



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-010-03/2014
P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 - Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Kamila Grablewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89764 z dnia 6 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Strzelinie, ul. Kamienna 10, 57-100 Strzelin (dalej: „PCPR” lub „Centrum”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Horodyska, Dyrektor PCPR (dowód: akta kontroli str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹, Centrum realizowało większość powierzonych przez Starostę Strzelińskiego zadań określonych *ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*² (dalej: *ustawa o pieczy zastępczej*). Niemniej jednak stosowane formy pomocy nie przynosiły w pełni zadowalających i oczekiwanych efektów, rozumianych jako wejście osoby usamodzielnianej w dorosłe, samodzielne życie w integracji ze środowiskiem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Spośród 12 wychowanków pieczy zastępczej, podlegających usamodzielnieniu w latach 2012-2013, w przypadku ośmiu osób (66,7%) realizacja indywidualnego programu usamodzielniania (dalej: IPU) była kontynuowana zgodnie z planem (w tym w jednym przypadku została zakończona), a w przypadku dwóch osób (16,7%) proces usamodzielniania został przerwany. W pozostałych dwóch przypadkach usamodzielnianie nie zostało podjęte przez wychowanków, a Centrum nie podejmowało wobec nich prób zmierzających do realizowania tego procesu.

W toku usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej w pełni zostały zabezpieczone środki na realizację zadań w zakresie pomocy tym wychowankom.

Niemniej jednak trzyletni powiatowy program pieczy zastępczej, wyznaczający kierunek podejmowanych działań w zakresie rozwoju pieczy zastępczej, został opracowany przez PCPR, a w efekcie uchwalony, dopiero 1,5 roku po wejściu w życie przepisów *ustawy o pieczy zastępczej*, która taki obowiązek nakładała.

Nie w pełni skuteczne były działania Centrum w zakresie identyfikacji i likwidacji barier w usamodzielnianiu, przez co nie zawsze odpowiednio dbano o interesy

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

wychowanków. Wynikało to m.in. z uwarunkowań prawnych *ustawy o pieczy zastępczej*, także z możliwości kadrowych PCPR. Ponadto nie wszystkie formy pomocy były oferowane przez Centrum, gdyż z powodu braku mieszkań nie udzielano pomocy w zapewnieniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Ponadto w dwóch przypadkach stwierdzono błędną analizę sprawy i nieprawidłowe udzielenie pomocy na kontynuowanie nauki, tj. na podstawie przepisów *ustawy o pieczy zastępczej*, zamiast na podstawie przepisów *ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*³ (dalej: *ustawa o pomocy społecznej*).

Natomiast w ramach tzw. „dobrych praktyk” od wychowanków uzyskiwano kopie rachunków potwierdzających sposób wykorzystania pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie, jak również angażowano usamodzielniających się wychowanków w szkolenia dofinansowywane z Europejskiego Funduszu Społecznego, a realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

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 wymienionymi w art. 140 *ustawy o pieczy zastępczej* objętych było 37 wychowanków. Udzielano świadczeń pomocy na usamodzielnienie, na kontynuowanie nauki i na zagospodarowanie oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Nie było przypadków udzielenia pomocy w formie udostępniania mieszkań chronionych dla osób usamodzielnionych. Łączna wartość świadczeń udzielonych osobom usamodzielniającym się wyniosła w 2012 r. - 130,2 tys. zł, a w 2013 r. - 139,4 tys. zł.

Centrum prowadziło rozpoznawanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia w oparciu o ewidencję wychowanków pieczy zastępczej i zawarte w niej dane (w szczególności co do wieku podopiecznych), a także w oparciu o pisemne informacje placówek opiekuńczo-wychowawczych o usamodzielnianiu wychowanków, przesyłane do PCPR z rocznym wyprzedzeniem. Podstawą sporządzania planu środków finansowych na świadczenia dla usamodzielniających się wychowanków były dostępne w PCPR dane i doświadczenie. Działania w zakresie wyznaczania opiekunów usamodzielnienia i opracowania IPU prowadzone były terminowo, gdyż z dochowaniem 2-miesięcznego terminu na wskazanie opiekuna usamodzielnienia (przed osiągnięciem pełnoletności przez wychowanków), a IPU opracowywany był co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności. W 2012 r. przewidziano pomoc na usamodzielnienie dla dwóch osób z rodzin zastępczych i jednej osoby z placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz pomoc na kontynuowanie nauki odpowiednio dla 26 i sześciu osób. Zrealizowano natomiast pomoc na usamodzielnienie odpowiednio dla czterech i dwóch osób oraz pomoc na kontynuowanie nauki odpowiednio dla 23 i czterech osób. W roku 2013 przewidziano pomoc na usamodzielnienie dla czterech osób z rodzin zastępczych i dwóch osób z placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz pomoc na kontynuowanie nauki odpowiednio dla dwóch i sześciu osób. Zrealizowano natomiast pomoc na usamodzielnienie odpowiednio dla jednej osoby z rodziny zastępczej i jednej osoby z placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz pomoc na kontynuowanie nauki odpowiednio dla 26 i pięciu osób. W sprawie rozbieżności pomiędzy planowaną i zrealizowaną liczbą świadczeń, zwłaszcza w 2013 r., NIK

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

przyjmuje wyjaśnienia Dyrektor PCPR, który stwierdził, że w 2013 r. w planie wykazano odrębnie tylko nowe sprawy dotyczące kontynuacji nauki, natomiast sprawy kontynuowane z lat poprzednich ujęto w łącznej kwocie świadczeń. W 2012 r. nie przewidziano w projekcie planu działań związanych ze zmianami sytuacji usamodzielniających się wychowanków wynikłych w trakcie 2012 r. Z kolei w 2013 r. zaplanowano środki na usamodzielnienia w większej liczbie i kwocie, na wypadek wystąpienia niespodziewanych przypadków, np. wynikłych z niepoinformowania Centrum z wyprzedzeniem o usamodzielnieniach wychowanków przebywających w pieczy na terenie innych powiatów.

(dowód: akta kontroli str. 25-62, 276-280, 286-324, 372-375)

1.2. W latach 2012-2013 dwóch wychowanków pieczy zastępczej nie zostało w ramach procesu usamodzielniania objętych przez Centrum formami pomocy przewidzianymi przepisami *ustawy o pieczy zastępczej*.

(dowód: akta kontroli str. 43, 48, 284-285)

1.3. W kontrolowanym okresie informacje na temat pomocy dla osób usamodzielniających się, świadczonej przez PCPR, były udzielane zainteresowanym ustnie przez pracowników Centrum. Nie były natomiast zamieszczane na tablicach ogłoszeń i stronie internetowej Centrum. W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 12 maja 2014 r., na stronie internetowej PCPR zamieszczono ogólne informacje o formach pomocy wynikających z *ustawy o pieczy zastępczej*. Nie zamieszczono natomiast danych o obowiązujących procedurach i osobach udzielających szczegółowych informacji w przedmiotowym temacie. Na powyższą okoliczność Dyrektor PCPR wyjaśnił, że pracownicy informowali ustnie wychowanków i opiekunów oraz, że informacja na stronie internetowej została sporządzona pośpiesznie, w związku z czym nie wszystko zostało tam ujęte.

(dowód: akta kontroli str. 44, 48, 63-63, 380-382)

1.4. Projekt planu finansowego wydatków PCPR na 2012 r. w zakresie pieczy zastępczej opiewał na kwotę 1.330,1 tys. zł, zatwierdzony na ten rok plan finansowy wydatków PCPR w zakresie pieczy zastępczej opiewał na kwotę 1.415,1 tys. zł (106% projektu planu), ten sam plan po zmianach na kwotę 1.457,0 tys. zł, natomiast jego wykonanie dotyczyło kwoty 1.282,4 tys. zł (88,0% planu po zmianach). W przypadku roku 2013 kwoty te wynosiły odpowiednio: 1.906,4 tys. zł, 1.700,1 tys. zł (89% projektu planu), 1.372,4 tys. zł i 1.294,2 tys. zł (94,3% planu po zmianach). W ocenie Dyrektora PCPR zaplanowane środki były wystarczające. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia wychowankom pieczy wnioskowanych świadczeń.

