkalnego z zasobu tych gmin, przy czym do końca 2013 r. lokal otrzymało pięciu (71,4%) z nich. Czas oczekiwania na przydział lokalu wynosił od 12 do 36 miesięcy.

²⁰ W tym: w 2012 r. - trzy osoby (jeden mężczyzna, cztery kobiety); w 2013 r. - trzy osoby (jeden mężczyzna, dwie kobiety).

²¹ Projekt systemowy „To ja kształtuję swój los” – program wsparcia usamodzielnianych wychowanków rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowany przez PCPR na podstawie umowy z dnia 17 czerwca 2008 r. (ze zm.) zawartej przez Powiat z Województwem Dolnośląskim - Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędem Pracy w Wałbrzychu.

²² Jedna osoba ukończyła kurs na prawo jazdy, ale nie przystąpiła do egzaminu końcowego (brak kontaktu z wychowankiem).

²³ Pięć spośród tych osób nadal kontynuuje naukę.

²⁴ W 2010 r. wychowankowie pieczy nie wnioskowali o przydział lokalu mieszkalnego.

²⁵ W tym: cztery osoby w 2011 r.; jedna osoba w 2012 r. i dwie osoby w 2013 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wyodrębnienie w strukturze PCPR zespołu ds. pieczy zastępczej nastąpiło w ramach regulaminu organizacyjnego Centrum, przyjętego uchwałą nr 143/2012 Zarządu Powiatu z dnia 4 października 2012 r.²⁶ (po 10 miesiącach od wejścia w życie *ustawy o pieczy*), natomiast koordynatora pieczy zastępczej wyznaczono²⁷ w dniu 1 lipca 2012 r. (po 6 miesiącach od czasu obowiązywania tej ustawy). Zwłokę tę Dyrektor Centrum tłumaczyła swoją długotrwałą absencją chorobową w I kwartale 2012 r. oraz koniecznością uprzednich uzgodnień z Zarządem i Skarbnikiem Powiatu koncepcji funkcjonowania PCPR po dniu 1 stycznia 2012 r., w związku z wejściem w życie *ustawy o pieczy* (struktura zatrudnienia Centrum, skutki finansowe).

(Dowód: akta kontroli str. 7-34, 171-173)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż Program Rozwoju Pieczy na lata 2013-2015 został uchwalony po 15 miesiącach od wejścia w życie przepisów *ustawy o pieczy*. Wprowadzie ustawa ta nie wprowadziła terminu, w jakim program powinien zostać opracowany, jednakże dokument ten, jako wyznaczający kierunek podejmowanych działań, ma znaczenie dla prawidłowej realizacji zadań ustawowych i winien zostać uchwalony bezzwłocznie po wejściu w życie *ustawy o pieczy* w myśl zasady, że w sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie²⁸ (zasada bezpośredniego działania nowego prawa). Dyrektor Centrum wyjaśniła, że uchwalenie ww. Programu w I kwartale 2013 r. nastąpiło z uwagi na fakt, iż kwestie wspierania systemu pieczy regulowane były już w Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007-2013. Problemy w tym zakresie, po wprowadzeniu *ustawy o pieczy*, nie zmieniły się w stosunku do realizacji tych zadań na podstawie dotychczas obowiązującej *ustawy o pomocy społecznej*. Tym samym w 2012 r. trwały prace nad wytyczeniem kierunków działań w ramach mającego powstać Programu Rozwoju Pieczy na lata 2013-2015.

(Dowód: akta kontroli str. 35-64, 175-178, 239)

Centrum nie posiadało uchwalonych powiatowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej²⁹, o których mowa w art. 182 ust. 6 *ustawy o pieczy*. Roman Fester - Starosta Ząbkowski wyjaśnił, że programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej nie zostały uchwalone, albowiem zadania w tym zakresie w Powiecie regulują już dwa dokumenty, tj.: Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Ząbkowskiego na lata 2014-2020 oraz Program Rozwoju Pieczy na lata 2013-2015. Starosta Ząbkowski stwierdził także, iż przygotowując dokumenty dotyczące ww. Strategii oraz Programu, Powiat uwzględnił wszystkie niezbędne zagadnienia, problemy i cele, które będą prowadzić do wsparcia rodzin zastępczych i rozwijania systemu pieczy zastępczej. Ponieważ przywołana strategia i program w sposób wyczerpujący uwzględniają zagadnienia dotyczące działań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, odstąpiono od tworzenia kolejnego dokumentu („programu do programu”), w którym zostałyby powielone powyższe zagadnienia, działania i zakładane rezultaty.

(Dowód: akta kontroli str. 141, 143-170, 240-246)

Ze względu na brak mieszkań Centrum nie miało możliwości udzielania pomocy w tym zakresie usamodzielniającym się wychowankom pieczy zastępczej, w związku z czym ograniczony był zakres wsparcia możliwego do uzyskania przez osoby uprawnione.

(Dowód: akta kontroli str. 141, 134-137, 179-179)

²⁶ Projekt ww. regulaminu Dyrektor PCPR skierował do Zarządu Powiatu w dniu 2 października 2012 r.