Przewidziane w planie wydatków po zmianach, a niewykorzystane środki dotyczyły: w 2012 r. kwoty 174,6 tys. zł, tj. 12,0% planu wydatków, w 2013 r. kwoty 78,2 tys. zł, tj. 6,0% planu wydatków. Według Dyrektora PCPR wynikało to z trudności w określeniu liczby dzieci, które zostaną objęte pieczą zastępczą.

W okresie objętym kontrolą PCPR nie otrzymało z budżetu państwa dotacji na podstawie art. 197 ust. 3 *ustawy o pieczy zastępczej*. Realizowało natomiast zadania dofinansowane z dotacji otrzymanych i wykorzystanych w całości przez powiat strzeliński:

- w 2012 r. – na podstawie art. 197 ust. 1 *ustawy o pieczy zastępczej*, w kwocie 84,7 tys. zł na dofinansowanie kosztu utrzymania dziecka w rodzinach zastępczych oraz w kwocie 31,8 tys. zł na dofinansowanie wynagrodzeń dla zawodowych rodzin zastępczych oraz osób prowadzących rodzinne domy dziecka;

- w 2013 r. – na podstawie art. 247 *ustawy o pieczy zastępczej*, w wysokości 19,5 tys. zł na dofinansowanie wynagrodzeń koordynatorów ds. pieczy zastępczej.

Z wyjaśnień pracownika socjalnego PCPR, przygotowującego zestawienie potrzeb wynikało, że brano pod uwagę wszystkie świadczenia, o które wychowankowie mieli prawo wystąpić, a w ciągu roku następowała weryfikacja zakresu świadczeń, o jakie faktycznie wnioskowali wychowankowie. Dobór form pomocy dla wychowanków był z nimi uzgadniany przy opracowaniu IPU.

Dyrektor PCPR stwierdziła, że przyznana kwota na usamodzielnienie nie zawsze jest wystarczająca na zaspokojenie podstawowych potrzeb, ponieważ bardzo często, zanim osoba usamodzielniana podejmie pracę, nie posiada środków na wyżywienie, utrzymanie lub wynajem mieszkania. W opinii Dyrektora PCPR wskazane byłoby, aby pomoc na usamodzielnienie była przyznawana na konkretną potrzebę wychowanka, np. na dojazd do pracy, dofinansowanie do zakupu samochodu na dojazd do pracy, na opłacenie kursów zawodowych, które pozwolą na łatwiejsze znalezienie pracy. Nadmienila jednak, że osoby usamodzielniane powinny rozliczać się z przyznanej pomocy rachunkami, ponieważ w niektórych przypadkach przyznana pomoc mogłaby zostać zmarnotrawiona.

(dowód: akta kontroli str. 44-49, 50-108, 276-280, 347-351, 372-375, 377-382)

1.5. W latach 2012-2013 sprawami usamodzielnienia wychowanków zajmował się jeden pracownik PCPR – pracownik socjalny. W 2013 r., zgodnie z regulaminem organizacyjnym PCPR z 9 lipca 2013 r., utworzony został w PCPR zespół ds. pieczy zastępczej i świadczeń, składający się z dwóch koordynatorów ds. pieczy zastępczej, pracownika socjalnego, opiekuna (pomoc w rodzinnym domu dziecka), psychologa, pedagoga i radcy prawnego. Wcześniej, zgodnie z regulaminem organizacyjnym PCPR z 3 listopada 2010 r., w PCPR działał zespół ds. rodzin zastępczych i kierowania do placówek opiekuńczo-wychowawczych, składający się z dwóch pracowników socjalnych. Jeden z ówczesnych pracowników socjalnych objął funkcję koordynatora ds. pieczy zastępczej, a dodatkowo utworzono i obsadzono drugie stanowisko koordynatora ds. pieczy zastępczej. Wynagrodzenia koordynatorów były dofinansowywane z dotacji otrzymywanej na podstawie art. 247 *ustawy o pieczy zastępczej*. W latach 2012-2013 nie składano wniosków do Starosty Strzelińskiego o kolejne etaty na realizację zadań z zakresu pieczy zastępczej.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że skierowała wniosek do Starosty Strzelińskiego o zatrudnienie koordynatora w ramach dofinansowania z programu resortowego, który został zrealizowany. Nie wnioskowała natomiast o zatrudnienie drugiego pracownika socjalnego, ponieważ z rozmów ze Starostą i Skarbnikiem wynikało, że nie ma zgody na dodatkowe zatrudnianie pracowników.

Według wyjaśnień pracownika socjalnego w Centrum brakuje dodatkowego pracownika socjalnego lub koordynatora ds. pieczy. Występują niedostatki w pracy socjalnej, np. brakuje czasu na wspólne z wychowankiem załatwianie spraw związanych ze staraniem się o pracę, o mieszkanie, czy też doradzaniem w zakupach wyposażenia mieszkania.

W toku kontroli stwierdzono, że mimo działań ze strony PCPR wobec usamodzielniających się wychowanków, procesy usamodzielniania nie zostały zrealizowane. Dwie osoby nie podjęły w ogóle realizacji procesu usamodzielniania, a dwie inne go nie ukończyły, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 26, 43-48, 80-91, 102-128, 276-280, 352, 377-382)

1.6. Zgodnie z art. 182 ust. 5 *ustawy o pieczy zastępczej*, Dyrektor PCPR przedstawiała Zarządowi Powiatu Strzelińskiego coroczne sprawozdania

z działalności PCPR (w tym z zakresu pieczy zastępczej) wraz z zestawieniem potrzeb w tym przedmiocie. W trzyletnim Powiatowym programie rozwoju pieczy zastępczej w powiecie strzelińskim na lata 2013-2015⁴, także ujęto zidentyfikowane potrzeby i analizę sytuacji powiatu strzelińskiego w zakresie pieczy zastępczej, m.in. liczbę dzieci w pieczy, faktyczną i planowaną liczbę rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i placówek opiekuńczo-wychowawczych, wskazano zadania w pracy z rodzinami i źródła finansowania. W programie tym określono również sposób ewaluacji i monitorowania realizacji zadań przez PCPR oraz coroczny obowiązek sprawozdawczy wobec Zarządu Powiatu Strzelińskiego. Ponadto Uchwałą Rady Powiatu Strzelińskiego nr XLV/278/09 z 30 grudnia 2009 r. przyjęty został, nadal obowiązujący, Program budowania lokalnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną w powiecie strzelińskim na lata 2010-2015, który określał m.in. cele strategiczne w zakresie rodzicielstwa zastępczego, działania usprawniające i ewaluację. Według wyjaśnień Dyrektora PCPR, program ten będzie aktualizowany, jeśli zaistnieje taka potrzeba, ponieważ zadania realizowane są w oparciu o program trzyletni.

Finansowanie z budżetu powiatu strzelińskiego realizacji zadań dotyczących pieczy zastępczej planowano na podstawie wyliczenia potrzeb, przedstawianego przez PCPR w załączeniu do projektu planu finansowego, co opisano w punkcie 1.4. wystąpienia pokontrolnego. Realizację zaplanowanych zadań dotyczących usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej opisano w punkcie 1.1. wystąpienia pokontrolnego. Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej w powiecie strzelińskim na lata 2013-2015 realizowany był przez PCPR we własnym zakresie, bez zlecania ujętych w nim zadań innym podmiotom. Program ten został opracowany przez Dyrektora PCPR wspólnie z pracownikiem socjalnym i koordynatorem ds. pieczy, bez konsultacji zewnętrznych, na podstawie danych będących w posiadaniu PCPR.

Kwoty wydatkowane na realizację Powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej w powiecie strzelińskim na lata 2013-2015, przedstawiały się następująco:

- w 2012 r. - rozdział 85201 PLACÓWKI - § 3110-świadczenia społeczne - 26,3 tys. zł; rozdział 85204 RODZINY ZASTĘPCZE - § 3110-świadczenia społeczne - 972,3 tys. zł, § 4010-wynagrodzenie osobowe - 63,2 tys. zł, § 4110-składki społeczne - 29,2 tys. zł, § 4120-Fundusz pracy - 4,2 tys. zł, § 4170-wynagrodzenie bezosobowe - 115,0 tys. zł, § 4210-zakup materiałów i wyposażenia - 6,7 tys. zł, § 4260-zakup energii - 5,1 tys. zł, § 4300-zakup usług - 21,2 tys. zł, § 4350-zakup usług (internet) - 1,0 tys. zł, § 4370-zakup usług (telefon stacjonarny) - 1,0 tys. zł, § 4410-podróż służbowe - 0,9 tys. zł; rozdział 85218 PCPR - § 3119-świadczenia społeczne - 36,4 tys. zł, tj. razem - 1 282,4 tys. zł;
- w 2013 r. - rozdział 85201 PLACÓWKI - § 3110-świadczenia społeczne - 16,9 tys. zł; rozdział 85204 RODZINY ZASTĘPCZE - § 3110-świadczenia społeczne - 923,0 tys. zł, § 4010-wynagrodzenie osobowe - 80,2 tys. zł, § 4040-dodatkowe wynagrodzenie roczne - 4,9 tys. zł, § 4110-składki społeczne - 36,1 tys. zł, § 4120-Fundusz pracy - 5,1 tys. zł, § 4170-wynagrodzenie bezosobowe - 140,2 tys. zł, § 4210-zakup materiałów i wyposażenia - 1,9 tys., § 4260-zakup energii - 14,8 tys. zł, § 4300-zakup usług - 35,6 tys. zł, § 4350-zakup usług (internet) - 0,09 tys. zł, § 4370-zakup usług (telefon stacjonarny) - 2,3 tys. zł, § 4410-podróż służbowe - 2,6 tys. zł, § 4440-odpis na ZFŚS - 3,0 tys. zł; rozdział 85218 PCPR - § 3119-świadczenia społeczne - 27,6 tys. zł, tj. razem - 1.294,2 tys. zł.

⁴ Przyjęty Uchwałą Rady Powiatu Strzelińskiego nr XL/204/13 z 27 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 43-44, 50-60, 77-79, 129-258, 380-382)

1.7. Zestawienie potrzeb, o którym mowa w art. 182 ust. 5 *ustawy o pieczy zastępczej*, było corocznie przekazywane Zarządowi Powiatu Strzelińskiego, co opisano w pkt 1.6. niniejszego wystąpienia. Zapotrzebowanie na finansowanie wydatków w zakresie pieczy zastępczej przedstawiane było także w formie załącznika do projektu planu finansowego Centrum, co opisano w pkt 1.1. i 1.4. wystąpienia. PCPR nie opracował i nie realizował programów innych niż wymienione w pkt 1.6. wystąpienia, w szczególności nie opracowano programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 182 ust. 6 *ustawy o pieczy zastępczej*.

Sprawy związane z zadaniami PCPR, w tym dotyczącymi pieczy zastępczej, omawiane były raz w roku na posiedzeniach Rady Powiatu Strzelińskiego, poprzedzanych omówieniem tych spraw na posiedzeniach Komisji Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej. Z protokołów z przedmiotowych posiedzeń wynikało, że przedstawiciele PCPR i zawodowi opiekunowie udzielali wyjaśnień na pytania zadawane przez radnych Powiatu Strzelińskiego, dotyczące realizacji zadań z zakresu pieczy zastępczej przez PCPR, placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodzinne domy dziecka i rodziny zastępcze.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 259-275)

1.8. W latach 2012-2013 PCPR nie był kontrolowany, jak również nie prowadził kontroli wewnętrznych w przedmiocie związanym z kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 43-45)

1.9. W zakresie objętym niniejszą kontrolą nie wprowadzono w PCPR uregulowań dotyczących rozwiązań o charakterze tzw. „dobrych praktyk”. W wyniku szczegółowego badania spraw usamodzielniających się wychowanków stwierdzono jednakże, że w Centrum stosowano rozwiązania o takim charakterze, tj. angażowano usamodzielniających się wychowanków w szkolenia realizowane w ramach projektu „Aktywność szansa na zmiany” (uwzględnionego w Programie Operacyjnym „Kapitał Ludzki” i dofinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz weryfikowano faktyczne wykorzystanie świadczeń na zagospodarowanie i usamodzielnienie, udzielonych na zakup sprzętu lub remont, poprzez pozyskiwanie kopii stosownych rachunków. Opis ustaleń z tego zakresu zamieszczony został w punkcie 2.4. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 244-247, 276-280)

1.10. Pomoc wychowankom pieczy zastępczej w formie zapewnienia warunków mieszkaniowych w mieszkaniach chronionych nie była realizowana ze względu na brak takich mieszkań, o czym informowani byli tacy wychowankowie na etapie opracowywania IPU. W związku z powyższym w analizowanych sprawach wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia w latach 2012-2013, nie stwierdzono wniosków o udzielenie pomocy w zapewnieniu odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Z informacji uzyskanej z Urzędu Miasta i Gminy w Strzelinie wynikało, że:

- w 2010 r. o przydział mieszkania zwróciła się jedna osoba, która – według stanu na koniec 2013 r. – oczekiwała na jego przydział od 38 miesięcy, jednak do dnia udzielenia informacji nie aktualizowała swojego pierwotnego wniosku (brak kontaktu);
- w 2011 r. o przydział mieszkania zwróciła się jedna osoba, która je otrzymała w 2013 r. (czas oczekiwania - 30 miesięcy);
- w 2012 r. nie było analogicznych wniosków;

- w 2013 r. o przydział mieszkania zwróciła się jedna osoba, która – według stanu na koniec 2013 r. – oczekiwała 10 miesięcy, co nie uległo zmianie na dzień uzyskania informacji (16 maja 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 44-49)

Ustalone
nieprawidłowości

Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej w powiecie strzelińskim na lata 2013-2015, został przyjęty 27 czerwca 2013 r., tj. 1,5 roku po wejściu w życie przepisów *ustawy o pieczy zastępczej*. Wprawdzie w ustawie tej nie określono terminu, w jakim przedmiotowy program winien zostać opracowany, jednak w ocenie NIK dokument ten, jako wyznaczający kierunek podejmowanych działań, ma znaczenie dla prawidłowej realizacji zadań ustawowych i winien zostać uchwalony bez zbędnej zwłoki, po wejściu w życie *ustawy o pieczy zastępczej*, w myśl zasady, że w sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie⁵ (zasada bezpośredniego działania nowego prawa).

Głównym czynnikiem, który wpłynął na termin przyjęcia ww. Programu, była niestabilność obsady stanowiska kierownika/dyrektora PCPR, gdyż w badanym okresie funkcję tę pełniły trzy osoby. Od 1 stycznia 2013 r. stanowisko Dyrektora PCPR zajmuje Pani H. Horodyska, która została zatrudniona na czas nieokreślony, a trzyletni Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej w powiecie strzelińskim na lata 2013-2015 został przyjęty prawie sześć miesięcy po dacie jej zatrudnienia. W ocenie NIK, zmiany na stanowisku kierownika jednostki nie sprzyjały spójnemu i efektywnemu wykonywaniu obowiązków związanych z zarządzaniem strategicznym, a zwłaszcza tworzeniem trwałych średnio- i długoterminowych planów działania oraz ich konsekwentnej realizacji. W złożonych wyjaśnienia Dyrektor PCPR potwierdziła, iż zmiany kierownictwa miały wpływ na termin przyjęcia Programu do realizacji, jak również podała, że jego opracowywanie zostało rozpoczęte w 2012 r. przez poprzedniego kierownika, a od 2013 r. przez pół roku trwało dokańczanie jego opracowywania i procedura uchwalenia.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 18-24, 218-247, 380-382)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek pracownicy Centrum udzielali informacji w sprawie pomocy wychowankom pieczy zastępczej, niemniej brak udostępnienia takich informacji w miejscu ogólnodostępnym, jak też udostępnianie informacji niepełnej, niewskazującej procedur i osób kompetentnych do udzielenia dalszych informacji, jest działaniem niewystarczającym w kontekście obowiązku realizacji zadań w przedmiocie udzielania pomocy dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej.
2. NIK zauważa również, iż Centrum nie posiadało uchwalonych powiatowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 182 ust. 6 *ustawy o pieczy zastępczej*.
3. Ze względu na brak mieszkań chronionych Centrum nie miało możliwości udzielania pomocy w takiej formie usamodzielniającym się wychowankom pieczy zastępczej, przez co ograniczony został zakres wsparcia możliwego do uzyskania przez te osoby.
4. Uwagę Najwyższej Izby Kontroli zwrócił ponadto fakt niepodjęcia przez Centrum prób zmierzających do realizowania przez dwóch z 12 wychowanków pieczy zastępczej procesu usamodzielnienia. I tak:

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 sierpnia 2013 r., IV SA/Po 584/13.