²⁷ Zatrudniając na tym stanowisku na podstawie umowy o pracę.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013 r., IV SA/Po 584/13.

²⁹ Dotyczy programów uchwalanych na podstawie składanego corocznie Zarządowi Powiatu przez Dyrektora PCPR zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając działalność PCPR w obszarze dotyczącym realizacji zadań na rzecz usamodzielniania wychowanków – stwierdza, że wprowadzenie zmian do regulaminu organizacyjnego PCPR, dostosowujących strukturę jednostki do realizacji zadań wynikających z *ustawy o pieczy*, a także powołanie koordynatora pieczy nastąpiło ze zbędną zwłoką z uwagi na długi okres, jaki upłynął od wejścia w życie ww. *ustawy*. Ponadto Centrum nie posiadało uchwalonych powiatowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 182 ust. 6 *ustawy o pieczy*, a Program Rozwoju Pieczy na lata 2013-2015 został uchwalony po 15 miesiącach od wejścia w życie przepisów *ustawy o pieczy*. Prawdopodobnie przebiegał natomiast proces objęcia pomocą wszystkich uprawnionych wychowanków pieczy zastępczej i zapewnienia odpowiednich środków na realizację tych świadczeń, jak również realizacja działań zaliczanych do tzw. „dobrych praktyk”.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2013 pomocy w usamodzielnianiu w oparciu o przepisy *ustawy o pieczy* udzielono łącznie 27 pełnoletnim wychowankom, w tym 17 (63,0%) opuszczającym rodzinę zastępczą³⁰ i 10 (37,0%) opuszczającym placówkę opiekuńczo-wychowawczą³¹. Spośród tych osób jedna (3,7%) opuściła pieczę w 2011 r.³², 17 (63,0%) w 2012 r. i dziewięć (33,3%) w 2013 r.

W wyniku badania dokumentacji spraw usamodzielnianych wychowanków ustalono, co następuje:

2.1. W Centrum nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych zasad i kryteriów regulujących przyznawanie świadczeń w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. Przyznawanie pomocy dla ww. osób realizowano przy zastosowaniu kryteriów określonych w *ustawie o pieczy*.

(Dowód: akta kontroli str.142, 179-197)

2.2. W badanym okresie 27 osób złożyło łącznie 60 wniosków o pomoc, w tym:

- na kontynuację nauki - 26 (96,3%) osób³³ złożyło łącznie 47 wniosków (w tym 10 osób po jednym wniosku, 11 osób po dwa wnioski, pięć osób po trzy wnioski)³⁴;
- na usamodzielnienie - osiem (29,6%) osób³⁵ po jednym wniosku, a na zagospodarowanie - pięć (18,5%) osób po jednym wniosku.

Składane wnioski dotyczyły danego rodzaju pomocy (w poszczególnych wnioskach nie występowało o udzielenie kilku form pomocy). Wnioski te zostały rozpatrzone pozytywnie. Nie wydawano decyzji odmownych.

Przyznana pomoc była zgodna z wnioskami osób usamodzielnianych. Przy jej udzielaniu uwzględniano przede wszystkim założenia IPU³⁶ wychowanków oraz ich sytuację finansową i mieszkaniową³⁷.

³⁰ W tym: • 15 wychowanków opuściło rodzinę zastępczą z terenu Powiatu; • dwóch wychowanków opuściło rodzinę zastępczą spoza Powiatu (dotyczy osób, które przez umieszczeniem w pieczy były mieszkańcami Powiatu).

³¹ W tym: • dziewięciu wychowanków opuściło placówkę z terenu Powiatu (D Dz. *Jutrzenka* w Bardzie); • jeden wychowanek opuścił placówkę spoza Powiatu (dotyczy osoby, która przez umieszczeniem w pieczy była mieszkańcem Powiatu).

³² Osobie opuszczającej pieczę w 2011 r. pomocy na kontynuację nauki udzielono od dnia 8 czerwca 2012 r. na podstawie art. 140 *ustawy o pieczy* w związku z art. 240 ust. 3 ww. *ustawy*.

³³ Jedna osoba – zgodnie z IPU – zakończyła edukację na poziomie na poziomie szkoły średniej w okresie przebywania w pieczy.

³⁴ Decyzje o przyznaniu pomocy na kontynuację nauki Dyrektor PCPR w Ząbkowicach Śl. wydawał na okres roku szkolnego lub roku akademickiego.

³⁵ W tym trzy osoby złożyły dodatkowo po jednym wniosku o pomoc na zagospodarowanie.

³⁶ W IPU wykazano, że osoby usamodzielniane zdecydowały się do złożenia wniosku w sprawie przyznania pomocy na kontynuację nauki oraz – po zakończeniu nauki bądź w jej trakcie, jeżeli zaistnieje taka potrzeba – wniosku o pomoc na usamodzielnienie i wniosku o pomoc na zagospodarowanie.

³⁷ Np. czy wychowanek otrzymał lokal mieszkalny, czy po uzyskaniu pełnoletności pozostaje w rodzinie zastępczej czy wraca do rodziców biologicznych, czy nie zamierza przyznanej pomocy, jakie jest zaangażowanie opiekuna usamodzielnienia, jakie osiąga wyniki w nauce, czy dalej chce się kształcić i na jakim poziomie.