- ✓ w sprawie nr IPU 2012/1PL Dom Dziecka w Górcu poinformował PCPR pismem z 15 maja 2012 r. o skreśleniu z listy z dniem osiągnięcia pełnoletności (13 kwietnia 2012 r.) wychowanka, umieszczonego w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym i przebywającego poza nim (ucieczka) od 28 lutego 2011 r. Jednocześnie Dom Dziecka informował, że z tego powodu nie został opracowany IPU i nie została podjęta procedura usamodzielnienia. Centrum nie podejmowało działań w celu objęcia tej osoby pomocą.

Badanie przesłanej, w związku z kontrolą NIK, przez Dom Dziecka w Górcu dokumentacji tego wychowanka wykazało, że borykał się on z problemami emocjonalnymi i zaburzeniami w relacjach społecznych⁶, m.in. uciekając z ww. Domu Dziecka⁷. Jego Dyrektor wnioskowała do Sądu o przywrócenie wychowanka pod opiekę rodziców, co motywowała wdrożonym nadzorem kuratorskim oraz trwającym od lutego 2011 r. przebywaniem „na ucieczce” w domu rodzinnym. Ponadto z pisma Dyrektora Domu Dziecka w Górcu do Urzędu Miasta i Gminy Wiązów⁸ wynikało, że od 15 września 2010 r. do 28 lutego 2011 r. wychowanek uczęszczał na kurs przygotowania zawodowego w zakładzie piekarskim w ramach Ochotniczego Hufca Pracy, lecz w ostatnim dniu ww. okresu przerwał kurs i uciekł z Domu Dziecka.

Pracownik socjalny PCPR wyjaśnił, że Centrum ma raz w roku kontakt z rodziną biologiczną tego wychowanka ze względu na to, że dwoje dzieci przebywa w rodzinnym domu dziecka i ustalane są odpłatności za ich pobyt w oparciu o uzyskiwane od tej rodziny oświadczenia o dochodach. Wyjaśniający podał również, że wychowanek nigdy tam nie zastał, jak również, że nie podejmowano wobec niego żadnych działań, gdyż zarówno Centrum, jak i dom rodzinny dziecka nie mogły nawiązać z nim kontaktu. Pracownik socjalny Centrum nie posiadał wiedzy, na jakiej podstawie w piśmie Domu Dziecka w Górcu do Sądu wskazano, że wychowanek przebywa w domu rodziny biologicznej;

- ✓ w przypadku sprawy nr 1/2013 Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy (dalej: MOW) zgłosił w dniu 13 lutego 2012 r. w Sądzie Rejonowym ucieczkę wychowanka w dniu 10 lutego 2012 r. oraz złożył wniosek o spowodowanie jego zatrzymania i doprowadzenia do MOW. W karcie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej z dnia 27 lutego 2012 r. zamieszczono informacja, że wychowanek wrócił do domu rodziny zastępczej (babci), która nie była jednakże w stanie namówić go do powrotu do MOW. Natomiast w karcie informacyjnej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej z dnia 1 marca 2012 r. zapisano, że wychowanek doprowadzony zostanie do MOW przez Policję. Jednakże w dniu 19 marca 2012 r. MOW poinformował Sąd Rejonowy o skreśleniu wychowanka z listy w związku z trwającą ponad cztery tygodnie nieobecnością. Opiekun usamodzielnienia tego wychowanka wyznaczony był dwa miesiące przed osiągnięciem przez niego pełnoletności, a IPU opracowano miesiąc przed osiągnięciem pełnoletności. Ze względu na krótki okres pobytu w pieczy zastępczej (rodzinie spokrewnionej), wychowanek nie kwalifikował się do przyznania pomocy z art. 141 *ustawy o pieczy zastępczej*. Wychowanek nie podjął realizacji IPU w zakresie rejestracji w Powiatowym Urzędzie Pracy (celem uzyskania zatrudnienia), jak też nie zwracał się o pomoc w zapewnieniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Mieszkanie, zgodnie z IPU, zapewnione było przez rodzinę zastępczą (babcię). Zgodnie z deklaracjami

⁶ Opinia do Sądu Rejonowego - pismo nr DDzPW 4/43/431/4223/77/08 z 30 stycznia 2008 r.

⁷ Pisma do Sądu Rejonowego nr DDzPW 4/43/431/4223/384/09 z 12 sierpnia 2009 r. i DDzPW 4/43/431/4223/1017/10 z 16 listopada 2010 r., DDzPW 2001/11/11 z 30 listopada 2011 r.

⁸ Nr DDzPW 1155/06/11 z 27 czerwca 2011 r.

w IPU wychowanek nie był zainteresowany kontynuowaniem nauki. Po sporządzeniu IPU nie było dalszych kontaktów z tym wychowankiem, a Centrum nie podejmowało działań w celu objęcia wychowanka pomocą. Pracownik socjalny PCPR wyjaśnił, że nie był on zainteresowany pomocą.

(dowód: akta kontroli str. 43, 48, 244-247, 284-285, 377-382)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając funkcjonowanie PCPR w obszarze dotyczącym realizacji zadań związanych z usamodzielnianiem wychowanków – stwierdza, że działania na rzecz opracowania trzyletniego programu rozwoju pieczy zastępczej w powiecie strzelińskim były niewystarczające ze względu na długi, bo 18-miesięczny okres, jaki upłynął od wejścia w życie przepisów *ustawy o pieczy zastępczej* do przyjęcia tego opracowania. Również za niewystarczający należy uznać zakres informacji udostępnianych przez Centrum w sprawach dotyczących pomocy dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Nie bez znaczenia dla oceny skuteczności stosowania przez PCPR przepisów o pieczy zastępczej oraz udzielania pomocy w tym zakresie pozostaje fakt nieobjęcia przez Centrum dwóch wychowanków pieczy zastępczej jakąkolwiek formą pomocy w procesie usamodzielniania. Pozytywnie natomiast należy ocenić podejmowanie działań o charakterze tzw. „dobrych praktyk”, jak też zapewnienie odpowiednich środków finansowych na realizację zadań związanych z pieczą zastępczą.

(dowód: akta kontroli str. 383-388)

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienia oraz jej skuteczność

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2013 proces usamodzielnienia rozpoczęło 12 osób. W tej grupie znajdowało się 10 wychowanków pieczy zastępczej, w tym dwie osoby w 2012 r. i osiem osób w 2013 r. Ponadto jedna osoba nie została objęta pomocą (Centrum nie miało z nią kontaktu), a jedna osoba nie podjęła realizacji procesu usamodzielnienia, mimo sporządzonego IPU. Od wszystkich usamodzielniających się osób PCPR otrzymało wnioski w sprawie udzielenia pomocy. We wszystkich przypadkach została ona udzielona. W wyniku badania dokumentacji tych spraw stwierdzono:

2.1. Przy udzielaniu pomocy w PCPR stosowano jednolite i obiektywne kryteria – pomocy udzielano po pozytywnej ocenie spełnienia przez wnioskodawcę wymogów ustawowych. Pomoc przyznawano w oparciu o ocenę wniosku i załączonej dokumentacji według kryterium zgodności wnioskowanej formy pomocy z wymogami *ustawy o pieczy zastępczej*. W PCPR nie zostały opracowane i wprowadzone dodatkowe (pozaustawowe), wewnętrzne regulacje dotyczące postępowania w sprawach o udzielenie pomocy wychowankom pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 244-245, 276-280, 283-324, 352)

2.2. Przyznawana pomoc była zgodna z wnioskami osób usamodzielnianych. W jednym przypadku wychowanek wnioskował o więcej niż jedną formę pomocy (na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie) i wnioskowaną pomoc otrzymał. Kwoty świadczeń ustalano na poziomie minimalnym, określonym *ustawą o pieczy zastępczej* dla danej kategorii pomocy. Przyznanie pomocy następowało w drodze wydania decyzji administracyjnej. Nie było przypadków odmowy udzielenia pomocy, ani jej udzielenia w zakresie mniejszym niż we wniosku osoby usamodzielnianej. W badanych sprawach stwierdzono, że przy udzielaniu pomocy brano pod uwagę plany życiowe wychowanków, określone w IPU, a także ich sytuację finansową, mieszkaniową, szkolną i rodzinną, oraz ocenę możliwości realizacji planu nauki i ewentualne ograniczenia (np. niepełnosprawność).

(dowód: akta kontroli str. 276-280, 286-324)

2.3. Decyzje o przyznaniu pomocy dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej wydawane były na podstawie ich wniosków i załączonej do nich dokumentacji, niezbędnej do oceny spełniania wymogów ustawowych i wydania decyzji. Decyzje o przyznaniu pomocy wydawano terminowo, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ (dalej: kpa). Decyzje te nie były zaskarżane.

Średni czas, jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania IPU, wyniósł w 2012 r. jeden miesiąc, a w 2013 r. jeden tydzień. Z kolei średni czas, jaki upłynął od złożenia wniosku o udzielenie pomocy do wydania decyzji administracyjnej w tym zakresie, wyniósł w 2012 r. trzy tygodnie, a w 2013 r. niespełna tydzień. Najdłużej, w związku z prowadzoną korespondencją z innymi podmiotami, prowadzono sprawę przez dwa miesiące¹⁰. Pozostałe sprawy prowadzone były nie dłużej niż jeden miesiąc.

(dowód: akta kontroli str. 276-280, 286-324)

2.4. We wszystkich badanych sprawach IPU opracowane zostały w zakresie, trybie oraz terminie zgodnym z art. 145 *ustawy o pieczy zastępczej*. Ich opracowanie trwało od na ogół jednego do kilku dni w przypadku, gdy wychowanek nie był zdecydowany, np. w kwestii wyboru szkoły. IPU opracowywane były w siedzibie PCPR wspólnie przez pracownika socjalnego lub koordynatora pieczy zastępczej, osobę usamodzielnianą i opiekuna usamodzielnienia. IPU przechowywany był przez PCPR. Pracownik socjalny PCPR wyjaśnił, że wychowanek pieczy zastępczej i opiekun nie otrzymywali kopii IPU z uwagi na brak ustawowego wymogu i brak z ich strony zainteresowania takimi kopiami.

(dowód: akta kontroli str. 276-280, 286-324, 343-344, 377-380)

W sprawie przygotowania wychowanków do usamodzielnienia jeszcze w trakcie ich pobytu w pieczy zastępczej, np. poprzez rozpoznanie ich uzdolnień lub identyfikację słabości, które mogą stać na przeszkodzie w procesie usamodzielnienia, pracownik socjalny PCPR stwierdził, że w przypadku wychowanków domu dziecka, PCPR posiada wiedzę wynikającą z posiedzeń zespołów ds. oceny dziecka, a w przypadku podopiecznych placówek opiekuńczo-wychowawczych, kontakt właściwie się urywa i PCPR dysponuje tylko dokumentacją pochodzącą z tych ośrodków. Według pracownika socjalnego PCPR szerszy kontakt i wiedza o wychowanku jest w sytuacjach, gdy do ośrodka trafia wychowanek rodziny zastępczej, która pozostaje z nim w kontakcie i stara się o przepustki dla niego. Ponadto podał, że w pracy z rodzinami zastępczymi przygotowanie wychowanków do usamodzielnienia zadanie to realizowane jest przez koordynatorów ds. pieczy zastępczej i sprawy te są omawiane na posiedzeniach zespołu ds. oceny dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 377-380)

W IPU uwzględniano m.in.: działania przewidziane do realizacji, sposób i datę ich realizacji, osoby (m.in. opiekun usamodzielnienia) i instytucje wspierające w poszczególnych działaniach. IPU podpisywane były przez wychowanka, opiekuna usamodzielnienia i pracownika PCPR oraz zatwierdzane przez kierownika PCPR.

W siedmiu przypadkach IPU były (na dzień zakończenia niniejszej kontroli) w trakcie realizacji, która przebiegała zgodnie z planem. W jednym z tych przypadków

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁰ Decyzja nr PCPR/416040/04/2012/000191, tj. od wpływu wniosku z 25 stycznia 2012 r., uzupełnionego przez wnioskodawcę o wymagane niezbędne dokumenty w dniu 8 lutego 2012 r., do wydania decyzji w dniu 6 kwietnia 2012 r.

dokonano aktualizacji (zmiany) IPU w celu dostosowania go do potrzeb wychowanka.

W jednym przypadku realizacja IPU została zakończona. Wychowanek, zgodnie z własnymi planami i deklaracjami określonymi w IPU, ukończył szkołę, uzyskał kwalifikacje zawodowe i wyjechał za granicę do pracy.

W jednym przypadku realizacja IPU została przerwana po upływie roku, gdyż wychowanek porzucił szkołę i wedle wiedzy PCPR wyjechał za granicę z zamiarem zamieszkania z ojcem i podjęcia pracy. PCPR bezskutecznie proponował wychowankowi udział w projekcie dofinansowywanym z Europejskiego Funduszu Społecznego i realizowanym w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” (szkolenia z zakresu aktywizacji zawodowej). Od momentu przerwania realizacji IPU brak było kontaktu między PCPR i wychowankiem. Pracownik socjalny PCPR podał, że Centrum uzyskało informację o wyjeździe wychowanka po fakcie i nie posiadało wiedzy o przyczynach rezygnacji z IPU.

W dniu 8 lipca 2014 r. Centrum powiadomiło kontrolera NIK, iż w dniu 27 czerwca 2014 r. miała miejsce śmierć samobójcza osoby pozostającej w procesie usamodzielnienia od 2013 r. Z dokumentacji dotyczącej tego wychowanka wynikało, że przed rozpoczęciem procesu usamodzielnienia był on uczniem gimnazjum specjalnego z przysposobieniem do pracy, przeznaczonym dla uczniów niedostosowanych społecznie, zagrożonych niedostosowaniem społecznym, zagrożonych uzależnieniem, czy z zaburzeniami zachowania. Z wyjaśnień pracownika socjalnego PCPR w sprawie działań podejmowanych wobec tego wychowanka wynika, że był on w kontakcie z Centrum w związku z uzyskiwaniem pomocy dla osób usamodzielnianych i 2,5 miesiąca przed śmiercią dostarczał do PCPR dokumenty i załatwiał sprawy związane z nadrabianiem zaległości w szkole. Wychowanek ten objęty był pomocą psychologa przed usamodzielnieniem (trzy spotkania w czerwcu i lipcu 2010 r.), co było następstwem zgłoszenia przez rodzinę zastępczą.

(dowód: akta kontroli str. 276-280, 283-324, 328-333, 376-380)

IPU oraz dokumenty dotyczące wyznaczenia opiekuna usamodzielnienia podpisywane były zarówno przez wychowanków, jak i opiekunów. W PCPR nie prowadzono innej dokumentacji, obrazującej przebieg współpracy opiekuna usamodzielnienia z wychowankiem.

Jak wyjaśnił pracownik socjalny PCPR, na gruncie uprzednio obowiązującej *ustawy o pomocy społecznej* monitorowanie procesu usamodzielniania było łatwiejsze, gdyż istniała możliwość przeprowadzania wywiadu bezpośredniego u rodziny. Podał również, iż aktualnie, w sprawach podlegających *ustawie o pieczy zastępczej*, pracownicy PCPR starają się odwiedzać wychowanków w ich rodzinach, lecz oni nie muszą ich przyjmować. Koordynator ds. pieczy zastępczej współpracuje z rodziną do momentu rozpoczęcia procesu usamodzielnienia i sporządzenia IPU. Potem stałego nadzoru nad sytuacją w rodzinie nie ma, gdyż brak jest do tego podstaw w *ustawie o pieczy zastępczej* i pracownicy PCPR są uzależnieni od woli współpracy ze strony opiekuna.