We wszystkich przypadkach wychowankowie dokonywali rozliczenia pomocy na zagospodarowanie na podstawie faktur za zakupione towary i materiały w terminie wykazanym w decyzji o przyznaniu tej pomocy.

(Dowód: akta kontroli str.138, 179-197, 231-233)

2.3. Decyzje o przyznaniu pomocy usamodzielnianym wychowankom pieczy zostały wydane w oparciu o spełniające wymogi formalne wnioski takich osób³⁸. Do wniosków załączano wymagane dokumenty, tj. w przypadku: wniosków o pomoc na kontynuację nauki – aktualne zaświadczenie szkoły o kontynuacji nauki, wniosków o pomoc na usamodzielnienie i na zagospodarowanie – pisemne oświadczenia o nie osiąganiu dochodów (dotyczy 11 wniosków), lub dokument stwierdzający wysokość osiąganego dochodu (dotyczy 2 wniosków)³⁹. Ponadto wnioski o pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie zostały pozytywnie zaopiniowane przez opiekuna pieczy. Okres pobytu w pieczy wychowanków uprawniał ich do uzyskania przedmiotowej pomocy.

Wszystkie 27 osób korzystających z pomocy miały ustanowionych opiekunów usamodzielnienia oraz opracowane IPU, przy czym:

- w przypadku 15 (55,6%) osób opuszczających rodzinę zastępczą z terenu Powiatu, IPU opracowano w dniu ustanowienia opiekuna pieczy (ustanowienie opiekuna i opracowanie IPU następowało w siedzibie PCPR z udziałem koordynatora pieczy lub pracownika socjalnego - IPU zatwierdzany był przez Dyrektora Centrum);
- w przypadku dwóch (7,4%) osób opuszczających rodzinę zastępczą spoza Powiatu⁴⁰, IPU opracowano w terminie do 14 dni od ustanowienia opiekuna pieczy (dokumenty potwierdzające wyznaczenie opiekuna i IPU przesyłane były do PCPR przez centrum pomocy rodzinie, właściwe dla miejsca zamieszkania rodziny zastępczej);
- spośród 10 (37,0%) wychowanków opuszczających placówkę opiekuńczo-wychowawczą, dla czterech (40,0%) IPU opracowano w dniu ustanowienia opiekuna pieczy, natomiast dla pozostałych sześciu (60,0%) IPU opracowano przed wyznaczeniem opiekuna pieczy⁴¹ (wyznaczenia opiekuna i opracowania IPU dokonywano w placówce – dokumenty te, po przekazaniu do Centrum, zatwierdzał Dyrektor PCPR).

Terminy wydawania decyzji o przyznaniu świadczeń wychowankom pieczy były zgodne z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴² (dalej: kpa). Wynosiły one – w odniesieniu do daty złożenia kompletnego wniosku lub daty nabycia uprawnień do pomocy⁴³ – do 14 dni w przypadku decyzji o pomocy na kontynuowanie nauki oraz do 21 dni w przypadku decyzji o przyznaniu pomocy na usamodzielnienie lub na zagospodarowanie.

Wydawane w latach 2012-2013 decyzje o przyznaniu pomocy dla pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej nie były zaskarżane.

(Dowód: akta kontroli str.142)

W latach 2012-2013 spośród 47 wydanych decyzji o przyznaniu pomocy na kontynuację nauki, trzy (6,4%) decyzje zostały uchylone przez Dyrektora Centrum w związku z zaprzestaniem edukacji przez trzech wychowanków w trakcie roku

³⁸ W przypadku złożenia wniosku o pomoc, niespełniającego wymogów formalnych osoba usamodzielniana była informowana (ustnie, telefonicznie, pisemnie) o konieczności uzupełnienia wniosku o wymagane dokumenty.

³⁹ Np. decyzja ZUS o podjęciu wypłaty renty rodzinnej.

⁴⁰ Dotyczy wychowanków będących mieszkańcami Powiatu przed umieszczeniem w pieczy.

⁴¹ Dotyczy wychowanków opuszczających DDz. Jutrzenka w Bardzie.

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁴³ Dotyczy sytuacji, gdy wniosek o pomoc został złożony w PCPR przed wyjściem z pieczy.

szkolnego⁴⁴. Osoby te nie korzystały z innych form pomocy, przerwały proces usamodzielnienia i nie utrzymują kontaktu z Centrum.

(Dowód: akta kontroli str. 138,142, 179-197, 224-225)

2.4. Usamodzielniani wychowankowie pieczy zastępczej posiadali opracowane i zatwierdzone IPU, przy czym:

- w przypadku 11 (40,7%) wychowanków⁴⁵ - IPU opracowano i zatwierdzono przed 2012 r.;
- w przypadku 16 (59,3%) wychowanków⁴⁶ - IPU opracowano i zatwierdzono w latach 2012-2013, tj. pod rządami *ustawy o pieczy*.