Kontakt wychowanka i opiekuna z PCPR związany był w szczególności z kolejnymi decyzjami, wydawanymi w sprawie udzielenia pomocy (decyzje o pomocy na kontynuowanie nauki wydawano przeważnie odrębnie na każdy kolejny semestr). W przypadku rodzeństwa pozostającego nadal w pieczy pod opieką tego samego opiekuna, kontakt pracowników PCPR z opiekunem usamodzielnienia i osobą usamodzielnianą ma większą częstotliwość z uwagi na pracę koordynatora

prowadzoną w tej rodzinie. W niektórych przypadkach (dwie sprawy) wychowankowie pozostawali w stałych kontaktach z pracownikami PCPR.

W ocenie pracownika socjalnego PCPR, wywiązywanie się z obowiązków opiekunów usamodzielnienia polegało na pomocy w sprawach bytowych, np. zapewnieniu możliwości zamieszkania w mieszkaniu opiekuna. Częstotliwość kontaktów pomiędzy opiekunami i wychowankami nie była rejestrowana w dokumentacji prowadzonej przez PCPR. Kontakt usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej z opiekunami był stały, co wynikało ze wspólnego zamieszkania, za wyjątkiem jednego przypadku, gdzie opiekun był osobą z dalszej rodziny i nie zamieszkiwał wspólnie z wychowankiem, który wrócił do rodziny biologicznej, pozostającej pod stałą opieką PCPR ze względu na chorobę matki wychowanka. W tym przypadku kontakty opiekuna z wychowankiem były okazjonalne, jednakże w ocenie PCPR wychowanek mógł w razie potrzeby liczyć na wsparcie opiekuna.

Według Dyrektora PCPR autorytet zawodowego opiekuna – urzędnika być może byłby bardziej mobilizujący i skuteczny wobec wychowanka, sprawujące funkcję opiekuna babcie czy dziadkowie często nie mają dużego wpływu na postępowanie wychowanków. W odpowiedzi na pytanie o ocenę, z punktu widzenia pomocy dla rodzin, ustawowego rozdzielenia zadań realizowanych przez gminę (w szczególności przez asystenta rodziny) na rzecz rodzin przeżywających trudności, od zadań realizowanych przez powiat wobec dzieci odebranych takim rodzinom, Dyrektor Centrum podała, że nie analizowała skutków rozdzielenia zadań pomiędzy gminę i powiat. W tej samej sprawie pracownik socjalny PCPR podał, że na terenie powiatu strzelińskiego jest tylko jeden asystent w jednej gminie. Wskazał, że podstawowym celem ma być dążenie do powrotu dziecka do rodziny biologicznej, ale Centrum często nie ma kontaktu z rodziną biologiczną, pracuje z dzieckiem i rodziną zastępczą w oderwaniu od rodziny biologicznej. Podał, że w sytuacji, kiedy rodzinie biologicznej zależy na odzyskaniu dziecka i kontakcie z nim, to PCPR, np. wskazuje miejsca terapii uzależnień, umożliwia spotkania z psychologiem PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 276-280, 286-324, 377-382)

Wywiązywanie się przez osoby usamodzielniane z realizacji IPU było monitorowane przez PCPR w oparciu o przedkładane przez te osoby zaświadczenia ze szkół potwierdzające, że są one uczniami/studentami. Ponadto w dokumentacji PCPR gromadzone były świadectwa potwierdzające ukończenie szkoły i uzyskanie kwalifikacji zawodowych, a także kopie rachunków za opłacone ze środków pomocy wydatki na usamodzielnienie i zagospodarowanie.

Pracownicy PCPR wywiązywali się z zadań w zakresie usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej poprzez uzyskiwanie wymaganych zaświadczeń w celu potwierdzenia realizacji IPU oraz udzielanie pomocy w opracowaniu IPU i wniosków o pomoc. Ponadto udzielali wsparcia przy wykorzystaniu środków na usamodzielnienie i zagospodarowanie – w przypadku tych form pomocy PCPR współpracowało z wychowankiem przy realizacji remontu, zakupie sprzętu gospodarstwa domowego. Centrum wprowadziło przy tym, w formie niepisanej zasady (o charakterze dobrych praktyk), obowiązek przekazywania przez wychowanków i przechowywania w dokumentacji spraw, kopii rachunków, potwierdzających zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie udzielonej pomocy.

W sprawie nieokreślenia w *ustawie o pieczy zastępczej* katalogu wydatków, jakie mogą być sfinansowane ze świadczeń pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie, na które przewidziane zostały w *ustawie o pieczy zastępczej* określone kwoty minimalne Dyrektor PCPR wyjaśniła, że pomoc na

usamodzielnienie powinna być przeznaczona przede wszystkim na niezbędne meble i sprzęty, na remont mieszkania. Wskazała, że katalog przeznaczenia pomocy powinien być określony ustawą, w której również winien znaleźć się wymóg monitorowania trwałości realizowanego procesu, np. przez 2 lata, przez pracownika PCPR w drodze kontroli na miejscu u wychowanka.

PCPR zachęcało osoby usamodzielniane do uczestnictwa w cyklicznym projekcie pn. „Aktywność szansą na zmiany”, dofinansowywanym z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” (POKL). Dla uczestników udział w tym projekcie był bezpłatny. W ramach projektu prowadzona była aktywizacja zawodowa, społeczna, zdrowotna i edukacyjna – w tym kursy prawa jazdy, kursy zawodowe (np. operator koparko-ładowarki, operator wózków jezdnych, stylizacja paznokci), kursy komputerowe i nauka języka angielskiego. Projekt obejmował także szkolenia prowadzone przez doradcę zawodowego, udział w prowadzonych przez psychologów treningach kompetencji społecznych i umiejętności życiowych, oraz pracę indywidualną lub warsztaty grupowe z psychologiem. Z wyjaśnień pracownika socjalnego PCPR wynikało, że doradztwo zawodowe i psychologiczne oraz szkolenia z umiejętności życiowych i społecznych są elementami obowiązkowymi w ramach projektu, a kursy zawodowe oraz kursy prawa jazdy lub nauki języka obcego dostosowywane są do oczekiwań wychowanków. Bezpłatna możliwość odbycia kursów prawa jazdy i zawodowych była dla wychowanków dużą zachętą do przystąpienia do kursu. Podał ponadto, że gdyby były proponowane tylko szkolenia z umiejętności życiowych, to w zajęciach uczestniczyliby tylko bardziej świadomi wychowankowie, innych ciężko byłoby do takiego rozwoju nakłonić. Zachętą było też przeprowadzanie kursów w ośrodkach wypoczynkowych, np. nad morzem.

W sprawie realizacji przez Centrum wsparcia pełnoletnich wychowanków, o którym mowa w art. 77 ust. 3 pkt 6 *ustawy o pieczy zastępczej*, pracownik socjalny PCPR podał, że *„wsparcie oznacza, że wychowanek w każdej chwili może się do Centrum zwrócić. Nie ma praktyki wyjazdów do miejsca zamieszkania osób usamodzielnianych. W wyjątkowych sytuacjach jest to dokonywane, natomiast ogólną praktyką jest, że to wychowankowie zgłaszają się do nas. Wydaje mi się, że dobrze by było, aby ustawa precyzowała realizację tego wsparcia”*. W tej samej sprawie Dyrektor PCPR stwierdził natomiast, że *ustawa o pieczy zastępczej* nie precyzuje jaki pracownik i w jaki sposób ma wykonywać wsparcie (pracę socjalną) wobec tych pełnoletnich wychowanków, którzy już rozpoczęli proces usamodzielnienia, czy to pozostając we wspólnym zamieszkanu z rodziną zastępczą, czy wracając do rodziny biologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 276-280, 286-324, 334-338, 377-382)

Przy rozpatrywaniu wniosków wychowanków o pomoc na kontynuowanie nauki nie brano na tym etapie pod uwagę ewentualnej, przyszłej pomocy w uzyskaniu zatrudnienia, w IPU planowano natomiast terminy uzyskania zawodu i związanego z tym zatrudnienia. Centrum nie oferowało wychowankom pieczy zastępczej pomocy w zapewnieniu mieszkania. Spowodowane to było brakiem mieszkań chronionych. Według pracownika socjalnego PCPR takie mieszkania przydałyby się wielu wychowankom byłoby łatwiej żyć. Wspólne zamieszkiwanie przez kilku wychowanków pod nadzorem wychowawcy – pracownika PCPR, nauczyłoby ich np. gospodarowania pieniędzmi, współpracy, dzielenia i realizowania obowiązków.

Na 10 wychowanków pieczy zastępczej, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia w latach 2012-2013, jeden trafił bezpośrednio do rodziny biologicznej, dziewięciu zamieszkało przy rodzinach zastępczych, z których jeden wrócił następnie do rodziny biologicznej. W dokumentacji dwóch usamodzielnianych wychowanków,

którzy powrócili do rodzin biologicznych, nie było adnotacji dotyczących monitorowania bieżącej sytuacji w tych rodzinach biologicznych.

W jednym przypadku, oprócz pomocy na kontynuowanie nauki, wychowankowi pieczy zastępczej udzielona została także pomoc w formie świadczenia na usamodzielnienie i na zagospodarowanie. W ramach tej pomocy PCPR pomagał wychowankowi w zorganizowaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych poprzez wsparcie przy realizacji remontu pokoju, oraz łazienki i kuchni w mieszkaniu rodziny zastępczej. Działanie to pozostawało w ścisłym związku z IPU i procesem usamodzielniania wychowanka.

Wyznacznikami do oceny realizacji zadań w procesie usamodzielniania były, zamieszczone w IPU, daty (lata) wykonania jego poszczególnych etapów, np. roku ukończenia szkoły, uzyskania zawodu i podjęcia zatrudnienia.

W jednym przypadku odstąpiono od realizacji części IPU, sporządzając jego aktualizację. Dotyczyło to wychowanka, który ukończył szkołę zawodową i według IPU miał kontynuować naukę w szkole ogólnokształcącej. Ze względu jednak na potrzebę podjęcia pracy i uzyskiwania dochodów, dokonano aktualizacji IPU i zrezygnowano ze szkoły ogólnokształcącej na rzecz przyspieszenia uzyskania zatrudnienia i usamodzielnienia. Wychowanek ten podjął pracę.

W jednym przypadku realizacja IPU została przerwana, a w przypadku pozostałych przebiegała zgodnie z określonymi w nich wyznacznikami (datami) i polegała na kontynuowaniu nauki, co dokumentowano zaświadczeniami ze szkół. W badanych przypadkach nie wystąpiły zjawiska patologiczne (aresztowania czy nałogi), związane z usamodzielnianymi wychowankami. PCPR dysponował wiedzą o istnieniu jednego takiego przypadku, ale dotyczyło to dziecka w rodzinie zastępczej, będącego jeszcze przed procesem usamodzielnienia.

W jednym przypadku, dotyczącym zakończonej realizacji IPU, w dokumentacji sprawy znajdował się dokument zatytułowany „Ocena końcowa procesu usamodzielnienia”, zawierający informację o realizacji usamodzielnienia zgodnie z IPU, a także opis sytuacji życiowej wychowanka, w tym m.in. uzyskane wykształcenie, sytuacja mieszkaniowa (zamieszkanie z rodziną zastępczą), dalsze plany wychowanka (planowany wyjazd za granicę). Dokument podpisany był przez opiekuna, wychowanka i kierownika PCPR. Dalsze losy tego wychowanka nie były znane Centrum, które - jak wyjaśnił pracownik socjalny PCPR - nie miało z nim kontaktu.

(dowód: akta kontroli str. 276-280, 286-324, 350, 377-380)

Według Dyrektora PCPR „wychowankom najbardziej utrudnia realizowanie IPU brak mieszkania, trudności w znalezieniu pracy, dojazdu do pracy, często powrót do rodziny biologicznej powodujący, iż wcześniejsze ustalenia, plany nie są realizowane ze względu na brak motywacji i wsparcia ze strony rodziców. Zdarza się również, że wychowankowie pieczy zastępczej przejmują styl życia rodziców i ich nałogi. Wychowankowie rodzin zastępczych są lepiej przygotowani do dorosłego życia, mają zapewnione warunki mieszkaniowe, ponieważ mogą pozostać w rodzinie, na pewno w czasie przebywania w rodzinie zastępczej mieli wzorce jak powinna funkcjonować rodzina. Wychowankowie placówek przeważnie nie mają możliwości powrotu do rodziców biologicznych, a jeżeli jest taka możliwość, to należy zauważyć, że przeważnie jest to rodzina patologiczna, która źle wpływa na dalsze losy wychowanka. Z naszych podopiecznych nikt nie przebywa w zakładzie karnym, natomiast zdarzają się przypadki nadużywania alkoholu, jest to rocznie około 10% wychowanków. Wychowankowie rodzin zastępczych przeważnie kontynuują naukę, chętniej też podejmują pracę. Opiekunami usamodzielnienia są

przeważnie osoby, które stanowiły dla usamodzielnianych rodzinę zastępczą, a w przypadku placówek są to często wychowawcy. Łatwiej układa się współpraca z wychowawcami, ponieważ znają ustawę o pieczy, potrafią rozmawiać z wychowankami, są bardziej otwarci na współpracę". W ocenie Dyrektora PCPR realizację zadań utrudnia także brak wzoru IPU.

(dowód: akta kontroli str. 347-351)

2.5. Centrum nie badało trwałości efektów usamodzielnienia. Z wyjaśnień Dyrektora PCPR wynika, że wpłynął na to brak w *ustawie o pieczy zastępczej* wytycznych i narzędzi co do sposobu oceny efektywności i osiągnięcia celu, który uniemożliwiał PCPR realizację monitorowania efektów procesu usamodzielnienia. W szczególności Dyrektor PCPR wskazała na brak zapisów ustawowych, dotyczących okresu monitorowania oraz brak możliwości przeprowadzania przez PCPR wywiadu środowiskowego u usamodzielniającego się wychowanka, jak też w rodzinie zastępczej. Dyrektor PCPR podała także, że na brak monitorowania wpłynęły również braki kadrowe. Niemniej jednak w kontrolowanym okresie Dyrektor PCPR nie występowała do Starosty Strzelińskiego w wnioskiem o zwiększenie zatrudnienia. Wyjaśnienia w tej sprawie zamieszczono w pkt 1.5. wystąpienia pokontrolnego.

Według wyjaśnień pracownika socjalnego PCPR, po zakończeniu procesu usamodzielnienia Centrum nie miało już kontaktu z wychowankami, chyba że oni sami zwracali się o pomoc.

W trakcie niniejszej kontroli przesłano do objętych badaniem wychowanków pieczy zastępczej i opiekunów ankiety w sprawie oceny procesu usamodzielnienia. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w dniu 9 lipca 2014 r., nie wpłynęła żadna wypełniona ankieta.

(dowód: akta kontroli str. 345-351, 377-380)

2.6. W latach 2010-2011 usamodzielniało się pięć osób, z których trzy korzystały ze świadczeń pomocy społecznej. Z osób korzystających z pomocy społecznej, długotrwale, tj. powyżej jednego roku, korzystają trzy osoby.

(dowód: akta kontroli str. 244-245, 352-354, 377-380)

2.7. Ustalono, że żaden z wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia w 2012 r. nie zarejestrował się w urzędzie pracy, jako bezrobotny i poszukujący pracy, w związku z czym Powiatowy Urząd Pracy w Strzelinie nie podejmował żadnych działań w ich sprawach. Osoby te, jak wynika z dokumentacji PCPR, nie były gotowe do podjęcia zatrudnienia, gdyż w procesie usamodzielnienia podjęły i kontynuują naukę.