Opracowane w latach 2012-2013 IPU siedmiu wychowanków pieczy zastępczej⁴⁷ (dotyczy sześciu osób opuszczających placówkę i jednej osoby z rodziny zastępczej spoza Powiatu), zawierały informacje przywołane w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o pieczy*.

(Dowód: akta kontroli str.179-197, 222-223, 232-234)

IPU wychowanków opuszczających rodzinę zastępczą z terenu Powiatu były opracowywane - przy udziale pracownika Centrum⁴⁸ - w ciągu jednego dnia⁴⁹.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że ustalenia co do przyszłości wychowanka pieczy po uzyskaniu pełnoletności trwały już wcześniej, w ramach bieżących kontaktów pracowników Centrum z rodziną zastępczą, a sporządzenie IPU sprowadzało się w praktyce do ujęcia tych ustaleń w programie.

(Dowód: akta kontroli str. 179-197, 222-223, 231, 233)

Według stanu na koniec I półrocza 2014 r. realizacja IPU dla 23 (85,2%) wychowanków pieczy przebiegała prawidłowo. Natomiast w przypadku pozostałych 4 (14,8%) wychowanków realizacja IPU została przerwana z uwagi na zaprzestanie kontynuowania nauki. Osoby te nie utrzymują kontaktu z Centrum. I tak:

- ✓ przypadek nr 1 – realizacja IPU została przerwana po upływie 4 miesięcy od wyjścia z pieczy (dotyczy wychowanka opuszczającego rodzinę zastępczą spoza terenu Powiatu⁵⁰); poza świadczeniami na kontynuację nauki osoba ta nie korzystała z innych form pomocy;
- ✓ przypadek nr 2 – realizacja IPU została przerwana po upływie 12 miesięcy od wyjścia z pieczy (dotyczy wychowanka opuszczającego placówkę opiekuńczo-wychowawczą na terenie Powiatu); poza świadczeniami na kontynuację nauki osobie udzielono pomocy na zagospodarowanie i usamodzielnienie;
- ✓ przypadek nr 3 – realizacja IPU została przerwana po upływie 12 miesięcy od wyjścia z pieczy (dotyczy wychowanka opuszczającego placówkę opiekuńczo-wychowawczą na terenie Powiatu); poza świadczeniami na kontynuację nauki osobie udzielono pomocy na zagospodarowanie;
- ✓ przypadek nr 4 – realizacja IPU została przerwana po upływie 14 miesięcy od wyjścia z pieczy (dotyczy wychowanka opuszczającego placówkę opiekuńczo-wychowawczą na terenie Powiatu); poza świadczeniami na kontynuację nauki osoba ta nie korzystała z innej formy pomocy.

(Dowód: akta kontroli str. 179-197, 222-225)

⁴⁴ Osoby te - po 6 miesiącach od wydania decyzji przyznającej pomoc - nie przedłożyły zaświadczenia stwierdzającego kontynuację nauki, a Centrum pozyskało ze szkół informacje ich skreśleniu z listy uczniów w uwagi na brak uczestnictwa w zajęciach.

⁴⁵ Dotyczy 7 osób opuszczających rodzinę zastępczą i 4 osób opuszczających placówkę.

⁴⁶ Dotyczy 10 osób opuszczających rodzinę zastępczą i 6 osób opuszczających placówkę.

⁴⁷ Tj. 43,7% IPU opracowanych w latach 2012-2013.

⁴⁸ Koordynatora pieczy lub pracownika socjalnego.

⁴⁹ Na podstawie dokumentacji dostępnej w Centrum nie można ustalić ile trwało opracowanie IPU w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w innych powiatowych centrach pomocy rodzinie.

⁵⁰ Osoba ta była mieszkańcem Powiatu przed jej umieszczeniem w pieczy.

W dokumentacji Centrum brak było odzwierciedlenia przebiegu współpracy opiekuna usamodzielnienia z wychowankiem, w tym oceny stopnia wywiązywania się opiekuna usamodzielnienia z nałożonych na niego obowiązków.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że Centrum nie posiada dokumentacji odzwierciedlającej przebieg współpracy opiekuna usamodzielnienia z wychowankiem oraz zawierającej ocenę wywiązywania się opiekuna z nałożonych obowiązków z powodu braku takiego wymogu w obowiązujących przepisach. Jednakże PCPR posiada rozeznanie w kwestii takiej współpracy⁵¹ – informacje w tym zakresie otrzymywane są zarówno od wychowanków, jak i opiekunów. W jednym przypadku osoba zrezygnowała z roli opiekuna usamodzielnienia – za zgodą wychowanka na opiekuna wyznaczono pracownika Centrum. Osoby przerywające proces usamodzielnienia nie utrzymują kontaktu z PCPR (prawdopodobnie przebywają poza granicami kraju).

(Dowód: akta kontroli str. 197, 232, 233)

W IPU nie zwierano deklaracji dotyczących pomocy Centrum w znalezieniu zatrudnienia i uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych. Zapisy programów usamodzielnienia w tym zakresie sprowadzały się do stwierdzenia, że: „wychowanek będzie poszukiwał zatrudnienia indywidualnie, jak również przez Urząd Pracy” oraz „wychowanek został poinformowany o możliwości złożenia wniosku w urzędzie gminy o przydział lokalu mieszkalnego”.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że Centrum nie posiadało realnych możliwości pomocy wychowankom w omawianym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 218-222, 236, 238)

Centrum posiadało rozeznanie w zakresie rodzaju wydatków poniesionych ze środków pomocy na usamodzielnienie. Zakładane wykorzystanie ww. środków wychowankowie wskazywali w składanych do PCPR wnioskach o przyznanie tej formy pomocy. Najczęściej dotyczyło to wynajmu mieszkania, zakupu książek czy komputera, remontu mieszkania oraz wydatków bieżących związanych z codziennym życiem.

(Dowód: akta kontroli str. 232, 233)

PCPR nie posiadało informacji dotyczących ewentualnego pozbawienia wolności (np. w wyniku aresztowania) wychowanków usamodzielnianych na podstawie przepisów *ustawy o pieczy*.

Spośród 27 wychowanków usamodzielnianych w latach 2012-2013 na podstawie przepisów ww. ustawy, sześć osób (22,2%) powróciło do środowiska, z którego podchodzili⁵², w tym:

- cztery osoby (66,7%) nadal uczą się zgodnie z założeniami programu usamodzielnienia i pobierają pomoc na kontynuację nauki – ww. osoby utrzymują kontakt z Centrum;
- jedna osoba (16,7%) zakończyła edukację na założonym poziomie (szkoła średnia);
- jedna osoba⁵³ (16,7%) zaprzestała kontynuacji nauki w zakresie określonym w IPU.

Nie wystąpiły przypadki wymeldowania wychowanków przebywających w pieczy zastępczej przez urzędy gmin z pobytu stałego w mieszkaniach komunalnych, jak i prywatnych, zajmowanych przez ich rodziców biologicznych.

Centrum nie dokonywało oceny wyników usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej usamodzielnianych na podstawie przepisów *ustawy o pieczy* - zapisy w ww. zakresie nie były zawierane w IPU.

Nie dokonywano ocen częściowych i oceny końcowej realizacji programu usamodzielnienia tych osób oraz nie badano trwałości efektów ich usamodzielnienia.

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że wychowankowie, którzy uzyskali pomoc na podstawie *ustawy o pieczy* pozostają w trakcie procesu usamodzielnienia (jeszcze go nie

⁵¹ Np. dotyczące zlej współpracy czy też nie wywiązywania się z założeń IPU.

⁵² Tzw. „dom rodzinny”.

⁵³ Nie utrzymuje kontaktu z Centrum (prawdopodobnie przebywa poza granicami kraju).

zakończyli), stąd nie ma możliwości dokonania oceny końcowej. Według wyjaśniającej PCPR na bieżąco - w miarę udzielania kolejnych świadczeń - dokonuje oceny częściowej efektów przydzielonej pomocy. Ocenia się wówczas efektywność wykorzystania przyznanej już pomocy, solidność wychowanków w jej rozliczaniu (np. świadczeń na zagospodarowanie), jak też chęć ich dalszej współpracy. W ocenie udzielającej wyjaśnień wykazana praktyka zmniejsza ryzyko zmarnotrawienia przyznawanych świadczeń.

(Dowód: akta kontroli str. 142, 232, 235)

2.5. PCPR nie monitorowało w sposób udokumentowany losów wychowanków usamodzielnianych na podstawie przepisów *ustawy o pieczy* pod kątem przeprowadzenia oceny skuteczności prowadzonego procesu usamodzielnienia. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że pracownicy Centrum - z uwagi na „małe środowisko lokalne” Powiatu - posiadają rozeznanie w zakresie osiąganych sukcesów i ponoszonych porażek w trakcie usamodzielnienia większości wychowanków. Informacje na temat ich losów pochodzą od samych wychowanków, opiekunów usamodzielnienia, od koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, pracowników socjalnych⁵⁴. Z informacji tych wynika, że spośród 27 usamodzielnionych w latach 2012-2013 wychowanków: 10 (37,0%) osób w dalszym ciągu zamieszkuje z rodziną zastępczą; cztery (14,8%) osoby wynajmują lokal mieszkalny; pięć (18,5%) otrzymało mieszkanie, z których jedna (3,7%) założyła rodzinę; sześć (22,2%) osób powróciło do domu rodzinnego. Spośród usamodzielnianych wychowanków 18 (66,7%) kontynuuje naukę.

(Dowód: akta kontroli str. 224-225, 248)

W trakcie kontroli przesłano do wychowanków i opiekunów procesu usamodzielnienia (realizowanego pod rządami *ustawy o pieczy*) ankiety w sprawie oceny tego procesu. W ankietach tych:

a) opiekunowie wskazali (zwrot sześciu wypełnionych ankiet), że:

- nie napotykali problemów przy opracowaniu IPU, a ich współpraca z wychowankami układała się pozytywnie (ewentualne problemy były na bieżąco rozwiązywane);
- posiadali informacje na temat efektów usamodzielnienia, a problemy utrudniające trwałe usamodzielnienie wychowanków to brak własnego mieszkania, brak pracy, brak odpowiedzialności wychowanka i motywacji do kontynuacji nauki;
- działania przynoszące największe korzyści w procesie usamodzielniania wychowanków to przede wszystkim możliwość kontynuacji nauki i zdobycie kwalifikacji zawodowych;
- ewentualne zmiany poprawiające proces usamodzielniania to zwiększenie kwoty świadczeń oraz zapewnienie realnej pomocy wychowankom w uzyskaniu mieszkania i zatrudnienia;

b) wychowankowie wskazali (zwrot trzech wypełnionych ankiet), że:

- w dwóch przypadkach – nie napotykali problemów przy opracowaniu IPU oraz pozytywnie oceniają współpracę z opiekunem i efekty usamodzielnienia; jako najtrudniejsze w procesie usamodzielnienia uznali podejmowanie właściwych decyzji i ponoszenie odpowiedzialności za swoje czyny;
- w jednym przypadku⁵⁵ – wychowanek negatywnie ocenił współpracę z opiekunem usamodzielnienia i współpracę z PCPR, przede wszystkim z uwagi na brak pomocy w pozyskaniu lokalu socjalnego oraz w załatwieniu spraw związanych z wyrobieniem dowodu osobistego i konta w banku oraz z przyjęciem do nowej szkoły.

(Dowód: akta kontroli str. 250-258)

⁵⁴ M.in. na bieżąco weryfikowano składane wnioski o pomoc, zaświadczenia ze szkoły o kontynuacji nauki czy też rozliczenia środków udzielonej pomocy na zagospodarowanie.

⁵⁵ Dotyczy wychowanka opuszczającego placówkę szkolno-wychowawczą.

2.6. W latach 2010-2011 proces usamodzielnienia zakończyło siedem osób⁵⁶, z których jedna⁵⁷ korzysta długotrwale (ponad jeden rok) ze świadczeń pomocy społecznej. Pozostałe osoby nie korzystały z takich świadczeń. Spośród wychowanków pieczy usamodzielnianych w badanym okresie jedna osoba⁵⁸ – mieszkająca poza Powiatem – korzystała ze świadczeń pomocy społecznej w okresie od października 2012 r. do sierpnia 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 119-125, 179-197, 247)

2.7. Centrum nie udzielało pomocy wychowankom pieczy zastępczej w znalezieniu zatrudnienia. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że kierowana przez nią jednostka nie miała realnych możliwości udzielania pomocy w zatrudnieniu. Zadania te realizował Powiatowy Urząd Pracy (dalej: PUP), z którym Centrum współpracuje w celu ewentualnej pomocy w znalezieniu pracy poprzez zarekomendowanie wychowanka u ewentualnego pracodawcy.

Z informacji Dyrektora PUP w Ząbkowicach Śl. wynika, że według stanu na koniec I półrocza 2014 r., spośród 27 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej:

- 22 osoby (81,5%) nie figurowały w rejestrze centralnym, jako osoby bezrobotne lub poszukujące pracy, przy czym w przypadku sześciu z tych osób były one w latach 2012-2014 (I półrocze) zarejestrowane jako osoby bezrobotne przez okres od jednego do czterech miesięcy;
- pięć (18,5%) osób było zarejestrowanych, jako osoby bezrobotne, w tym trzy jako osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, a dwie jako osoby bezrobotne odbywające staż w wyniku skierowania przez PUP⁵⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 138, 236-238)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Centrum w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] W związku z mającymi nastąpić w latach 2012-2013, w wyniku uzyskania pełnoletności przez wychowanka, rozwiązaniami rodzin zastępczych, działających na terenie Powiatu (dotyczy 10 badanych przypadków) Dyrektor Centrum kierował pisemne wezwanie do stawienia się rodziny – wraz z wychowankiem – do siedziby PCPR w celu ustalenia dalszego planu pomocy, w tym ustanowienia opiekuna usamodzielnienia oraz opracowania IPU przy udziale pracownika Centrum.

W dziewięciu (90,0%) takich wezwaniach, jako dzień stawienia się do siedziby Centrum wyznaczano datę uniemożliwiającą zachowanie, określonego przepisami art. 145 ust. 2 i ust. 4 ustawy o pieczy, terminu ustanowienia opiekuna usamodzielnienia (co najmniej dwa miesiące przed osiągnięciem pełnoletności) lub/i opracowania IPU (co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem pełnoletności). W konsekwencji w przypadku czterech (40,0%) wychowanków opuszczających rodzinę zastępczą w badanym okresie wyznaczenie opiekuna usamodzielnienia nastąpiło z naruszeniem ustawowego terminu, natomiast w przypadku pięciu (50,0%) wychowanków nie zachowano zarówno terminu wyznaczenia opiekuna, jak i opracowania IPU.

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że ustalenia z rodzinami zastępczymi, dotyczące przyszłości wychowanka po uzyskaniu pełnoletności trwały odpowiednio wcześniej, w ramach bieżącej współpracy z rodziną prowadzoną przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i pracowników socjalnych. Ustanowienie opiekuna i opracowanie IPU było tylko formalnością dopełniającą założenia programu usamodzielnienia i informowania o przysługujących formach pomocy.

(Dowód: akta kontroli str. 174, 179-197, 217, 231, 233)

⁵⁶ W 2010 r. – 2 osoby, w 2011 r. – 5 osób.

⁵⁷ Dotyczy osoby z zaburzeniami psychicznymi.

⁵⁸ Dotyczy osoby z powiatu kłodzkiego, która zaprzestała kontynuacji nauki – nie utrzymuje kontaktu z PCPR.

⁵⁹ Osoby te pobierały stypendium w wyniku odbywania stażu.

[2] Badanie dokumentacji dziewięciu (100,0%) usamodzielnianych wychowanków opuszczających DDz. „Jutrzenka”, sporządzonej przez ww. placówkę i zatwierdzonej przez Dyrektora PCPR wykazało, iż w badanym okresie, w przypadku czterech (44,4%) z tych osób, ustanowienie opiekuna usamodzielnienia nastąpiło zarówno po opracowaniu IPU, jak również po osiągnięciu przez nie pełnoletności. Stanowiło to naruszenie art. 145 ust. 2 *ustawy o pieczy* określającego, iż ustanowienie opiekuna następuje co najmniej dwa miesiące przed osiągnięciem pełnoletności oraz dyspozycji art. 145 ust. 4 tej ustawy, nakazującej opracowanie IPU wspólnie z opiekunem usamodzielnienia lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że wykazana sytuacja wynikała ze specyfiki organizacyjnej DDz. „Jutrzenka” i funkcjonującej w ramach tej placówki tzw. grupy osób usamodzielniających się. Osoby trafiające do tej grupy miały ukończone 16 lat i posiadały sporządzone programy wskazujące etapy usamodzielnienia, gdyż już wtedy musiały określić, co miały zamiar robić w przyszłości. Posiadanie IPU było bowiem warunkiem uczestnictwa w tej grupie. Opiekun usamodzielnienia nie był wówczas wyznaczany, gdyż wychowankowie ci funkcjonowali w placówce (również po uzyskaniu pełnoletności) i ich opiekunem był wychowawca grupy. Formalnie opiekuna usamodzielnienia wyznaczano przy opuszczeniu placówki, stąd też uchybienie terminu jego wyznaczenia. Omawiane uchybienia terminu w myśl *ustawy o pieczy* nie mogły stanowić podstawy do odmowy przyznania pomocy wychowankowi i tym samym Dyrektor Centrum zatwierdzała dokumentację przekazywaną przez placówkę.

(Dowód: akta kontroli str. 179-197, 231-232, 234)

[3] Opracowane z udziałem pracownika Centrum w latach 2012-2013⁶⁰ IPU dla dziewięciu wychowanków wychodzących z rodzin zastępczych z terenu Powiatu⁶¹, nie określały zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia⁶², tj. elementu wymaganego przepisami art. 145 ust. 1 pkt 1 *ustawy o pieczy*.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że brak wskazania zakresu współpracy osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia w IPU opracowanych wspólnie z pracownikiem Centrum wynikał z niejasności ww. przepisu, tj. braku wskazania przez ustawodawcę form takiej współpracy. Kwestie przedmiotowej współpracy omawiane były z opiekunem przy sporządzaniu IPU.

(Dowód: akta kontroli str. 196-197, 218-221, 231, 234)

[4] W pięciu (100,0%) decyzjach o przyznaniu pomocy na zagospodarowanie, wydanych wychowankom rozpoczynających proces usamodzielnienia w latach 2012-2013 (tj. pod rządami *ustawy o pieczy*), powołano się na błędną podstawę prawną rozstrzygnięcia. Wydane one zostały na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 5, art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 *ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*⁶³, w związku z art. 240 ust. 1⁶⁴ *ustawy o pieczy* w sytuacji, gdy winno to nastąpić zgodnie z art. 140 ust. 1 pkt 1 lit. c, art. 141 ust. 1, art. 142 ust. 1, art. 143 ust. 1 i ust. 3, art. 150 ust. 1 *ustawy o pieczy*.

Świadczenia na zagospodarowanie, przyznane tymi decyzjami w wysokości od 4.000,00 zł do 4 900,00 zł na jednego wychowanka (łącznie 23 200,00 zł), spełniały wymogi art. 150 *ustawy o pieczy* (nie mniej niż 1 500,00 zł).

⁶⁰ Tj. pod rządami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁶¹ Tj. 56,3% IPU opracowanych w latach 2012-2013.

⁶² Określenie obowiązków osoby usamodzielnianej, np. utrzymywanie stałego kontaktu z opiekunem i określenie formy tego kontaktu, relacjonowania przez wychowanka realizacji poszczególnych elementów programu.

⁶³ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

⁶⁴ Art. 240 ust. 1 *ustawy o pieczy* stanowi, że do pomocy dla osób usamodzielnianych, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy opuściły rodzinę zastępczą albo placówkę(...), albo pobierają pomoc przyznaną im na podstawie art. 88 ust. 1 *ustawy o pomocy społecznej*, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Błędną podstawę rozstrzygnięcia powołano również w sześciu (75,0%) decyzjach o pomocy na usamodzielnienie, wydanych wychowankom pieczy w tym okresie. Wydane one bowiem zostały na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i ust. 6; art. 89 ust. 1, ust. 5 pkt 1, ust. 6; art. 90 ust. 1 *ustawy o pomocy społecznej*, w związku z art. 240 ust. 1 *ustawy o pieczy* w sytuacji, gdy winno to nastąpić zgodnie z art. 140 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 141 ust. 1, art. 142 ust. 1, art. 143 ust. 1 i ust. 2, art. 149 ust. 1 *ustawy o pieczy*.

Decyzjami obciążonymi wadą prawną przyznano świadczenia na usamodzielnienie w łącznej wysokości 31 293,00 zł, stanowiącej 69,8% kwoty tej formy pomocy, udzielonej wychowankom pieczy w badanym okresie (44 853,00 zł). Wysokość tych świadczeń na jednego wychowanka określona w pięciu (83,3%) decyzjach z błędną podstawą prawną⁶⁵ - w odniesieniu do przepisów art. 149 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o pieczy* - została zaniżona łącznie o 58,00 zł, w tym w przypadku dwóch decyzji o 6,00 zł oraz w przypadku pozostałych trzech o 12,00 zł.

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że w decyzjach o przyznaniu pomocy na zagospodarowanie i usamodzielnienie dla wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia w latach 2012-2013 wykazano niewłaściwą podstawę prawną (przepisy *ustawy o pomocy społecznej*) z uwagi na błędną interpretację zapisów *ustawy o pieczy*.

(Dowód: akta kontroli str. 179-197, 198-201, 206-213, 215, 231-232, 235)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W wyniku kontroli stwierdzono, że IPU wszystkich wychowanków nie określały:

- osób odpowiedzialnych i instytucji wspierających proces usamodzielnienia,
- zobowiązań opiekuna usamodzielnienia wobec wychowanka i PCPR,
- sposobu pomiaru (wskaźniki) oceniania wykonania zadań przyjętych w programie.

Dyrektor Centrum wyjaśniła, że w IPU nie zawierano zapisów w ww. zakresie z uwagi na fakt, iż obowiązujące przepisy nie wymagały takich regulacji w programach usamodzielnienia.

(Dowód: akta kontroli str. 179-197, 222-223, 232-234)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając działalność PCPR w obszarze dotyczącym udzielania pomocy na usamodzielnienie się wychowanków pieczy i jej skuteczności – stwierdza, że realizowano świadczenia dla osób usamodzielnianych z zastosowaniem jednolitych i obiektywnych kryteriów, przyznawano pomoc zgodną z wnioskami tych osób oraz terminowo wydawano decyzje wychowankom pieczy. Nie zachowano natomiast ustawowych terminów ustanowienia opiekuna pieczy i opracowania IPU, a ponadto brak było, wymaganego w IPU, określenia zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia oraz powoływano błędną podstawę prawną w decyzjach o przyznaniu pomocy na zagospodarowanie i na usamodzielnienie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁶⁶ (dalej: ustawa o NIK), wnosi o:

1. Zapewnienie ustanawiania opiekuna usamodzielnienia i opracowania IPU wychowanków opuszczających rodzinę zastępczą z terenu Powiatu (dokonywanych przy udziale pracownika Centrum) w terminach określonych w art. 145 ust. 2 i 4 *ustawy o pieczy*.

⁶⁵ Ustalona na podstawie *ustawy o pomocy społecznej* i przepisów wykonawczych do ww. ustawy.

⁶⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82. ze zm.

2. Wyegzekwowanie – w ramach sprawowanego nadzoru – od DDz. „Jutrzenka” w Bardzie ustanawiania opiekuna usamodzielnienia z zachowaniem terminu wykazanego w art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy.
3. Określanie w IPU wychowanków pieczy z rodzin zastępczych – opracowywanych przy udziale pracownika Centrum – zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia⁶⁹, wymaganego przepisami art. 145 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy.
4. Wydawanie decyzji o przyznaniu wychowankom pieczy pomocy na zagospodarowanie i usamodzielnienie z powołaniem podstawy prawnej, odpowiadającej uwarunkowaniom faktycznym i prawnym udzielenia tej pomocy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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 we Wrocławiu.

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.

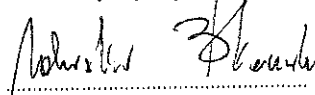
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2014 r.

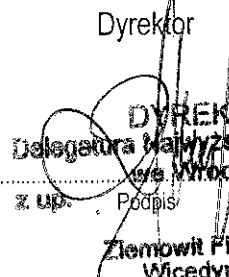
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Zdzisław Błaucjak
Główny Specjalista k.p.


Podpis

Dyrektor


DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Z. up. Podpis
Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor

⁶⁹ Określenie obowiązków osoby usamodzielnianej, np. utrzymywanie stałego kontaktu z opiekunem i określenie formy tego kontaktu, relacjonowania przez wychowanka realizacji poszczególnych elementów programu.