(dowód: akta kontroli str. 286-288, 306-309, 353, 355-356)

Ustalone
nieprawidłowości

Na podstawie zbadanych spraw udzielania pomocy na usamodzielnienia stwierdzono, że w odniesieniu do 10 z 12 usamodzielniających się osób decyzje w sprawie przyznania pomocy wydane zostały prawidłowo na gruncie *ustawy o pieczy zastępczej* i przestrzegając wymogów określonych w tej ustawie. W pozostałych dwóch przypadkach stwierdzono natomiast błędną analizę sprawy i nieprawidłowe udzielenie pomocy na kontynuowanie nauki, tj. na podstawie przepisów *ustawy o pieczy zastępczej*, zamiast na podstawie przepisów *ustawy o pomocy społecznej*. Pomocy na kontynuowanie nauki udzielono bowiem osobom usamodzielnianym i opuszczającym zakłady poprawcze, które jednak nie były usamodzielniającymi się wychowankami pieczy zastępczej. W związku z powyższym wydano łącznie trzy decyzje o przyznaniu pomocy na kontynuowanie nauki, każdą na okres jednego semestru, tj. decyzje o numerach: 20/PCPR/KN/2013

z 30 września 2013 r., 21/PCPR/KN/2013 z 2 października 2013 r. i 5/PCPR/KN/2014 z 3 marca 2014 r.

Przypadek pierwszy:

Osobie, która opuściła zakład poprawczy, będąc wcześniej w schronisku dla nieletnich, a wcześniej w swojej rodzinie biologicznej - przyznano pomoc na kontynuowanie nauki powołując się w decyzji nr 21/PCPR/KN/2013 na art. 141 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, art. 142 ust. 1, art. 143 ust. 1, art. 145 i art. 146 *ustawy o pieczy zastępczej*, zamiast na art. 88 ust. 1 pkt 2 *ustawy o pomocy społecznej*. Wyplacono na podstawie tej decyzji łącznie 2,5 tys. zł. Skutkiem powołania nieprawidłowej podstawy prawnej może nastąpić stwierdzenie przez właściwy organ nieważności tej decyzji, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 *kpa*, który stanowi, że organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W konsekwencji będzie to prowadziło do uznania wypłaconych na podstawie unieważnionej decyzji ww. świadczeń za nienależne i podlegające zwrotowi łącznie z ustawowymi odsetkami przez osobę, która je pobrała, na podstawie art. 92 ust. 1 *ustawy o pieczy zastępczej*.

W rezultacie wypłacono osobie usamodzielnianej świadczenie w zawyżonej kwocie, tj. 500,0 zł miesięcznie zamiast 494,1 zł miesięcznie. Kwota zawyżenia świadczenia wyniosła łącznie 5,9 zł x 5 miesięcy, tj. 29,5 zł.

Przypadek drugi:

Osobie po zakładzie poprawczym, również bez wcześniejszego pobytu w pieczy, przyznano pomoc na kontynuowanie nauki. W decyzjach nr 20/PCPR/KN/2013 i 5/PCPR/KN/2014 zastosowano art. 141 ust.1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1, art. 143 ust. 1, art. 145 i art. 146 *ustawy o pieczy zastępczej*, zamiast przepisów *ustawy o pomocy społecznej* (art. 88 ust. 1 pkt 2). Na dzień zakończenia kontroli beneficjent nadal tą pomoc pobierał, gdyż nadal uczęszczał do szkoły – perspektywa kontynuowania nauki i pobierania świadczeń przez kolejne dwa lata. Wyplacono na podstawie tych decyzji łącznie 5,0 tys. zł. Skutkiem powołania nieprawidłowej podstawy prawnej może nastąpić stwierdzenie przez właściwy organ nieważności tej decyzji, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 *kpa*, który stanowi, że organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W konsekwencji będzie to prowadziło do uznania wypłaconych na podstawie unieważnionej decyzji ww. świadczeń za nienależne i podlegające zwrotowi łącznie z ustawowymi odsetkami przez osobę, która je pobrała, na podstawie art. 92 ust. 1 *ustawy o pieczy zastępczej*.

Porównując do świadczeń przysługujących na podstawie *ustawy o pomocy społecznej*, wypłacono osobie usamodzielnianej świadczenie w zawyżonej kwocie (500,0 zł, zamiast 494,1 zł miesięcznie). Kwota zawyżenia świadczenia, na dzień prowadzenia badania kontrolnego, wyniosła łącznie 5,90 zł x 10 miesięcy, tj. 59,0 zł.

Decyzje te, zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego PCPR, opracowane zostały przez pracownika socjalnego (zgodnie z zakresem czynności i w ramach realizacji § 13 ust. 1 pkt 26 regulaminu organizacyjnego PCPR z 9 lipca 2013 r., a następnie zaopiniowane przez radcę prawnego (zgodnie z zakresem zlecenia wykonującego kompleksową obsługę prawną PCPR) i podpisane (wydane) przez Dyrektora PCPR na podstawie upoważnienia nr 34/2013 z dnia 3 lipca 2013 r. (§ 10 ust. 1 pkt 14 regulaminu organizacyjnego PCPR z 9 lipca 2013 r.).

Pracownik socjalny PCPR wyjaśnił, że powołanie podstawy prawnej z *ustawy o pieczy zastępczej* wynikało z pomyłki i opracowywania w jednym czasie wielu decyzji o pomocy na kontynuowanie nauki, przy jednoczesnego realizowania

licznych innych obowiązków, a także wyjaśniła, że w odniesieniu do jednej z osób wydała także inne decyzje z podstawą prawną z *ustawy o pomocy społecznej*, zatem była świadoma, że osoba ta nie była w pieczy. Radca prawny wyjaśnił, że ze względu na mnogość spraw nie jest w stanie udzielić odpowiedzi na temat okoliczności opiniowania tych konkretnych spraw. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że decyzje wydała omyłkowo na podstawie *ustawy o pieczy zastępczej*.

W toku kontroli poinformowano Dyrektora PCPR w trybie art. 51 ust. 4 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹¹ (dalej: ustawa o NIK) o stwierdzonej ww. nieprawidłowości.

W dniu 1 lipca 2014 r. Centrum skierowało do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wnioski w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 5-17, 43-47, 109-121, 276-280, 283-327, 339-342, 357-371)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż świadczenia dla osób usamodzielniających się były przyznawane w kwotach minimalnych określonych *ustawą o pieczy zastępczej*. Ustawa ta dopuszczała udzielanie świadczeń w kwotach wyższych, jednakże w Centrum nie korzystano z tej możliwości, mimo że kwota niewykorzystanych środków przeznaczonych na wydatki w zakresie pieczy zastępczej wyniosła w 2012 i 2013 r. w sumie 252,8 tys. zł. Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, obejmując stanowisko zastała taki sposób załatwiania tych spraw i nie rozważała zmian w tym zakresie. W sprawie niewykorzystania środków Dyrektor PCPR wskazała również, iż Centrum nie jest w stanie przewidzieć liczby dzieci do umieszczenia w pieczy zastępczej w danym roku, jak też stopnia realizacji planów usamodzielnienia.

NIK zwraca uwagę także na brak monitorowania losów usamodzielnianych wychowanków oraz nie w pełni zadowalające i oczekiwane rezultaty udzielanej pomocy w procesie usamodzielniania. Zauważyć przy tym należy, że proces usamodzielniania wychowanków nie był przygotowywany z wyprzedzeniem, tj. jeszcze w trakcie pobytu wychowanków w pieczy zastępczej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając funkcjonowanie PCPR w obszarze obejmującym udzielania pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność stwierdza, że Centrum stosowało jednolite i obiektywne kryteria przyznawania pomocy, zgodnej z wnioskami osób usamodzielnianych. Niemniej jednak pomoc dla dwóch osób usamodzielniających, które nie przebywały w pieczy zastępczej, została udzielona poprzez wydanie trzech decyzji z nieprawidłową podstawą prawną.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 o NIK*, wnosi o: *sfinalizowanie działań związanych ze skierowaniem do SKO wniosków o stwierdzenie nieważności decyzji i poinformowanie NIK o efektach tego postępowania.*

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 we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2014 r.

Kontroler:
Kamila Grablewska
Starszy inspektor k.p.

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Podpis
Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor

