



KPS.430.4.2023

Nr ewid. 104/2023/P/23/033/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**UDZIELANIE POMOCY NA USAMODZIELNIENIE
WYCHOWANKOM PLACÓWEK
OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZYCH
ORAZ RODZINNYCH FORM PIECZY ZASTĘPCZEJ**

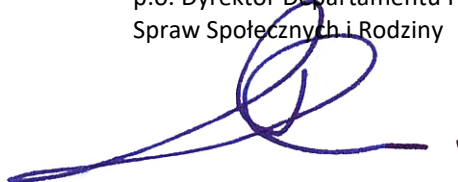
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

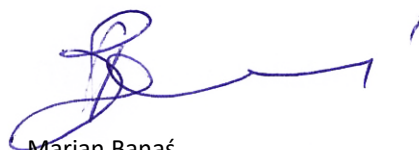
Udzielanie pomocy na usamodzielnienie wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

12.12.2023

Najwyższa Izba Kontroli
Ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć.....	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna.....	8
3. Synteza	10
4. Wnioski	20
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	22
5.1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej	22
5.1.1. Rozpoznawanie potrzeb w zakresie usamodzielnienia osób opuszczających pieczę zastępczą... ..	22
5.1.2. Przygotowanie do usamodzielnienia	31
5.1.3. Organizacja pracy w Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie	41
5.2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą	45
5.2.1. Realizacja Indywidualnych Programów Usamodzielnienia.....	46
5.2.2. Skuteczność procesu usamodzielnienia	60
6. Załączniki	66
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	66
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	69
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	84
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	85
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli.....	86

Zdjęcie na okładce:

© alswart – www.stock.adobe.com

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

IPU, Program	Indywidualny Program Usamodzielniania, zgodnie z art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, to Program opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielniania co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, a następnie zatwierdzany przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie;
Koordinator rodzinnej pieczy zastępczej, koordinator	Osoba zatrudniona przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, której zadaniem jest wspieranie na poziomie powiatowym rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka;
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej;
MOPR	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie;
Minister	Minister Rodziny i Polityki Społecznej (od 13 grudnia 2023 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej);
MRiPS lub Ministerstwo	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (od 13 grudnia 2023 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej);
OPS	Ośrodek pomocy społecznej – instytucja samorządowa świadcząca pomoc społeczną, działająca w każdej gminie;
PCPR, centrum	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie;
Opiekun usamodzielnienia	Osoba wspierająca wychowanka pieczy zastępczej w procesie usamodzielnienia, może to być: osoba tworząca rodzinę zastępczą, prowadzący rodzinny dom dziecka, koordinator, pracownik socjalny, albo inna osoba wskazana przez usamodzielnianego wychowanka i zaakceptowana przez kierownika PCPR powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie (art. 145 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej);
Organizator rodzinnej pieczy zastępczej lub organizator	Jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił organizację rodzinnej pieczy zastępczej. W większości przypadków jest to PCPR lub MOPR, ewentualnie MOPS (w miastach na prawach powiatu). Organizatora rodzinnej pieczy zastępczej definiuje art. 76 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Najważniejsze obowiązki organizatora wskazano w art. 76 ust. 4 ustawy;
Osoba usamodzielniana	Osoba opuszczająca, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną. Pojęcie to określa art. 140 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej;
Pieczą zastępczą	Rodzinne i instytucjonalne formy sprawowania opieki nad dzieckiem, o których mowa w art. 39 i 93 ustawy o pieczy zastępczej;
Placówka opiekuńczo-wychowawcza	Jedna z form instytucjonalnej pieczy zastępczej, sprawowana w podmiotach powołanych na podstawie art. 93 ustawy o pieczy zastępczej. Jest prowadzona przez powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190 ww. ustawy;
Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej lub powiatowy program	3-letni powiatowy program dotyczący rozwoju pieczy zastępczej, o którym mowa w art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej;
Rdd	Rodzinny dom dziecka – jedna z rodzinnych form pieczy zastępczej;
Rodziny zastępcze	Formy rodzinnej pieczy zastępczej, o których mowa w art. 39 ust. 1, tj. rodzina zastępcza: spokrewniona, niezawodowa, zawodowa. Jest to forma

opieki nad małoletnim dzieckiem, którego biologiczni rodzice są nieznani albo pozbawieni władzy rodzicielskiej lub którym ją ograniczono;

Usamodzielnienie Długotrwały proces wychowawczy wprowadzający osobę usamodzielnianą do podjęcia samodzielnego dojrzałego życia i integracji jej ze środowiskiem lokalnym. Usamodzielnienie rozpoczyna się co najmniej rok przed osiągnięciem pełnoletności przez osobę umieszczoną w pieczy zastępczej i może trwać do ukończenia przez nią 26. roku życia;

Zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej Zespół specjalistów powołany na podstawie art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, w celu pomocy rodzinom zastępczym w wypełnianiu przez nie funkcji opiekuńczych. Taki zespół powoływany jest w PCPR w przypadku pełnienia przez centrum zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej;

k.p.a. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.);

Ustawa o pieczy zastępczej, ustawa Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1426, ze zm.);

Ustawa o pomocy społecznej Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania na rzecz usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej są prawidłowo realizowane, a kierowana pomoc jest skuteczna?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy działania wspierające na rzecz wychowanków pieczy zastępczej w procesie usamodzielniania były prawidłowo realizowane?

Czy udzielana pomoc stanowiła skuteczne wsparcie dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą?

Jednostki kontrolowane

16 powiatowych centrów pomocy rodzinie i jeden miejski ośrodek pomocy rodzinie

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

17 urzędów miast
25 powiatowych centrów pomocy rodzinie

Okres objęty kontrolą

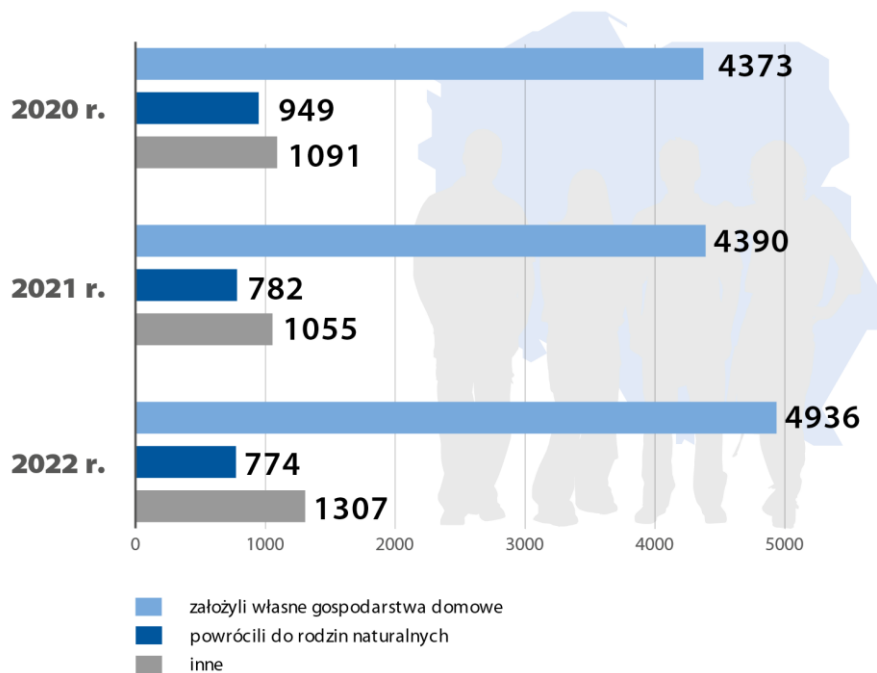
Lata 2020–2022, do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed lub po tym okresie.

Uzyskanie pełnoletności to dla młodego człowieka moment bardzo ważny i nierzadko trudny, a w przypadku wychowanków pieczy zastępczej w szczególności, gdyż oznacza wejście w samodzielne życie bez pomocy i wsparcia bliskich osób. Do pełnienia samodzielnych ról społecznych wychowankowie rodzinnych form pieczy zastępczej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych przygotowują się poprzez proces usamodzielnienia, który rozpoczynają co najmniej rok przed osiągnięciem pełnoletności, kiedy to dokonują wyboru opiekuna usamodzielnienia.

Każdego roku pieczę zastępczą opuszcza ponad 6 tysięcy wychowanków w wieku powyżej 18. lat.

Infografika nr 1

Liczba osób opuszczających pieczę zastępczą w latach 2020–2022



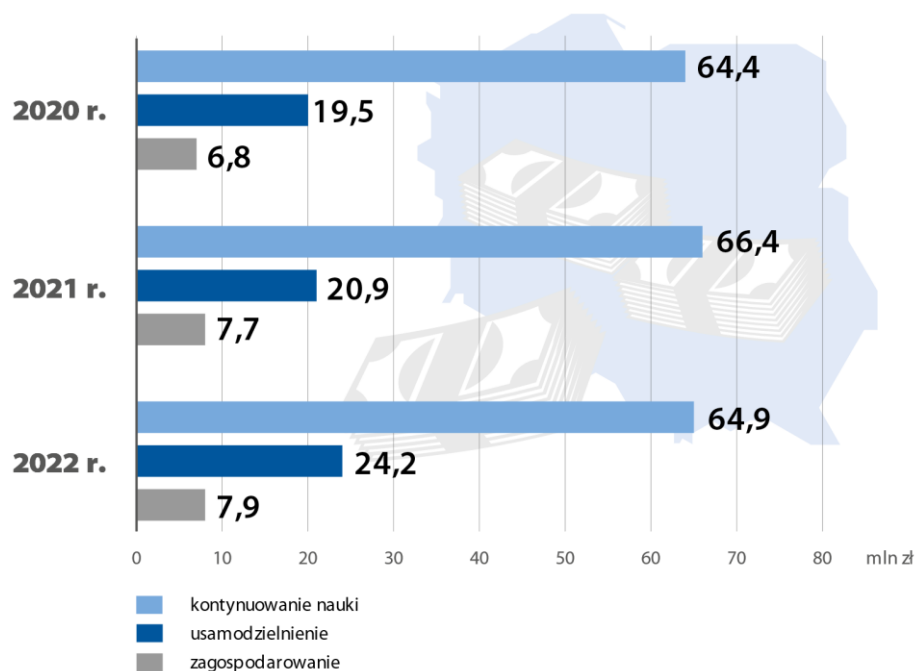
Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRiPS.

Organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym m.in. rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, przez wspieranie procesu ich usamodzielnienia, a także finansowanie pomocy przyznawanej tym osobom należy do zadań własnych powiatu.

Osoba usamodzielniana może liczyć na pomoc o charakterze finansowym na: kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, a także niefinansowym, tj. pomoc w uzyskaniu: odpowiednich warunków mieszkaniowych, zatrudnienia oraz pomoc prawną i psychologiczną.

Infografika nr 2

Wydatki na pomoc osobom usamodzielnianym w latach 2020–2022 (w mln zł)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRiPS.

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy podjęła kontrolę, podczas której zbadała czy działania na rzecz usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej są prawidłowo realizowane a kierowana pomoc jest skuteczna.

Była to druga kontrola w tym zakresie, poprzednia pn. *Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej* przeprowadzona została w 2014 r.¹ Z przeprowadzonej kontroli wynikało m.in., że występowały przypadki niepełnego wywiązywania się przez powiaty z obowiązku udzielania pomocy pieniężnej oraz rzeczowej na zagospodarowanie usamodzielnianym wychowankom rodzin zastępczych z uwagi na niewystarczające środki finansowe. Często powiaty nie planowały w budżetach środków na ten cel, a także stosowały zawężone i niekorzystne dla wychowanków interpretacje przepisów. Udzielana pomoc nie stanowiła skutecznego wsparcia dla pełnoletnich wychowanków, co powodowało konieczność korzystania przez nich ze świadczeń pomocy społecznej. Stwierdzone wówczas nieprawidłowości stały się podstawą przeprowadzenia niniejszej kontroli.

¹ Kontrola nr P/14/045 *Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej*.

2. OCENA OGÓLNA

**Pomoc osobom
usamodzielnianym
realizowana
prawidłowo, lecz nie
całkiem skutecznie**

Powiatowe/miejskie centra pomocy rodzinie podejmowały działania wspierające wychowanków pieczy zastępczej w procesie usamodzielniania, lecz nie stanowiły one w pełni skutecznego wsparcia dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą. Znaczący wpływ na to miała niska wysokość minimalnych kwot świadczeń dla wychowanków określona przez ustawodawcę, rzadko kiedy waloryzowana i to w sposób ledwie pokrywający inflację. Samorządy powiatowe praktycznie nie korzystały z możliwości zwiększenia minimalnych kwot tych świadczeń, uchwały w tym zakresie podjęto tylko w dwóch skontrolowanych powiatach. Nie zachęcało to osób pełnoletnich do opuszczenia pieczy, a osoby które na to się zdecydowały zmuszone były do poszukiwania dodatkowych źródeł utrzymania, co zazwyczaj wiązało się z koniecznością rezygnacji z nauki w trybie dziennym.

Skontrolowane powiaty prawidłowo informowały wychowanków o przysługujących im formach pomocy, dokonywały rozpoznania potrzeb wychowanków rozpoczynających lub kontynuujących proces usamodzielniania, a także określały rodzaj koniecznego wsparcia i zabezpieczały środki na systemowo należne im świadczenia. Wsparcie otrzymywali wszyscy spełniający warunki pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej, a środki wydatkowane na ten cel stanowiły 69,7% zaplanowanej kwoty. Jednostki prawidłowo dokonywały wypłat pomocy finansowej na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie.

Warunkiem przyznania osobie usamodzielnianej pomocy jest m.in. posiadanie zatwierdzonego Indywidualnego Programu Usamodzielniania i takie programy zatwierdzone zostały przez kierowników skontrolowanych jednostek. Należy jednak zauważyć, że część z nich została zatwierdzona, mimo iż opracowano je bez należytej staranności, gdyż zawierały bardzo ogólne postanowienia, w dodatku bez wyznaczonych ram czasowych ich realizacji, a zgromadzona w sprawach dokumentacja nie wskazywała na podejmowanie jakichkolwiek prac związanych z ich sporządzeniem. Może to prowadzić do wniosku, że dokumenty te powstały właściwie wyłącznie w celu spełnienia ustawowego wymogu dotyczącego warunku otrzymania pomocy. Przykładowo zakres współpracy osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielniania wynikał z programów zatwierdzonych przez kierowników tylko ośmiu, spośród 17 skontrolowanych jednostek.

W latach objętych kontrolą wybór opiekuna usamodzielniania i opracowanie indywidualnego programu usamodzielniania był zgodny z terminami wynikającymi z ustawy o pieczy zastępczej. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa w żaden sposób nie określa kwalifikacji i kompetencji opiekuna usamodzielniania, co właściwie uniemożliwia zakwestionowanie przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie wyboru opiekuna dokonanego przez wychowanka, w przypadku, gdy istnieje niebezpieczeństwo niewywiązywania się przez niego z obowiązków.

Wsparcie przyznawane usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej nie było w pełni skuteczne, a najniższa skuteczność odnosiła się do uzyskania mieszkania z zasobów gminy lub powiatu. Brak mieszkań dla osób usamodzielnianych skutkowało proponowaniem w skrajnych przypadkach nawet pobytu w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych, co zdaniem NIK należy ocenić krytycznie. Problemu mieszkań nie rozwiązują też mieszkania chronione, które mimo tego że są bardzo potrzebne, to jednak stanowią jedynie okresową formę wsparcia. Brak możliwości otrzymania lokalu mieszkalnego sprawia,

że wychowanek opuszczający pieczę zastępczą wraca częstokroć do dysfunkcyjnej rodziny, z której wcześniej został zabrany, co uniemożliwia proces usamodzielnienia.

Kontrolowane jednostki w większości przypadków nie dokonywały oceny końcowej procesu usamodzielniania, mimo wymogu wynikającego z ustawy o pieczy zastępczej, bądź takiej oceny dokonywały w niewłaściwy sposób.

3. SYNTEZA

Rozpoznawanie przez wszystkie jednostki potrzeb w zakresie pomocy usamodzielnianym

1. Wszystkie skontrolowane jednostki **informowały wychowanków pieczy zastępczej o przysługujących im formach pomocy**. W dwóch, spośród 17 centrów informacje zamieszczone na stronie internetowej były niepełne i nieaktualne, a trzy z nich nie zamieściły takich informacji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. W pięciu centrach **wydano informatory dla osób opuszczających** pieczę zastępczą, które otrzymywały osoby przy opracowywaniu IPU i które udostępniano podczas pikników, konferencji, spotkań z pracownikami instytucjonalnej i rodzinnej pieczy zastępczej. W jednej jednostce z informacjami w tym zakresie mogły się zapoznawać osoby niewidome lub niedowidzące. **Centra dokonywały też rozpoznania potrzeb** odnośnie do liczby osób, które będą rozpoczynać lub kontynuować proces usamodzielnienia. W tym celu weryfikowano listy wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, analizowano oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, zwracając przy tym uwagę na deklaracje wychowanków odnoszącą się do terminu opuszczenia pieczy. Weryfikowano również IPU wychowanków, którzy już osiągnęli pełnoletność i nadal pozostawali w pieczy zastępczej. [str. 22–23]

Pozostawanie pełnoletnich wychowanków w pieczy zastępczej

2. **Osoba, która osiągnęła pełnoletność może pozostać w pieczy zastępczej** za zgodą rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka albo dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej. Taki pobyt może trwać jednak nie dłużej niż do ukończenia 25. roku życia, jeżeli wychowanek: uczy się w szkole; na uczelni; u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego lub legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i uczy się w szkole; na uczelni; u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego lub na kursach, jeżeli ich ukończenie jest zgodne z IPU². W latach 2020–2022 w 17 skontrolowanych jednostkach łącznie 1657 osób ukończyło 18. rok życia, z których 531 tj. 32% pozostało w pieczy zastępczej. Pozostali wychowankowie opuścili pieczę i 135 z nich, tj. 8,1% powróciło do rodzi naturalnych, 952, tj. 57,4% założyło własne gospodarstwa domowe lub wyjechało za granicę, a 39 wychowanków znajdowało się w innych miejscach / instytucjach, np. zostali umieszczeni w domach pomocy społecznej, zamieszkali w internatach przy szkołach, do których uczęszczali, zamieszkali u zaprzyjaźnionych rodzin lub zostali osadzeni w aresztach czy zakładach karnych. Każdego roku objętego kontrolą w pieczy zastępczej pozostawało nieco ponad 30% osób powyżej 18. roku życia, najwięcej – 33,7% w 2020 r. [str. 24–25]

Planowane i realizowane usamodzielnienia

3. W każdym przypadku niezależnie od tego, **czy wychowanek pozostaje w pieczy zastępczej, czy ją opuszcza, należy rozpocząć proces usamodzielnienia**. W latach objętych kontrolą zdecydowana większość pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej przystąpiła do procesu usamodzielniania. Na ten okres w skontrolowanych jednostkach zaplanowano łącznie realizację 3567 usamodzielnień a realizowano 3261. W tym czasie 287 osób, tj. 8% przerwało realizację usamodzielnienia, a 19 osób, w tym pięciu wychowanków w 2020 r., czterech w 2021 r. i 10 w 2022 r., w ogóle nie przystąpiło do tego procesu. Oznacza to, że tylko 0,5% osób, które osiągnęły pełnoletność nie przystąpiło do procesu usamodzielnienia. [str. 25–26]

Planowanie środków na pomoc dla usamodzielnianych wychowanków

4. W trzech, spośród 17 jednostek objętych kontrolą (17,6%), nie planowano środków finansowych z wyszczególnieniem na formy pomocy dla usamodzielnianych pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, tj. na kontynuowanie nauki, zagospodarowanie i usamodzielnienie. W przypadku tych jednostek środki ujmowano łącznie w rozdziałach: 85508 – rodziny zastępcze oraz 85510 – działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych. W pozostałych 14 jednostkach takie szacunki przygotowywano i w planach przedstawiano kwoty obejmujące wsparcie na poszczególne rodzaje pomocy finansowej, wskazane w art. 140 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej. Wydatki na pomoc

² Art. 37 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 stycznia 2023 r.

usamodzielniającym się wychowankom pieczy zastępczej w jednostkach objętych kontrolą wynosiły: w 2020 r. – 5569,1 tys. zł, w 2021 r. – 5945,8 tys. zł oraz w 2022 r. – 5709 tys. zł. **Największe wydatki powiaty ponosiły na pomoc na kontynuowanie nauki** przez osoby realizujące proces usamodzielniana. Na tę formę wsparcia w okresie 2020–2022 przeznaczono łącznie 12 033,9 tys. zł, odpowiednio w poszczególnych latach: 4039,3 tys. zł, 4227,6 tys. zł i 3767 tys. zł. **W jednym powiecie** – Warszawskim Zachodnim na podstawie art. 153 w zw. z art. 91 ustawy o pieczy zastępczej **zwiększono minimalną kwotę świadczeń przyznawanych na kontynuowanie nauki do 1 tys. zł miesięcznie**³. **Na pomoc na usamodzielnienie** w skontrolowanych powiatach wypłacono w latach 2020–2022 łącznie 3772,9 tys. zł, **w żadnym nie zostały podniesione minimalne** kwoty świadczeń na tę formę pomocy. **Na zagospodarowanie** powiaty, w których przeprowadzono kontrolę wydatkowały znacznie mniejszą kwotę – łącznie 1258,4 tys. zł. Pomoc taka wypłacana była przez 16 jednostek, w jednej – PCPR w Skarżysku-Kamiennej takiej pomocy nie realizowano, gdyż w tym okresie nie wpływały wnioski o jej udzielenie. **Zwiększenie minimalnej kwoty świadczeń na zagospodarowanie** dokonane zostało tylko w jednym powiecie, w innym mimo braku uchwały w tym zakresie wychowankom wypłacano zwiększone kwoty pomocy. Art. 150 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej określa minimalne kwoty pomocy na zagospodarowanie, pomoc ta zatem może być przyznana w większej wysokości, a jednocześnie, na podstawie art. 153 w zw. z art. 91 tej ustawy, rada powiatu może w drodze uchwały podnieść minimalne kwoty pomocy na zagospodarowanie. Należy podkreślić, że kwoty świadczeń dla osób usamodzielnianych były rzadko waloryzowane, a przeprowadzana waloryzacja w znikomym stopniu pokrywała inflację. Kontrolowane centra ponosiły ponadto wydatki związane z kosztami utrzymania mieszkań chronionych dla usamodzielnianych wychowanków oraz dotyczące realizacji projektów unijnych mających na celu aktywizację zawodową osób opuszczających pieczę zastępczą. [str. 27–30]

Nieliczne przypadki opóźnień w wyborze opiekunów usamodzielnienia

5. Ustawowy termin wyboru opiekuna nie zawsze był dotrzymywany. Zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej osoba usamodzielniana co najmniej rok przed osiągnięciem pełnoletności wskazuje osobę, która będzie wspierać ją w realizacji programu usamodzielnienia, tj. opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawia pisemną zgodę tej osoby. W latach 2020–2022 opóźnienia wyboru opiekuna dotyczyły 10 osób, spośród 512, których dokumentacja była analizowana i wystąpiły w siedmiu centrach. Należy jednak zaznaczyć, że w skontrolowanych jednostkach sytuacja uległa znacznej poprawie, gdyż w latach 2015–2019, tj. przed okresem objętym kontrolą takie opóźnienia odnotowano w 13 jednostkach i dotyczyły one 94 osób, tj. 18,4%. Opóźnienia w ustanowieniu opiekunów wynosiły od trzech dni do 11 miesięcy, zaś w skrajnym przypadku opiekun usamodzielnienia wskazany został dwa lata po osiągnięciu przez osobę usamodzielnianą pełnoletności. Opiekunowie wszystkich wychowanków złożyli pisemną zgodę na pełnienie funkcji opiekuna w procesie usamodzielnienia. Opiekunami osób usamodzielnianych, zgodnie z art. 145 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej mogą zostać: osoby tworzące rodzinę zastępczą, prowadzące rodzinny dom dziecka, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, pracownicy socjalni powiatowego centrum pomocy rodzinie, wychowawcy lub psychologowie pracujący w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej, pracownicy organizacji pozarządowych lub inne osoby wskazane przez osobę usamodzielnianą i zaakceptowane przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie. **Na opiekunów usamodzielnienia najczęściej wybierane były osoby tworzące rodzinę zastępczą** – takie osoby zostały opiekunami w przypadku 203 wychowanków, spośród 512 (39,6%), których dokumentację

³ Kwota pomocy na kontynuowanie nauki w okresie 2020–2022 wynosiła: od 1 czerwca 2018 r. nie mniej niż 526 zł, od 1 czerwca 2021 r. nie mniej niż 566 zł i od 1 czerwca 2022 r. nie mniej niż 595 zł.

analizowano. W pozostałych przypadkach na opiekunów usamodzielnienia wskazywano pracowników socjalnych PCPR lub koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, starsze rodzeństwo, partnerów osób usamodzielnianych lub ich biologicznych rodziców. W kontrolowanych 512 sprawach wszyscy **wskazani przez wychowanków opiekunowie zostali zaakceptowani przez dyrektorów jednostek**. Jak zaznaczali dyrektorzy kontrolowanych jednostek ustawa o pieczy zastępczej w żaden sposób nie określa kwalifikacji i kompetencji opiekuna oraz jego zadań odsyłając tylko do IPU, w którym powinien zostać określony zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem. W skrajnych jednak przypadkach może to zostać zapisane tylko w jednym zdaniu. Dodatkową kwestią jest brak możliwości monitorowania przez opiekuna procesu usamodzielnienia wychowanka – opiekun nie ma takiej możliwości w przypadku dorosłego wychowanka mieszkającego poza placówką, który nie chce przekazywać informacji o swojej aktualnej sytuacji, a instytucje nie mają prawa udzielać osobom postronnym informacji np. dotyczących sytuacji szkolnej, finansowej lub zdrowotnej. [str. 31–33]

Opóźnienia opracowania IPU

6. Warunkiem przyznania osobie usamodzielnianej pomocy na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie jest m.in. posiadanie zatwierdzonego Indywidualnego Programu Usamodzielnienia⁴. IPU jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności, a następnie zatwierdzany przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie⁵. Dyrektor może odmówić zatwierdzenia IPU i zgłosić do niego uwagi, po uwzględnieniu których doszłoby do zaakceptowania dokumentu. Kontrola wykazała, że w żadnym przypadku taka sytuacja nie miała miejsca i w sprawach objętych analizą wszystkie przedłożone przez wychowanków oraz ich opiekunów Programy zostały zatwierdzone przez dyrektorów jednostek. W ośmiu, spośród 17 skontrolowanych centrów **część IPU opracowano w terminach krótszych niż miesiąc przed osiągnięciem przez wychowanków pełnoletności**. Powodem niedochowania ustawowego terminu były m.in. trudności w zorganizowaniu spotkania koordynatora lub pracownika socjalnego z opiekunami usamodzielniania i osobami usamodzielnianymi, problemy zdrowotne wychowanków pieczy zastępczej, a także wymienny system pracy wprowadzonym w związku z pandemią. [str. 34–35]

Ogólnikowość Indywidualnych Programów Usamodzielnienia

7. Zgodnie z art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej, opracowane dla usamodzielnianych wychowanków oraz zatwierdzone IPU w szczególności powinny określać: zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia oraz sposób uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia. Zdaniem NIK Programy powinny też wskazywać miejsce, w którym wychowanek będzie zamierzał się osiedlić, po opuszczeniu pieczy zastępczej, a także terminy realizacji poszczególnych działań, a w szczególności terminy ubiegania się o świadczenia finansowe na realizację IPU, w tym na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie lub zagospodarowanie. **Nie wszystkie przygotowane Programy uwzględniały ustawowe wymagania**. Zakres współpracy osoby usamodzielnianej z opiekunem wynikał z IPU tylko w przypadku ośmiu jednostek, tj. 47%. IPU zazwyczaj zawierały sposoby uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz podjęcia przez nią zatrudnienia. Takie ustalenia znajdowały się praktycznie we wszystkich Programach, lecz **w części z nich wskazywano bardzo ogólne postanowienia, bez wyznaczania jakichkolwiek ram czasowych**, co może prowadzić do wniosku, że dokumenty zostały wypełnione bez należytej staranności i zostały opracowane jedynie w celu spełnienia ustawowych

⁴ Art. 145 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

⁵ Art. 145 ust. 4 ww. ustawy.

wymogów dotyczących warunków otrzymania pomocy. Programy o takiej treści były zatwierdzane przez dyrektorów skontrolowanych jednostek, co wskazuje na nierzetelność działań kierowników powiatowych centrów pomocy rodzinie. Ponadto część dyrektorów zarówno kontrolowanych centrów, jak i jednostek niekontrolowanych, zwracała uwagę na **brak wzorów dokumentów wymaganych w procedurze usamodzielnienia, w tym w szczególności wzoru IPU**. Taka sytuacja spowodowała, że wszystkie skontrolowane centra opracowały własne wzory dokumentów, które jednak dość zasadniczo się od siebie różniły, przykładowo niektóre programy sporządzane były w formie opisowej, część z nich nie zawierała podstawowych informacji o wychowanku, np. daty i miejsca urodzenia, daty i podstawy umieszczenia w pieczy zastępczej, danych dotyczących rodziny zastępczej oraz rodziny naturalnej, terminów realizacji poszczególnych zadań. [str. 36–40]

Dodatkowe zadania zespołów do spraw rodzinnej pieczy zastępczej

8. W przypadku, gdy organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, w centrum tym tworzy się zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej⁶. Jako element struktury organizacyjnej zespół ten powinien znaleźć się w regulaminie organizacyjnym powiatowego centrum⁷. W trzech, spośród 17 skontrolowanych jednostek, nie powołano zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej lub komórki organizacyjnej o innej nazwie, w kompetencji której leżałyby wyłącznie sprawy dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej, a w jednym centrum **do zadań działu zajmującego się rodzinną pieczą zastępczą należały także kwestie dotyczące cudzoziemców i przeciwdziałania przemocy domowej**. [str. 41–42]

Zbyt mała liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej

9. Wszystkie skontrolowane przez NIK jednostki **zatrudniały koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej**. Kontrola wykazała jednak, że w pięciu jednostkach **liczba rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka, znajdujących się pod opieką koordynatorów przekraczała ustawowy limit 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka**, a w skrajnych przypadkach było to nawet 21 rodzin. [str. 43–44]

Brak programów a w istniejących brak mierników realizacji przyjętych celów

10. Stosownie do art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej do zadań własnych powiatu należy m.in. opracowanie i realizacja trzyletnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej. Zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej, na podstawie art. 182 ust. 1 tej ustawy starosta wykonuje za pośrednictwem m.in. PCPR. Powiatowe programy dotyczące rozwoju pieczy zastępczej, których projekty przygotowane zostały przez skontrolowane centra, uchwalają natomiast rady powiatu. Wyniki kontroli wykazały, że w jednym powiecie w ogóle nie opracowano programu obejmującego rok 2020 i lata wcześniejsze i choć w późniejszych latach objętych kontrolą wszystkie skontrolowane powiaty wywiązały się formalnie z obowiązku przyjęcia takiego programu, to dokumenty te w praktyce nie spełniały swojej roli, gdyż nie zawierały kluczowych elementów – mierników realizacji przyjętych celów. Nie wskazano wartości bazowych, ani docelowych, co właściwie uniemożliwiało rzetelne monitorowanie stopnia osiągnięcia założonych w programach celów. NIK zaznacza, że aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy cel został zrealizowany, do każdego celu należy określić miernik. Przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnieść się do rezultatu jaki ma być osiągnięty; mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ; bazować na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach⁸. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą

⁶ Art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.

⁷ B. Królak, M. Rączka, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa 2017 r., str. 211.

⁸ Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia⁹. [str. 45]

Niepełna skuteczność
wsparcia
wychowanków pieczy
zastępczej

11. W IPU 512 osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana, **zaplanowano ogółem 3096 zadań do zrealizowania** lub celów do osiągnięcia. Najczęstszymi formami wsparcia wynikającymi z tych Programów były: otrzymanie środków finansowych za zagospodarowanie oraz usamodzielnienie, które zostały zaplanowane odpowiednio przez 498 oraz 502 wychowanków; otrzymanie pomocy na kontynuowanie nauki zaplanowane przez 407 osób; zdobycie wykształcenia przewidziane przez 354 osoby i zdobycie odpowiednich kwalifikacji zaplanowane przez 132 osoby usamodzielniane. Uzyskanie zatrudnienia wynikało z IPU 296 wychowanków opuszczających pieczę zastępczą, a uzyskanie odpowiednich warunków mieszkaniowych z Programów 196 osób. Ponadto 103 wychowanków zaplanowało uzyskanie przysługujących im świadczeń zdrowotnych; 74 osoby uzyskanie pomocy specjalistycznej, tj. poradnictwa prawnego, psychologicznego, socjalnego; 26 osób utrzymanie kontaktów z rodziną, krewnymi i ze środowiskiem; 13 osób uzyskanie przysługujących im świadczeń rentowych, a cztery osoby zaplanowały uzyskanie alimentów. Kontrola wykazała, że **łącznie 2574 zadania / cele, spośród 3096 zaplanowanych (83,1%) zostały zrealizowane lub były w trakcie realizacji**, odpowiednio 1501 (48,5%) zadań zrealizowano oraz 1073 (34,6%) zadania pozostawały w trakcie realizacji. Nie zrealizowano 486 zadań wynikających z IPU osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana, co stanowiło 15,7% wszystkich zadań ujętych w Programach tych wychowanków. Stopnia realizacji 36 zadań ujętych w Programach, ze względu na brak dokumentacji wskazującej na poziom ich wykonania, nie można było określić. Wyniki kontroli wskazały zatem, że pomoc kierowana do usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej nie była w pełni skuteczna¹⁰. [str. 46–47]

Niepełne
zaspokojenie potrzeb
mieszkaniowych

12. **Najwięcej zrealizowanych zadań dotyczyło otrzymania środków finansowych za zagospodarowanie oraz usamodzielnienie**, gdzie poziom wykonania wynosił ponad 90%, a w kilku przypadkach nawet 100%. Należy jednak zaznaczyć, że przekazanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą środków finansowych, które na ten cel zabezpieczone zostały w budżetach jednostek, jest najłatwiejszą i najprostszą do realizacji formą pomocy. W opinii NIK koncentrowanie się przez centra na tej właśnie formie wsparcia nie przyczynia się do uzyskania przez wychowanków pełnej samodzielności, o czym są też przekonani przedstawiciele tych instytucji. **Najniższa skuteczność**, poza nielicznymi wyjątkami, **dotyczyła uzyskania mieszkania** z zasobów gminy lub powiatu i mimo, że stopień realizacji tego celu ogółem we wszystkich jednostkach wyniósł 70,3%, to w czasie kontroli ustalono, że w części powiatów nie przekroczył nawet 40%. Najwyższy poziom realizacji tego zadania odnotowano w powiatach, które posiadały własne mieszkania dla osób usamodzielnianych, np. mieszkania chronione czy mieszkania usamodzielnienia. Takie lokale znajdowały się w zasobach 11, spośród 17 powiatów, w których przeprowadzono kontrolę (64,7%). W opinii NIK podstawą skutecznego usamodzielnienia wychowanków opuszczających pieczę zastępczą jest kwestia mieszkań. Problemu tego nie rozwiązują także mieszkania chronione, które – choć bardzo potrzebne – stanowią jedynie okresową formę wsparcia dla tych osób. Brak możliwości szybkiego otrzymania lokalu mieszkalnego powoduje, że osoba opuszczająca pieczę, nie mogąc – ze względów

⁹ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

¹⁰ Na potrzeby kontroli przyjęto, że skuteczność wsparcia udzielanego pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej zostanie zwymiarowana poprzez ustalenie poziomu realizacji zadań zaplanowanych w IPU. Jako skuteczne działania w tym zakresie przyjęto, że zrealizowanych lub w trakcie realizacji było co najmniej 85% zaplanowanych zadań.

finansowych wynajmując mieszkania na wolnym rynku, wraca do rodziny, od której w dzieciństwie z jakiegoś powodu została zabrana. Taka sytuacja zaburza proces usamodzielnienia. Zdarzały się też przypadki, w których **osobie usamodzielnianej proponowano pomoc w formie pobytu w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych**. Takie przypadki występowały w dwóch powiatach. [str. 48–49]

Wysokość pomocy na kontynuowanie nauki niezachęcająca do opuszczenia pieczy

13. Część osób usamodzielnianych nie zrealizowała także zadań polegających na podnoszeniu / uzyskaniu wykształcenia czy kwalifikacji zawodowych oraz uzyskaniu pomocy na kontynuowanie nauki. Z IPU 512 osób łącznie wynikało 893 takie zadania, z których wychowankowie zrealizowali 764, tj. 85,6%. Kontynuowanie nauki oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych to, obok uzyskania mieszkania, najbardziej skuteczna forma usamodzielnienia, motywująca wychowanka do dalszego rozwoju, poszerzania wiedzy, inwestowania w siebie. Zdobyte wykształcenie czy kwalifikacje zwiększają szansę uzyskania bardziej satysfakcjonującego zatrudnienia i zapewnienia sobie lepszej przyszłości. Pomoc na kontynuowanie nauki była wypłacana regularnie i długotrwale, co ułatwiało wychowankowi możliwość dalszego rozwoju. NIK zauważa jednak, że **rodzina zastępcza otrzymuje większe środki na utrzymanie wychowanka, niż wychowanek, który opuścił taką rodzinę i utrzymuje się samodzielnie**. Od 1 czerwca 2023 r. pomoc pieniężna dla rodziny zastępczej spokrewnionej wynosi bowiem nie mniej niż 899 zł miesięcznie, pomoc dla rodziny zastępczej niezawodowej i zawodowej nie mniej niż 1361 zł miesięcznie, a pomoc na kontynuowanie nauki dla wychowanka, który opuścił pieczę zastępczą zaledwie nie mniej niż 681 zł miesięcznie¹¹. Nie zachęca to pełnoletnich wychowanków do opuszczenia pieczy zastępczej, a **osoby które pieczę opuściły i podjęły trud samodzielnego funkcjonowania, z powodu niskiego wsparcia muszą poszukiwać dodatkowych źródeł utrzymania**, co zazwyczaj wiąże się z koniecznością rezygnacji z nauki w trybie dziennym. W ocenie NIK kwoty pomocy dla pełnoletnich wychowanków na kontynuowanie nauki powinny zostać, co najmniej, zrównane do poziomu kwot dla rodzin zastępczych spokrewnionych. O skuteczności i miarodajności form pomocy można mówić jedynie wówczas, gdy wybór – pozostania w pieczy lub jej opuszczenia – pozostawi się wychowankowi. [str. 50–51]

Przerwanie procesu usamodzielnienia

14. Niezrealizowane zadania dotyczyły przede wszystkim osób, które przerwały kontynuowanie IPU, przy czym w znacznej większości osoby te nie osiągnęły jeszcze wieku uniemożliwiającego im otrzymanie wsparcia w przyszłości, tj. nie ukończyły 26. roku życia. Proces usamodzielnienia przerwało łącznie 287 wychowanków pieczy zastępczej¹², spośród 3567, które miały ten proces realizować (8%). Analiza dokumentacji 117 z nich wykazała, że najczęstszymi przyczynami przerw usamodzielnienia było: brak motywacji wychowanków do poprawy swojej sytuacji, a w dalszej kolejności mała zaradność życiowa i niechęć do kontynuowania nauki, wyjazdy za granicę, kłopoty z prawem (pobyt z areszcie lub zakładzie karnym), problemy osobiste po stracie osób tworzących rodzinę zastępczą, niskie poczucie własnej wartości; założenie rodziny, uzależnienie od narkotyków lub problemy zdrowotne. W takich sytuacjach skontrolowane **centra podejmowały zazwyczaj działania interwencyjne** (wspierające) i wyjaśniające m.in. poprzez: rozmowy pedagogiczne, wsparcie pracownika socjalnego lub koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, prawnika i psychologa, jednak w większości przypadków kontakt był utrudniony lub nieskuteczny, a wychowankowie, mimo deklaracji,

¹¹ Art. 80 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 146 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Kwoty obowiązujące od dnia 1 czerwca 2023 r. po waloryzacji na podstawie Obwieszczenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M. P. poz. 296).

¹² Za przerwane usamodzielnienie przyjęto sytuację, gdy przez ponad rok wychowanek nie realizował zadań ujętych w IPU, nie składał wniosków o pomoc i mimo starań ze strony centrum nie nawiązywał kontaktu z tą instytucją.

nie zgłaszali się w PCPR. Ustawa o pieczy zastępczej dopuszcza możliwość **zawieszenia pomocy na kontynuowanie nauki**, decyzja o zawieszeniu może zostać wydana w przypadku, gdy w trakcie kształcenia w zakładzie kształcenia nauczycieli lub w uczelni osoba usamodzielniana przebywa na urlopie od zajęć lub nie realizuje IPU¹³. Podczas kontroli ustalono, że w siedmiu jednostkach wydano łącznie 64 decyzje administracyjne zawieszające pomoc na kontynuowanie nauki. Podstawę wydania zdecydowanej części z nich stanowił art. 148 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, tj. nierealizowanie przez wychowanka opracowanego dla niego IPU. Tylko dwie decyzje wydane zostały z powodu przebywania osoby usamodzielnianej na urlopie od zajęć. Kontrola wykazała, że w jednym centrum, w części decyzji nie wskazano okresu, na jaki ta pomoc została zawieszona. [str. 52–53]

**Pomoc
po przekroczeniu
ustawowego wieku**

15. Pomoc na kontynuowanie nauki może otrzymać osoba usamodzielniana, która nie ukończyła 25. roku życia¹⁴, a na usamodzielnienie i zagospodarowanie osoba, która nie ukończyła 26. roku życia¹⁵. Skontrolowane jednostki przyznając wychowankom pomoc na ogół przestrzegały kryterium wiekowego, jednak w przypadku jednej osoby świadczenia zostały przyznane po ukończeniu przez nią 26. lat. Pomoc na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie jest przyznawana osobie usamodzielnianej, która przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej: 3. lat – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną; roku – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną¹⁶. We wszystkich skontrolowanych centrach pomoc przyznawana była osobom spełniającym kryteria dotyczące okresu pobytu w pieczy zastępczej, kontrola wykazała jednak, że jeden z wychowanków, który w pieczy przebywał przez ponad osiem lat otrzymał zaniżoną kwotę pomocy na zagospodarowanie. W czasie kontroli NIK wszczęte zostało postępowanie z urzędu zmierzające do wypłaty wychowankowi należnego świadczenia. [str. 54]

**Brak bezpośredniej
pomocy w uzyskaniu
zatrudnienia**

16. Osoba usamodzielniana powinna także otrzymać pomoc w uzyskaniu zatrudnienia (art. 140 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej). W żadnym centrum nie opracowano wniosku o pomoc w tym zakresie, wobec czego wychowankowie pieczy zastępczej nie składali tego typu wniosków. Praktycznie **żadna z placówek nie udzielała bezpośrednio pomocy w uzyskaniu przez wychowanków zatrudnienia**, pomoc taka polegała zazwyczaj na motywowaniu osób usamodzielnianych do podejmowania aktywności na rynku pracy, poradnictwie, udostępnieniu stron internetowych oferujących pracę, ulotek oferujących kursy zawodowe, pomocy podczas rejestracji w powiatowych urzędach pracy, redakcji wraz z wychowankiem dokumentów aplikacyjnych, a także pozytywnym rekomendowaniu kandydatury osób starających się o pracę w przypadku kontaktu pracodawcy z PCPR. Dodatkowo Centrum w Mińsku Mazowieckim umożliwiało wychowankom pieczy zastępczej odbycie stażu lub praktyk: w latach 2020–2021 jedna osoba odbyła w PCPR staż i praktyki oraz jedna praktyki. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że **sześć jednostek pozyskało dofinansowanie do realizacji projektów mających na celu aktywizację zawodową** osób usamodzielnianych opuszczających pieczę zastępczą. W ramach oferty projektowej wychowankowie mogli skorzystać między innymi z doradztwa zawodowego oraz kursów i szkoleń podwyższających ich kwalifikacje zawodowe. [str. 55–56]

¹³ Art. 148 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

¹⁴ Art. 146 ust. 3 ustawy.

¹⁵ Art. 149 ust. 2 oraz art. 150 ust. 1 ustawy.

¹⁶ Art. 141 ust. 1 ustawy.

<p>Nieliczne wsparcie prawne i psychologiczne</p>	<p>17. Ustawa o pieczy zastępczej zobowiązuje do zapewnienia osobom usamodzielnianym pomocy prawnej i psychologicznej (art. 140 ust. 1 pkt 3). Wszystkie skontrolowane jednostki zapewniały tego typu wsparcie, lecz w części z nich niemożliwa była weryfikacja ilu usamodzielnianych wychowanków skorzystało z pomocy prawnej i psychologicznej, gdyż jak zaznaczali dyrektorzy, ze względu na ochronę danych osobowych oraz tajemnicę zawodową psychologa, w rejestrach osób korzystających nie były wpisywane ich dane osobowe. Z dostępnych danych wynikało, że w latach 2020–2022 z pomocy psychologicznej skorzystały łącznie 703 osoby usamodzielniane, a z pomocy prawnej 606 osób spośród 3261 usamodzielnianych, tj. odpowiednio 21,5% i 18,6%. [str. 56]</p>
<p>Liczne przypadki braku ocen końcowych</p>	<p>18. Po zakończeniu realizacji IPU osoba usamodzielniana wraz z opiekunem usamodzielnienia i kierownikiem powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie dokonują oceny końcowej procesu usamodzielnienia¹⁷. Obowiązujące przepisy nie przewidują wzoru oceny końcowej procesu usamodzielnienia, nie określają również sposobu pomiaru/wskaźników wykonania indywidualnego programu usamodzielnienia, wobec czego jednostki wprowadziły własne wzory takiego dokumentu. Jako wskaźniki zdobycia wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych przyjmowano fakt ukończenia danej szkoły, zdobycie dyplomu potwierdzającego osiągnięcie kwalifikacji lub też uzyskanie doświadczenia zawodowego w danej branży. Sposobem pomiaru wykonania zadania w kwestii uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych było posiadanie bezpiecznej, stabilnej sytuacji mieszkaniowej. Natomiast w kwestii sytuacji zawodowej fakt podjęcia i utrzymania przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia oraz posiadanie stałego źródła dochodu. Spośród 512 wychowanków, których dokumentacja została poddana analizie, 125 osób, tj. 24,4% zakończyło realizację procesu usamodzielnienia. Zasadniczo ocen końcowych dokonywano po ukończeniu przez wychowanka 25. lub 26. roku życia, w zależności od jego sytuacji życiowej i korzystania z przysługującej mu pomocy z tytułu usamodzielnienia. Takie oceny dokonywane były także pomimo nieukończenia 25. roku życia – po otrzymaniu pomocy na zagospodarowanie i na usamodzielnienie i deklaracji, że wychowanek nie zamierza kontynuować nauki lub korzystać z innych form wsparcia. Podczas kontroli stwierdzono przypadki niedokonywania ocen końcowych, mimo wykorzystania przez wychowanków wszystkich przysługujących im form pomocy oraz osiągnięcia wieku uniemożliwiającego otrzymywanie dalszego wsparcia. Kontrola wykazała, że w 10 centrach nie dokonano oceny końcowej procesu usamodzielnienia 38 osób, spośród 125 które zakończyły ten proces, tj. 30,4%. Dodatkowo zdarzały się przypadki dokonywania takich ocen jeszcze przed zakończeniem realizacji IPU, a także nieuczestniczenia w procesie oceny wszystkich osób wskazanych w art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej, co dotyczyło 22 ocen końcowych (17,6%). Przytoczone dane wskazują, że prawie połowa zakończonych Programów w ogóle nie została oceniona bądź ocen tych dokonano w niewłaściwy sposób. [str. 57–59]</p>
<p>Nieco ponad 37% wychowanków posiadających pracę rok po opuszczeniu pieczy</p>	<p>19. W celu potwierdzenia skuteczności procesu usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej NIK zwróciła się do¹⁸: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), powiatowych urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej o informację dotyczące 512 wychowanków pieczy zastępczej, których dokumentacja była analizowana, w zakresie posiadania przez te osoby statusu osoby bezrobotnej, trwałości zatrudnienia oraz korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Pytanie dotyczyło sytuacji osób w rok po opuszczeniu pieczy zastępczej oraz na dzień udzielania odpowiedzi. Z informacji przekazanych przez ZUS wynika, że rok po opuszczeniu pieczy zastępczej zatrudnionych było 160 osób, przy czym taki okres od opuszczenia rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej upłynął u 428 z nich. Uzyskane dane wskazują</p>

¹⁷ Art. 145 ust. 7 ustawy.

¹⁸ W trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

zatem, że **37,4% wychowanków pieczy zastępczej pracowało po roku od opuszczenia pieczy**. W czasie udzielania odpowiedzi na pytania NIK zatrudnienie posiadało natomiast 198 osób spośród 512, o które pytano, tj. 38,7% z nich. Otrzymane z ZUS dane pokazują, że coraz więcej osób usamodzielnianych podejmuje zatrudnienie i tendencja wzrostowa wynikała w większości, tj. w 13 skontrolowanych centrach. Najwięcej wychowanków pieczy zastępczej znajdowało zatrudnienie w woj. mazowieckim, gdzie w niektórych okresach pracę posiadało nawet ponad 90% z nich. W opinii NIK jednak niespełna 40% zatrudnienie wśród pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, przy obecnym poziomie bezrobocia, nie jest wynikiem imponującym i wskazuje na dość niską skuteczność całego procesu. Z uzyskanych informacji wynika też, że część osób usamodzielnianych, w ciągu roku lub kilku lat od opuszczenia pieczy zastępczej, kilkakrotnie zmieniała pracodawcę, co wskazuje na niską stabilność uzyskiwanego zatrudnienia. [str. 60–61]

Niewielka liczba usamodzielnianych zarejestrowana w urzędach pracy

20. Informacje uzyskane przez NIK od 28 powiatowych urzędów pracy wykazały, że **jako osoby bezrobotne zarejestrowanych było 57, spośród 428 usamodzielnianych wychowanków, którym upłynął rok od opuszczenia pieczy zastępczej, tj. 13,3% osób**. Mniej osób było zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w czasie przeprowadzania kontroli NIK, bezrobotnymi było wówczas 45 osób spośród 512, o których zasięmano informacji, tj. 8,8%. Otrzymane informacje wskazują, że 302 osoby, tj. 59% nigdy nie figurowały w ewidencji osób bezrobotnych żadnego z powiatowych urzędów pracy, do których skierowano pytania, a przez okres ponad roku bez pracy pozostawało 30 osób, tj. 5,8% usamodzielnianych wychowanków. Najwięcej osób zarejestrowanych w urzędach pracy było w woj. świętokrzyskim i lubelskim. [str. 61–62]

Niski odsetek osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej

21. Informacje otrzymane od 89 ośrodków pomocy społecznej, właściwych ze względu na miejsce zameldowania lub zamieszkania osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana wykazały, że **35 spośród 428 wychowanków, którzy ponad rok temu opuścili pieczę zastępczą korzystało ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej (8,2%)**. Natomiast w czasie trwania kontroli NIK liczba wychowanków korzystających z takiej pomocy była mniejsza i wynosiła 26 osób, tj. 5%. Należy tutaj dostrzec pewną korelację między liczbą osób korzystających z pomocy społecznej a liczbą osób pozostających bez pracy – także i w tym przypadku najwięcej osób usamodzielnianych korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej zamieszkiwało na terenie woj. świętokrzyskiego i lubelskiego. [str. 62]

Brak instrumentów do monitoringu osób usamodzielnianych

22. W żadnej z kontrolowanych jednostek **nie monitorowano systemowo losów wychowanków** pieczy zastępczej, którzy zakończyli już realizację procesu usamodzielniania, ani też nie badano skuteczności procesu usamodzielniania oraz trwałości jego efektów. Powodem, jak wskazywali dyrektorzy jednostek, przede wszystkim był brak podstawy prawnej zezwalających na takie działania. Pracownicy nie mają uprawnień, jak również upoważnień z zakresu przetwarzania danych osobowych w celu sprawdzania czy monitorowania losów byłych podopiecznych. Dyrektorzy podkreślali także, że byli wychowankowie nie mają jakiegokolwiek obowiązku udzielania informacji na swój temat po zakończeniu procesu usamodzielniania, a część z nich nie chce mieć kontaktu z urzędem. Mimo iż żadna z jednostek nie dokonuje takiego monitoringu, to jednak część z nich posiadała informacje jak wychowanek radzi sobie w dorosłym i samodzielnym życiu. Są one pozyskiwane drogą nieformalną, niejako „przy okazji”, zazwyczaj podczas kontynuowania terapii, spotkań z koordynatorem, pracownikiem socjalnym lub innym pracownikiem PCPR. Dalsze losy usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, choć nie 100% z nich, były znane w pięciu centrach. [str. 63–64]

**Postulat
wcześniejszego
rozpoczynania
procesu
usamodzielnienia**

23. Dyrektorzy centrów podkreślali, że proces usamodzielnienia powinien rozpoczynać się znacznie wcześniej, np. po ukończeniu przez wychowanka 16. roku życia. Już na tym etapie powinien być wyznaczony opiekun usamodzielnienia, a wychowanek powinien przejść szkolenie m.in. z zakresu doradztwa zawodowego, prowadzenia gospodarstwa domowego, ze szczególnym uwzględnieniem zaciągania kredytów. Praca z wychowankiem pozwoliłaby na realną ocenę jego możliwości na usamodzielnienie i ewentualny powrót do domu rodzinnego lub pozyskania samodzielnego mieszkania, a także podjęcie pracy w najbliższej okolicy. Późne rozpoczynanie usamodzielnienia powoduje niedostateczne przygotowanie wychowanków do samodzielności. [str. 64–65]

4. WNIOSKI

Usamodzielnienie wychowanków pieczy zastępczej powinno być rozumiane szerzej, jako długotrwały proces wychowawczy, mający za zadanie przygotować osoby do dorosłego, dojrzałego i samodzielnego życia. Wdrażanie do samodzielności, budowanie poczucia wpływu na własne życie i wypracowanie z wychowankiem zasad współpracy oraz konsekwentne egzekwowanie tych zasad jest kluczowe dla powodzenia wszystkich Indywidualnych Programów Usamodzielnienia.

Mając na uwadze ustalenia kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Wnioski do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

- 1) Określenie np. w formie podręcznika dobrych praktyk:
 - kwalifikacji i kompetencji opiekuna usamodzielnienia, co ułatwi wychowankom dokonanie wyboru takiej osoby, a organizatorom pieczy zastępczej monitorowanie procesu usamodzielnienia;
 - ramowego wzoru Indywidualnego Programu Usamodzielnienia dla wszystkich powiatów, co znacznie przyczyni się do usprawnienia procesu usamodzielnienia oraz współpracy między powiatami, z których pochodzą wychowankowie pieczy zastępczej;
 - wzoru oceny końcowej procesu usamodzielnienia i sposobu pomiaru / wskaźników wykonania, co umożliwi jednolite podejście do określenia skuteczności wsparcia udzielonego usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej.

Wnioski *de lege ferenda*

- 2) Podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań mających na celu zmianę art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, polegającą na wdrażaniu procesu usamodzielnienia na kilka lat przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności, np. po ukończeniu 16. roku życia. Dwuletnia praca ukierunkowana na mocne i słabe strony wychowanka pozwoli na realną ocenę jego możliwości usamodzielnienia.
- 3) Podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań mających na celu zmianę w art. 146 ust. 2 ww. ustawy kwoty pomocy na kontynuowanie nauki dla osoby usamodzielnianej. Minimalna kwota powinna zostać podniesiona co najmniej do poziomu kwoty dla rodzin zastępczych spokrewnionych na utrzymanie wychowanka. Od dnia 1 czerwca 2023 r. w wyniku waloryzacji pomoc dla pełnoletniego wychowanka pieczy zastępczej na kontynuowanie nauki wynosi nie mniej niż 681 zł miesięcznie, podczas gdy pomoc dla rodziny zastępczej spokrewnionej nie mniej niż 899 zł miesięcznie a pomoc dla rodziny zastępczej niezawodowej i zawodowej nie mniej niż 1361 zł miesięcznie. Taka sytuacja powoduje, że wychowankowie niechętnie opuszczają pieczę zastępczą, a ci którzy ją opuścili, z powodu niskiego wsparcia muszą poszukiwać dodatkowych źródeł utrzymania.

Wnioski do organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej

Organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze należy do zadań własnych powiatów, które swoje obowiązki wykonują poprzez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w związku z tym Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) zintensyfikowanie starań mających na celu zwiększenie zasobów mieszkań przeznaczonych dla pełnoletnich wychowanków opuszczających pieczę zastępczą;
- 2) nawiązanie współpracy z instytucjami lokalnymi, np. powiatowym urzędem pracy w celu otrzymywania informacji o ofertach pracy, stażach, szkoleniach, pracach sezonowych, z których mogliby skorzystać usamodzielniający się wychowankowie; z urzędami miast i gmin lub

wydziałami spraw lokalowych w celu udzielenia pomocy w uzyskaniu lokali mieszkalnych dla usamodzielniających się wychowanków;

- 3) organizowanie szkoleń dotyczących roli opiekuna w procesie usamodzielniania (w tym jego obowiązków i odpowiedzialności);
- 4) monitorowanie procesu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej w trakcie jego realizacji oraz przeprowadzanie okresowej oceny efektów tego procesu w celu ich doskonalenia.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. DZIAŁANIA WSPIERAJĄCE NA RZECZ USAMODZIELNIANYCH WYCHOWANKÓW PIELCY ZASTĘPCZEJ

Środki finansowe na realizację zadań związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej planowane były przez zdecydowaną większość skontrolowanych jednostek. Największe wydatki ponoszono na pomoc na kontynuowanie nauki. Powiaty jednak rzadko korzystały z możliwości zwiększenia minimalnych kwot pomocy, spośród 17 skontrolowanych jednostek tylko w jednej podniesiono kwoty pomocy na kontynuowanie nauki i w jednej na zagospodarowanie. Wszystkie osoby usamodzielniane, których dokumentację poddano szczegółowej analizie posiadały zatwierdzone IPU, nie wszystkie jednak Programy spełniały ustawowe wymagania, a część z nich opracowana została bardzo powierzchownie, co może prowadzić do wniosku, że dokumenty powstały jedynie w celu spełnienia ustawowych wymogów dotyczących warunków otrzymania pomocy. Wsparcie otrzymywali wszyscy spełniający warunki pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej.

5.1.1. ROZPOZNAWANIE POTRZEB W ZAKRESIE USAMODZIELNIENIA OSÓB OPUSZCZAJĄCYCH PIELCY ZASTĘPCZĄ

Nieaktualne informacje o pomocy dla wychowanków

Skontrolowane jednostki informowały wychowanków pieczy zastępczej o przysługujących im formach pomocy, wskazywano też wymagania, jakie muszą być spełnione, aby o taką pomoc móc się ubiegać. Na stronach internetowych zamieszczane były wzory dokumentów, np. indywidualnego programu usamodzielnienia, modyfikacji Programu, wniosku o wyznaczenie opiekuna usamodzielnienia oraz zmianę opiekuna, oświadczenia o wyrażeniu zgody na pełnienie funkcji opiekuna, wzory wniosków o udzielenie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki oraz na usamodzielnienie i zagospodarowanie, wniosku o przekazywanie świadczenia pieniężnego na rachunek bankowy oraz oświadczenia o zmianie sytuacji życiowej wychowanka pieczy zastępczej. Podawano również numery telefonów, na który można dzwonić w sprawach związanych z usamodzielnianiem pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.

Kontrola wykazała, że w przypadku dwóch, spośród 17 skontrolowanych jednostek informacje zamieszczone na stronie internetowej dotyczące osób usamodzielnianych były niepełne i nieaktualne, a trzy jednostki nie zamieściły takich informacji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej urzędów.

Nieprawidłowości

PCPR w Mińsku Mazowieckim: informacje dotyczące osób usamodzielnianych nie były opublikowane na stronie BIP, zaś informacje znajdujące się na stronie internetowej PCPR były niepełne oraz nieaktualne odnośnie do wysokości świadczeń – wskazywały nieprawidłowe kwoty świadczeń, które może uzyskać osoba usamodzielniana, tj.: w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną wskazano kwotę nie mniej niż 3300 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej 3 lat, podczas gdy kwota ta od 1 czerwca 2022 r. wynosiła 3921 zł; w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-wychowawczą: jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres powyżej 3 lat wskazano kwotę nie mniej niż 6600 zł, podczas gdy kwota ta od 1 czerwca 2022 r. wynosiła 7839 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres od 2 do 3 lat wskazano kwotę nie mniej niż 3300 zł, podczas gdy kwota ta od 1 czerwca 2022 r. wynosiła 3921 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres poniżej 2 lat, nie krócej jednak niż przez okres roku,

wskazano kwotę nie mniej niż 1650 zł, podczas gdy kwota ta od 1 czerwca 2022 r. wynosiła 1961 zł. Informacje zamieszczone na stronie internetowej Centrum nie były też wyczerpujące, tj. nie wskazywały kwoty świadczenia otrzymywanego przez osoby kontynuujące naukę oraz kwoty świadczenia przyznawanej na zagospodarowanie.

PCPR w Pruszkowie: informacje dotyczące osób usamodzielnianych nie były opublikowane w BIP. Zamieszczone na stronie internetowej PCPR informacje (na dzień 28 lipca 2023 r.) dotyczące osób usamodzielnianych były nieaktualne, w zakresie wysokości świadczeń, które mogli uzyskać, np. wysokość pomocy na kontynuowanie nauki 500 zł miesięcznie, podczas gdy kwota ta od 1 czerwca 2023 r. wynosiła nie mniej niż 681 zł miesięcznie; pomoc na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie może zostać przyznana osobie usamodzielnianej, której miesięczny dochód nie przekracza kwoty 1200 zł, podczas gdy art. 142 ustawy o pieczy zastępczej został uchylony z dniem 1 lutego 2023 r.; wysokość pomocy na usamodzielnienie: w przypadku osoby opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną – nie mniej niż 3300 zł; w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-wychowawczą: nie mniej niż 6600 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres powyżej 3 lat; nie mniej niż 3300 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres od 2 do 3 lat; nie mniej niż 1650 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres poniżej 2 lat, nie krócej jednak niż przez okres roku, podczas gdy kwoty te od 1 czerwca 2023 r. wynosiły odpowiednio nie mniej niż: 4486 zł; 8968 zł; 4486 zł i 2244 zł; pomoc na zagospodarowanie wypłacana jednorazowo w wysokości nie niższej niż 1500 zł, a w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności w wysokości nie niższej niż 3000 zł, podczas gdy kwoty te od 1 czerwca 2023 r. wynosiły odpowiednio: 2039 zł i 4077 zł.

Informacje dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej, w przypadku tych jednostek, zostały w czasie trwania kontroli NIK zaktualizowane i uzupełnione oraz zamieszczone na stronach BIP urzędów.

W pięciu centrach wydano także informatory dla osób opuszczających pieczę zastępczą, które otrzymywały osoby przy opracowywaniu IPU i które udostępniano podczas pikników, konferencji, spotkań z pracownikami instytucjonalnej i rodzinnej pieczy zastępczej. W jednej jednostce z informacjami w tym zakresie mogły się zapoznawać osoby niewidome lub niedowidzące.

Przykład

PCPR w Raciborzu: na stronie internetowej PCPR zamieszczone były informacje o procedurze ubiegania się o pomoc i możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnianiem osób opuszczających pieczę zastępczą. Z informacjami tymi można było się również zapoznać w trybie audiodeskrypcji, co pozwalało na zapoznanie się z nimi przez osoby niewidome i niedowidzące.

Wyniki badań uzyskanych na podstawie anonimowej ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród osób usamodzielnianych wykazały¹⁹, że zdecydowana większość z nich otrzymała informacje dotyczące usamodzielnienia, które zostały im przekazane w szczególności przez pracowników PCPR, pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych lub opiekunów usamodzielnienia. Takich informacji nie dostały dwie osoby spośród 69 odpowiadających, a trzecia nie przypominała sobie, aby przekazywano jej informacje w tym zakresie (4,3%).

¹⁹ Ankiety skierowano do 626 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, wypełnione ankiety odesłało 69 osób, tj. 11%.

**Rozpoznawanie
potrzeb w zakresie
wsparcia osób
usamodzielnianych**

Wszystkie skontrolowane jednostki dokonywały rozpoznania potrzeb odnośnie do liczby osób, które mogłyby w przyszłym roku rozpocząć lub będą kontynuować proces usamodzielnienia. Zadanie to realizowane było zazwyczaj poprzez weryfikowanie list wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych z terenu powiatu oraz wykazu wychowanków pochodzących z danego powiatu przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych poza powiatem, posiłkowano się także ocenami sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, którzy w przyszłym roku osiągną pełnoletność, zwracając przy tym uwagę na ich deklaracje odnoszącą się do terminu opuszczenia pieczy zastępczej. Pod względem terminów ubiegania się o świadczenie na zagospodarowanie i usamodzielnienie weryfikowane były również IPU wychowanków, którzy już osiągnęli pełnoletność i nadal pozostawali w pieczy zastępczej.

Przykłady

PCPR w Krasnymstawie: rozpoznawanie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia i ich potrzeb realizowano podczas posiedzeń zespołów okresowej oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, odbywających się cyklicznie, nie rzadziej niż raz na pół roku. Podczas posiedzeń tych zespołów omawiane były sprawy dotyczące procesu usamodzielnienia.

PCPR w Lublinie: rozpoznawanie potrzeb odnośnie do liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia odbywało się w oparciu o ewidencję wychowanków pieczy zastępczej (instytucjonalnej i rodzinnej) i zawarte w niej dane, szczególnie w zakresie wieku podopiecznych. Prowadzone rejestry zawierały daty urodzenia wychowanków, co pozwalało wstępnie oszacować, kto i kiedy mógłby rozpocząć proces usamodzielnienia. Przy rozpoznawaniu potrzeb wychowanków wykorzystywano dodatkowo informacje od placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz uzyskane od koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto na krótko przed lub w chwili osiągnięcia pełnoletności wychowankowie składali oświadczenie dotyczące opuszczenia pieczy zastępczej bądź pozostania w dalszym ciągu pod opieką rodziny zastępczej.

**Ponad 30% osób
pełnoletnich
pozostaje w pieczy
zastępczej**

Trzeba zauważyć, że osoba, która osiągnęła pełnoletność nie musi opuszczać rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, w której przebywa. Nadal może przebywać w dotychczasowej rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, za zgodą rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka albo dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej. Taki pobyt może trwać jednak nie dłużej niż do ukończenia 25. roku życia, jeżeli wychowanek: uczy się w szkole; na uczelni; u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego lub legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i uczy się w szkole; na uczelni; u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego lub na kursach, jeżeli ich ukończenie jest zgodne z IPU²⁰. Pełnoletni wychowanek może opuścić pieczę zastępczą.

W latach 2020–2022 w 17 skontrolowanych jednostkach łącznie 1657 osób ukończyło 18. rok życia, w tym 543 osoby w 2020 r., 573 w 2021 i 541 w 2022 r. W tym okresie 135 osób pełnoletnich, tj. 8,1% po opuszczeniu pieczy zastępczej powróciło do rodzin naturalnych, odpowiednio w poszczególnych latach: 59, 40 i 36 osób. 952 (57,4%) pełnoletnich wychowanków po opuszczeniu pieczy zastępczej założyło własne gospodarstwa domowe lub wyjechało za granicę, odpowiednio w latach kontroli: 298, 329 i 325, a 531 pełnoletnich wychowanków, tj. 32% pozostało w pieczy zastępczej. Każdego roku objętego kontrolą w pieczy zastępczej pozostawało nieco ponad 30% osób powyżej 18. roku życia, najwięcej – 33,7% w 2020 r., w kolejnych latach odsetek tych osób

²⁰ Art. 37 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 stycznia 2023 r.

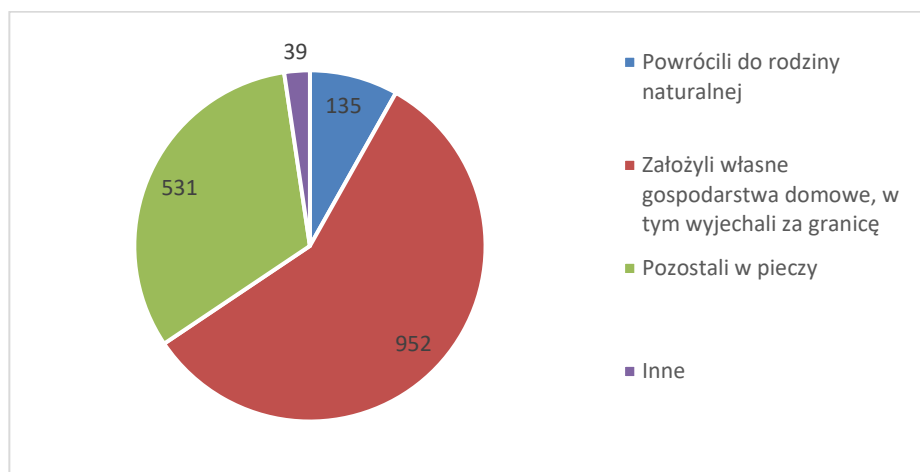
nieczo się zmniejszał i wynosił odpowiednio 31,9% oraz 30,5%. Ponadto 39 wychowanków znajdowało się w innych miejscach / instytucjach, np. zostali umieszczeni w domach pomocy społecznej, zamieszkali w internatach przy szkołach, do których uczęszczali, zamieszkali u zaprzyjaźnionych rodzin lub trafili do aresztów czy zakładów karnych.

Jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli skontrolowanych jednostek, osoby usamodzielniające się przebywające w rodzinach zastępczych częściej podejmują decyzję o pozostaniu w pieczy po ukończeniu 18. lat niż wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych. W rodzinach zastępczych wychowankowie odczuwają większe wsparcie emocjonalne i społeczne, co przekłada się na podejmowanie odpowiedzialnych decyzji. Pozostanie w pieczy jest korzystne z punktu widzenia dalszego rozwoju pełnoletnich wychowanków, ponieważ wiąże się z dłuższym okresem przygotowania do dorosłego życia. Jak wskazała Zastępca Dyrektora **Gorzowskiego Centrum Pomocy Rodzinie w Gorzowie Wielkopolskim** – w większości wychowankowie pieczy rodzinnej po ukończeniu 18. lat pozostają w dotychczasowych rodzinach zastępczych. W 2021 r. na 19 wychowanków rodzin zastępczych z chwilą pełnoletności usamodzielniało się trzech, a w 2022 r. na 10 wychowanków takich rodzin z chwilą osiągnięcia pełnoletności usamodzielniało się dwóch z nich²¹.

Podobnie sądzi Dyrektor **PCPR w Piasecznie**, która stwierdziła, że pozostanie w pieczy zastępczej jest korzystne dla pełnoletniego wychowanka, ponieważ proces usamodzielnienia przebiega wówczas w sposób bardziej naturalny, a młody człowiek zyskuje więcej czasu na przygotowanie do samodzielnego życia, zdobycie wykształcenia bez obawy o mieszkanie i utrzymanie. Pozostanie szczególnie w pieczy rodzinnej wzmacnia poczucie przynależności do danej rodziny i społeczności. W konsekwencji jednak zmniejsza się liczba dostępnych wolnych miejsc w pieczy zastępczej.

Wykres nr 1

Liczba pełnoletnich wychowanków opuszczających pieczę zastępczą w latach 2020–2022



Źródło: opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli.

Brak zainteresowania usamodzielnieniem u 0,5% wychowanków

W każdym przypadku niezależnie od tego, czy wychowanek zamierza pozostać w pieczy zastępczej, czy zdecydował się na jej opuszczenie, należy rozpocząć proces usamodzielnienia.

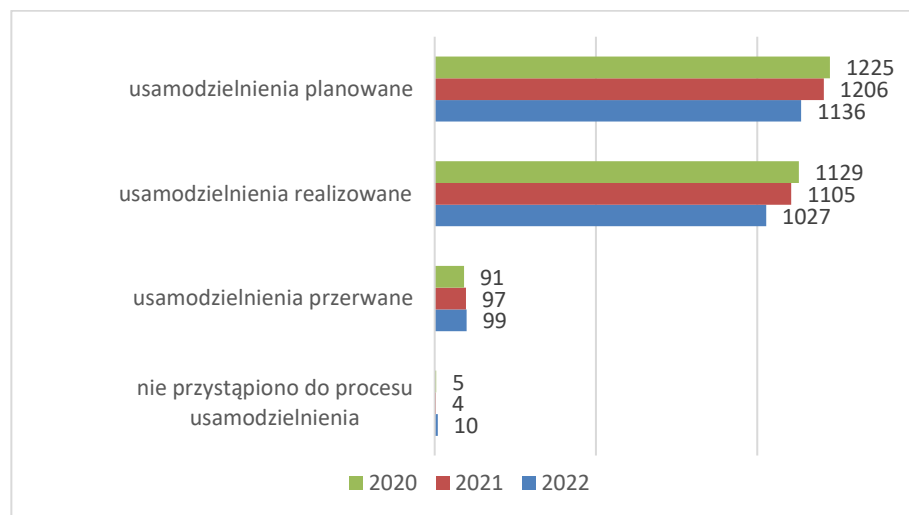
W latach objętych kontrolą zdecydowana część pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej przystąpiła do procesu usamodzielniania. Na ten okres w skontrolowanych jednostkach zaplanowano łącznie realizację 3567 usamodzielnień, w tym 1225 na 2020 r., 1206 na 2021 r. i 1136 na 2022 r.,

²¹ Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

a realizowano łącznie 3261, w tym 1129 w 2020 r., 1105 w 2021 r. i 1027 w 2022 r. W realizowanych usamodzielnieniach uczestniczyły zarówno osoby kontynuujące ten proces, rozpoczęty we wcześniejszym okresie, jak i osoby, które do usamodzielnienia przystąpiły w poszczególnych latach objętych kontrolą. W tym czasie 287 osób, tj. 8% przerwało realizację procesu usamodzielnienia. Kontrola wykazała też, że do procesu usamodzielnienia nie przystąpiło łącznie 19 osób, w tym pięciu wychowanków w 2020 r., czterech w 2021 r. i 10 w 2022 r., co oznacza, że tylko 0,5% osób, które osiągnęły pełnoletność nie podjęła tego zadania. Procesu usamodzielnienia nie rozpoczynają zazwyczaj osoby z niepełnosprawnością, które zamieszkują w domach pomocy społecznej, oraz wychowankowie, którzy samowolnie opuszczają placówki czy rodziny zastępcze przed osiągnięciem pełnoletności.

Wykres nr 2

Liczba usamodzielnień w latach 2020–2022



Źródło: opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli.

**Środki
na usamodzielnienie
planowane przez
ponad 80% jednostek**

Z liczbą osób przewidzianych do usamodzielnienia w danym roku wiąże się wysokość środków finansowych, które należy zaplanować na każdy rok budżetowy. Kontrola wykazała, że tylko w trzech, spośród 17 objętych kontrolą jednostek (17,6%), nie planowano środków finansowych z wyszczególnieniem na potrzeby związane z usamodzielnianiem się osób, które po osiągnięciu pełnoletności opuszczały pieczę zastępczą, tj. na kontynuowanie nauki, zagospodarowanie i usamodzielnienie. W przypadku tych jednostek środki ujmowano łącznie w rozdziałach: 85508 – rodziny zastępcze oraz 85510 – działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Przykłady

MOPR w Bytomiu: w planie budżetu w rozdziałach 85508 i 85510 nie wyodrębniono pozycji dotyczących wydatków na zadania dotyczące usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej, natomiast wydatkowano na te zadania następujące środki: 846,2 tys. zł w 2020 r., 1072,7 tys. zł w 2021 r. i 763,9 tys. zł w 2022 r.

PCPR w Pruszkowie: w latach objętych kontrolą PCPR sporządzało plan finansowy do uchwały budżetowej Rady Powiatu Pruszkowskiego z podziałem na paragrafy. Centrum nie sporządzało odrębnego planu finansowego z podziałem na pomoc pieniężną dla osób usamodzielnianych, tj. na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie.

PCPR w Zgierzu: PCPR konstruując budżet nie wyszczególniało środków własnych na pomoc dla osób usamodzielnianych oraz nie dokonywało szacunków w tym zakresie.

Wystarczające środki na świadczenia należne wychowankom

W pozostałych 14 jednostkach takie szacunki przygotowywano i w planach przedstawiano przybliżone kwoty obejmujące wsparcie na poszczególne rodzaje pomocy finansowej, wskazane w art. 140 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej.

Na potrzeby osób usamodzielnianych 14 skontrolowanych jednostek zaplanowało środki w wysokości 17 913,1 tys. zł, zaś wydatkowana przez nie pomoc wyniosła 12 485,3 tys. zł, tj. 69,7% zaplanowanej kwoty. Niepełne wydatkowanie zaplanowanych środków wskazuje, że ich wysokość była wystarczająca dla zabezpieczenia świadczeń należnych wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą.

W latach 2020–2022 wydatki na pomoc usamodzielniającym się wychowankom pieczy zastępczej we wszystkich 17 objętych kontrolą jednostkach wynosiły: w 2020 r. – 5569,1 tys. zł, w 2021 r. – 5945,8 tys. zł oraz w 2022 r. – 5709 tys. zł. Największą kwotę w tym okresie – 2682,8 tys. zł wydatkowano w MOPR w Bytomiu, w PCPR w Kielcach na ten cel przeznaczono łącznie 1561,6 tys. zł, a w powiecie pabianickim na pomoc osobom usamodzielnianym wydatkowano łącznie kwotę 1213,4 tys. zł. Najniższe wydatki poniesione zostały przez PCPR w Puławach – 468,2 tys. zł, PCPR w Krasnymstawie – 512 tys. zł i PCPR w Mińsku Mazowieckim – 580,8 tys. zł.

Kontynuowanie nauki – najdroższa forma pomocy

Kontrola wykazała, że największe wydatki powiaty ponoszą na pomoc na kontynuowanie nauki przez osoby realizujące proces usamodzielniania. Na tę formę wsparcia w okresie 2020–2022 przeznaczono łącznie 12 033,9 tys. zł, odpowiednio w poszczególnych latach: 4039,3 tys. zł, 4227,5 tys. zł i 3767 tys. zł. Największe środki na kontynuowanie nauki wydatkowały: MOPR w Bytomiu – 1888,1 tys. zł, PCPR w Ożarowie Mazowieckim – 908,8 tys. zł i w Kielcach 867,4 tys. zł. Najniższe kwoty wydatkowane zostały w PCPR w Puławach – 357,2 tys. zł, PCPR w Krasnymstawie – 414,4 tys. zł oraz w PCPR w Lublinie – 415,1 tys. zł. Podkreślenia wymaga fakt, że w jednym powiecie – skorzystano z możliwości zwiększenia kwoty środków przyznawanych na kontynuowanie nauki.

Przykład

PCPR w Ożarowie Mazowieckim: w 2020 r. uchwałą Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego podwyższono wysokość świadczenia na kontynuowanie nauki udzielanej osobom usamodzielnianym do kwoty 1 tys. zł miesięcznie. Decyzja o zwiększeniu wysokości świadczenia podjęta została w celu zapewnienia pełnoletnim wychowankom kontynuującym naukę odpowiedniego i godnego standardu funkcjonowania.

Na pomoc na usamodzielnienie w 17 skontrolowanych powiatach wypłacono w latach 2020–2022 łącznie kwotę 3772,9 tys. zł. Najwięcej – 595,6 tys. zł przeznaczono na ten cel w MOPR w Bytomiu, w PCPR w Kielcach wydatkowano łącznie kwotę 530 tys. zł, a w PCPR w Lublinie 298,6 tys. zł. Najmniejsze kwoty poniesione zostały przez PCPR w Krasnymstawie – 67,6 tys. zł, PCPR w Skarżysku-Kamiennej – 74,8 tys. zł oraz PCPR w Puławach – 89,7 tys. zł. W żadnym ze skontrolowanych powiatów nie zostały podniesione minimalne kwoty świadczeń pieniężnych na usamodzielnienia dla wychowanków opuszczających pieczę zastępczą.

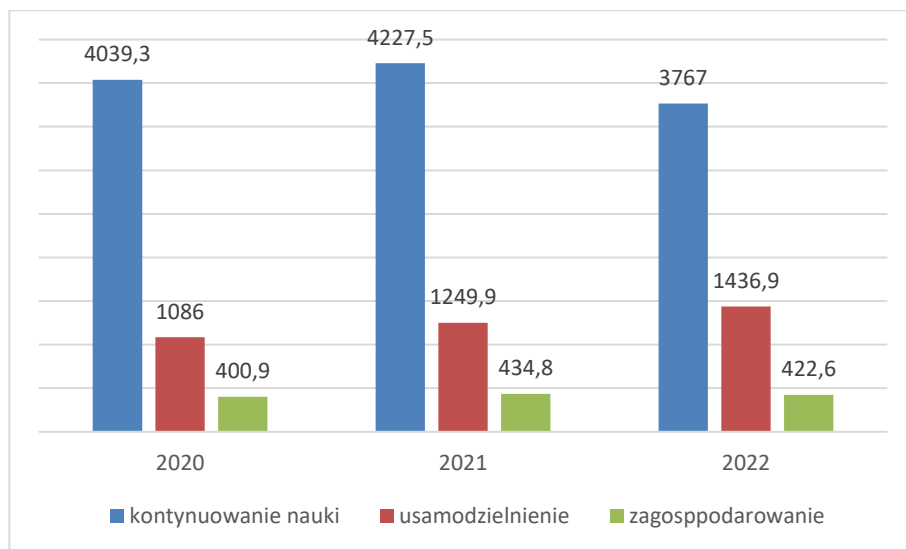
Wychowankowie pieczy zastępczej mogą także skorzystać z pomocy finansowej przyznanej na zagospodarowanie. Na tę formę skontrolowane powiaty w latach 2020–2022 wydatkowały znacznie mniejszą kwotę – łącznie 1258,4 tys. zł, odpowiednio w kontrolowanych latach: 400,9 tys. zł, 434,8 tys. zł oraz 422,6 tys. zł. Pomoc na zagospodarowanie wypłacana była przez 16 skontrolowanych jednostek, w jednej – PCPR w Skarżysku-Kamiennej takiej pomocy nie realizowano, gdyż w tym okresie nie wpływały wnioski o udzielenie wychowankom pieczy zastępczej tej formy wsparcia.

Kontrolowane centra ponosiły także inne wydatki związane z pomocą osobom realizującym proces usamodzielnienia. Najczęściej były to wydatki związane

z kosztami utrzymania mieszkań chronionych dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej oraz dotyczące realizacji projektów unijnych mających na celu aktywizację zawodową osób opuszczających pieczę zastępczą.

Wykres nr 3

Wydatki na poszczególne formy usamodzielnienia w latach 2020–2022 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli.

Niewielki odsetek osób otrzymujących pomoc w formie rzeczowej

Art. 150 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej dopuszcza możliwość przyznawanie pomocy na zagospodarowanie w formie rzeczowej. Kontrola wykazała, że taka forma pomocy była stosowana w ośmiu jednostkach (47%) i łącznie w latach objętych kontrolą skorzystało z niej 181 usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Najwięcej – 70 osobom pomoc na zagospodarowanie w formie rzeczowej przyznano w PCPR w Kielcach, 43 osobom w PCPR w Kutnie, a 28 osobom w PCPR w Lublinie. Pięć skontrolowanych jednostek, tj. PCPR w Kielcach, Kutnie, Lublinie, Piasecznie i Puławach tę formę pomocy realizowały wyłącznie w formie rzeczowej, a osoby usamodzielniane, którym przyznano taką pomoc, zazwyczaj przedkładały faktury proforma na zakup towarów, np. mebli, wyposażenia kuchni, sprzętu AGD, za które centra dokonywały płatności na rzecz sprzedawcy. Powodem takiego postępowania było niedopuszczenie do wydatkowania środków finansowych na rzeczy zbędne lub wychowankowi niepotrzebne.

Zwiększenia minimalnej kwoty świadczeń na zagospodarowanie dokonane zostało tylko w jednym, spośród 17 skontrolowanych powiatów, w innym mimo braku uchwały w tym zakresie wychowankom wypłacano zwiększone kwoty pomocy na zagospodarowanie. Art. 150 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej określa minimalne kwoty pomocy na zagospodarowanie. Pomoc ta zatem może być przyznana w większej wysokości, a jednocześnie, na podstawie art. 153 w zw. z art. 91 tej ustawy, rada powiatu może w drodze uchwały podnieść minimalne kwoty pomocy na zagospodarowanie.

Przykłady

PCPR w Zgierzu: zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 25 października 2013 r. pomoc na zagospodarowanie została zwiększona z ówczesnej kwoty 1,5 tys. zł na kwotę 2,5 tys. zł. Kwota ta obowiązywała przez cały okres kontrolowany i nie została zmieniona do momentu zakończenia kontroli.

PCPR w Pabianicach: pomocy na zagospodarowanie udzielano według obowiązujących stawek minimalnych lub podwyższonych w przypadku przebywania w pieczy zastępczej powyżej roku (od 2 tys. zł do 2,5 tys. zł) oraz

Budżety wystarczające do udzielenia wsparcia

powyżej trzech lat (od 3 tys. zł do 4 tys. zł). Rada Powiatu Pabianickiego nie wydawała uchwał w sprawie podwyższenia stawek tego świadczenia.

Projekty budżetu na kolejne lata opracowywane były zazwyczaj na przełomie sierpnia / września roku poprzedzającego jego wykonanie. W planach uwzględniano wszystkie osoby usamodzielniane, które znajdowały się w procesie usamodzielnienia, czyli osoby korzystające już ze świadczeń, osoby przebywające w pieczy zastępczej, które mogły w danym roku opuścić pieczę zastępczą i ubiegać się o różnego typu świadczenia zgodnie z opracowanym IPU lub danymi uzyskiwanymi z placówek opiekuńczo-wychowawczych, a także osoby, które przerwały proces usamodzielnienia, lecz nadal spełniały warunki do otrzymania świadczenia, jeśli o nie będą wnioskować. Planowana była również dodatkowa kwota środków dla osób pochodzących z innych powiatów lub zamierzających się osiedlić na terenie danego powiatu. Zatem kwota środków zaplanowana na wsparcie usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej, we wszystkich kontrolowanych jednostkach znacznie przewyższała wydatki. Wynikało to z faktu, jak wcześniej podano, że osoby usamodzielniane często postanawiały dłużej pozostać w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w wyniku zmiany sytuacji życiowej przesuwali termin wnioskowania o pomoc na usamodzielnienie na późniejszy okres. Przyczyną niewydatkowania zaplanowanych środków była także zmiana decyzji wychowanków spowodowana pandemią COVID-19, którzy proces usamodzielnienia rozpoczęli w późniejszym czasie i w związku z tym nie składali wniosków na wsparcie finansowe. W procesie planowania uwzględniano również waloryzację świadczeń na poszczególne formy pomocy.

Kontrola wykazała, że nie wszyscy wychowankowie pieczy zastępczej, którzy osiągnęli pełnoletność przystąpili do procesu usamodzielnienia, choć osób w ogóle niezainteresowanych realizacją tego procesu było bardzo niewiele. Wynikało to – jak wskazywali dyrektorzy kontrolowanych centrów z problemów wychowanków, często osobowościowych, uzależnień, konfliktów z prawem. Dla części osób usamodzielnianych planowane w IPU działania są zbyt odległe, w ich ocenie abstrakcyjne i nie widzą oni potrzeby tworzenia tak długoplanowych planów. Dyrektorzy zaznaczali jednak, że właściwie wszyscy opuszczający pieczę zastępczą są zainteresowani otrzymaniem przysługującej im pomocy finansowej.

Przykłady

Dyrektor **PCPR w Kutnie** – podczas sporządzania indywidualnego programu usamodzielnienia każdy wychowanek informowany jest o przysługującej mu pomocy i każda z tych form pomocy zostaje zaplanowana w tym dokumencie. Dotychczas nie zdarzyło się, aby wychowanek podczas sporządzenia IPU nie był zainteresowany otrzymaniem pomocy.

Dyrektor **PCPR w Legionowie** – z naszych obserwacji wynika, że mały odsetek osób nie jest zainteresowany procesem usamodzielnienia. Są to osoby, które wychodząc z rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej nie wyrażają woli bycia w systemie pomocy społecznej, pod jakimkolwiek nadzorem instytucji czy koniecznością kontaktowania się z pracownikami instytucji pomocowych. Są też osoby, które przerwały proces usamodzielnienia ponieważ przerwały naukę, nie kończąc danego etapu i nie powróciły po pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie.

Pracownik Działu Pomocy Rodzinie i Dziecku w **PCPR w Raciborzu** – była tak naprawdę jedna osoba, która zadeklarowała, że nie będzie korzystała z jakiegokolwiek pomocy PCPR. Wychowanek zadeklarował to we wrześniu 2020 r. W pozostałych przypadkach w IPU wszyscy wychowankowie wskazywali, że zamierzają korzystać w jakimś zakresie z pomocy PCPR.

Dyrektor **PCPR w Ożarowie Mazowieckim** – w latach 2020–2022 dwie osoby nie przystąpiły do realizacji procesu usamodzielniania. W pierwszym przypadku osoba rezygnująca nie wskazała przyczyny swojej decyzji.

Wysoki dochód – brak wsparcia

Natomiast w drugim przypadku opiekun zastępczy zadeklarował dobrą sytuację finansową. W obu przypadkach PCPR podejmowało działania wyjaśniające oraz próbowało udzielić wsparcia, polegającego m.in. na motywowaniu podopiecznego do ukończenia szkoły oraz wspieraniu rodziny zastępczej w tym zakresie.

Ponadto w latach 2020–2022 część osób nie mogła skorzystać z pomocy na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie ze względu na przekraczanie, obowiązującego, ustawowego kryterium dochodowego²², choć zgodnie z art. 142 ust. 2 w przypadku gdy dochód miesięczny osoby usamodzielnianej przekraczał kwotę 1200 zł, można było przyznać pomoc na usamodzielnienie lub pomoc na zagospodarowanie, jeżeli było to uzasadnione jej sytuacją mieszkaniową, dochodową, majątkową lub osobistą tych osób. Kontrola wykazała, że w latach 2020–2022 takie przypadki występowały.

Przykłady

PCPR w Piasecznie: spośród pięciu decyzji administracyjnych przyznających pomoc na usamodzielnienie w dwóch przypadkach przekroczone kryterium dochodowe odpowiednio o kwotę 150 zł na zakup mebli i sprzętu AGD. Spośród pięciu decyzji administracyjnych przyznających pomoc na zagospodarowanie przekroczone kryterium dochodowe odpowiednio w jednym przypadku o kwotę 881,86 zł na zakup laptopa i w czterech przypadkach o kwoty 326 zł, 452,40 zł, 37,06 zł, 3308,51 zł na zakup niezbędnych urządzeń i artykułów domowych. We wszystkich powyższych przypadkach, zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej, pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie uzasadniona była sytuacją dochodową, osobistą i mieszkaniową wychowanka.

PCPR w Ożarowie Mazowieckim: w pięciu przypadkach spośród 15, w których PCPR udzielił pomocy finansowej na zagospodarowanie i usamodzielnienie wykazany dochód miesięczny osoby usamodzielnianej był wyższy od określonego w art. 142 ust. 1 ustawie o pieczy zastępczej. Dochód tych osób wynosił: 2450 zł; 1504 zł; 1400 zł; 2800 zł; 2000 zł. We wszystkich przypadkach udzielono pomocy na podstawie art. 142 ust. 2.

Różnice między planowaną a realizowaną liczbą usamodzielnień są efektem zmiany planów życiowych samych wychowanków, które dodatkowo w latach objętych kontrolą były uzależnione od istniejącej sytuacji pandemicznej. W tym okresie więcej osób pozostało w pieczy zastępczej, co dawało młodym ludziom poczucie bezpieczeństwa bez obawy o mieszkanie i utrzymanie.

Jak wskazała Dyrektor **PCPR w Legionowie** – planowanie odbywa się w połowie września wcześniejszego roku i w przeważającej mierze opiera się na deklaracjach osób zainteresowanych, które wielokrotnie zmieniają zdanie co do procesu usamodzielnienia i albo postanawiają dłużej pozostać w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w wyniku zmiany sytuacji życiowej przesuwają termin wnioskowania o pomoc na usamodzielnienie na późniejszy okres.

Z wypowiedzi Dyrektora **PCPR w Mińsku Mazowieckim** wynika, że różnica między liczbą zaplanowanych, a realizowanych usamodzielnień, związana jest m.in. z obostrzeniami pandemicznymi obowiązującymi w tym okresie,

²² Do 1 lutego 2023 r., stosownie do art. 142 ustawy o pieczy zastępczej (uchylonego przez art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2140), pomoc pieniężna na usamodzielnienie oraz zagospodarowanie osoby usamodzielnianej była przyznawana w przypadku spełnienia kryterium dochodowego na poziomie 1 200 zł. W przypadku, gdy dochód miesięczny osoby usamodzielnianej przekraczał kwotę 1 200 zł, możliwe było przyznanie pomocy na usamodzielnienie lub zagospodarowanie, jeżeli było to uzasadnione jej sytuacją mieszkaniową, dochodową, majątkową lub osobistą.

powodującymi, że wiele działań nie mogło być realizowanych, co wpłynęło na decyzje części wychowanków o późniejszym rozpoczęciu procesu usamodzielnienia. Część wychowanków nie opuściła pieczy zastępczej w terminach, które wcześniej deklarowała, pozostając w rodzinach zastępczych lub placówkach opiekuńczo-wychowawczych, w których zapewniony był choćby dostęp do internetu niezbędny w przypadku osób kontynuujących naukę. W latach 2020–2022 nie było przypadku, aby wychowanek pieczy zastępczej nie był zainteresowany otrzymaniem jakiegokolwiek pomocy z tytułu usamodzielnienia.

5.1.2. PRZYGOTOWANIE DO USAMODZIELNIENIA

Zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej osoba usamodzielniana co najmniej rok przed osiągnięciem pełnoletności wskazuje osobę, która będzie wspierać ją w realizacji programu usamodzielnienia, tj. opiekuna usamodzielnienia. Wychowanek przedstawia pisemną zgodę tej osoby.

Opóźnienia wyboru opiekuna usamodzielnienia

Kontrola wykazała, że ustawowy termin wyboru opiekuna usamodzielnienia nie zawsze był dotrzymany. W 13 centrach wystąpiły przypadki opóźnień wyboru opiekunów. Analiza dokumentacji 512 osób usamodzielnianych wykazała, że w przypadku 94 z nich, tj. 18,4% opóźnienia w ustanowieniu opiekunów wynosiły od trzech dni do 11 miesięcy, zaś w skrajnym przypadku opiekun usamodzielnienia wskazany został dwa lata po osiągnięciu przez osobę usamodzielnianą pełnoletności. Należy jednak zaznaczyć, że w skontrolowanych jednostkach sytuacja uległa znacznej poprawie, gdyż większość opóźnień miała miejsce w latach 2015–2019, tj. przed okresem objętym kontrolą. W latach 2020–2022 opóźnienia dotyczyły tylko 10 przypadków i wystąpiły w siedmiu centrach.

Przykłady

PCPR w Pabianicach: w 26 przypadkach osoby usamodzielniane wskazały opiekuna usamodzielniania w terminie co najmniej roku przed osiągnięciem pełnoletności. W czterech przypadkach opiekuna wskazano z opóźnieniem wynoszącym od 22 dni do ponad ośmiu miesięcy, co wynikało z krótszego niż rok pobytu w pieczy zastępczej oraz konieczność pozostania w szpitalu przez wychowanek, która urodziła dziecko. Opiekunów wskazano w 2018 r., 2019 r. i w dwóch przypadkach w 2020 r.

PCPR w Puławach: dziewięciu wychowanków (czterech z pieczy rodzinnej i pięciu z instytucjonalnej) wskazało opiekuna usamodzielnienia po terminie określonym w art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, w tym w dwóch przypadkach wskazanie opiekuna miało nastąpić w okresie objętym kontrolą. Najdłuższe opóźnienie wyniosło 488 dni, a najkrótsze dziewięć dni (w tym w okresie objętym kontrolą odpowiednio 353 i dziewięć dni).

Przyczyny opóźnień wyboru opiekuna

Według wyjaśnień dyrektorów skontrolowanych jednostek powody opóźnień wyboru opiekuna były często niezależne od PCPR oraz samych wychowanków. Przyczyną takiego stanu częstokroć był brak osoby, która mogłaby pełnić funkcję opiekuna, np. w sytuacji, gdy pomiędzy wychowankami a rodzinami zastępczymi nie wywiązały się silne więzi i ze strony wychowanków nie było gotowości do wskazania ich na opiekunów, a także gdy w otoczeniu wychowanków nie było osób, którym można byłoby powierzyć tę funkcję. W takiej sytuacji należało postarać się znaleźć odpowiednią osobę, choćby wiązało się to z opóźnieniem jej wyboru niż wskazać opiekuna, który nie będzie należycie wywiązywał się z przyjętych obowiązków. Przyczyny opóźnień leżały także po stronie wychowanków, którzy mimo przypominania nie dochowali wymaganego terminu, a czasem także brak możliwości kontaktu z wychowankami. Część dyrektorów jako powód opóźnień wyboru opiekunów wskazywała błędy lub przeoczenie pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej, część zaś zaznaczała,

że w myśl przepisów ustawy o pieczy zastępczej za wskazanie opiekuna usamodzielnienia odpowiada sama osoba usamodzielniana.

W opinii NIK, mimo że przepisy ustawy o pieczy zastępczej nie precyzują, kto ma czuwać nad terminowym wyborem opiekuna usamodzielnienia, to jednak z art. 145 ust. 3 wynika, że wskazany przez osobę usamodzielnianą opiekun powinien być zaakceptowany przez dyrektora powiatowego centrum pomocy rodzinie właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie. Zasadnym zatem jest, aby to PCPR lub MOPR, jako podmiot dysponujący wykwalifikowaną kadrą znającą obowiązujące przepisy, we współpracy z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, a w szczególności z rodzinami zastępczymi wskazywał wychowankom na konieczność wyboru opiekuna usamodzielnienia. Ponadto zgodnie z art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Kontrola wykazała, że takie działania realizowane były m.in. przez **PCPR w Żywcu**, gdzie w dwóch przypadkach, pomimo pisemnego wezwania, wychowankowie przedłożyli wyznaczenie opiekuna po ustalonym terminie. W czterech przypadkach, z uwagi na brak wyboru przez wychowanka opiekuna w określonym terminie, Centrum wezwało – pisemnie lub telefonicznie do uzupełnienia niezbędnego dokumentu i takie dokumenty wychowankowie dostarczyli.

Opiekunowie wszystkich wychowanków, których dokumentacja była analizowana złożyli pisemną zgodę na pełnienie funkcji opiekuna w procesie usamodzielnienia.

Art. 145 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej wskazuje osoby, które mogą pełnić funkcję opiekuna usamodzielnienia i są to: osoby tworzące rodzinę zastępczą, prowadzące rodzinny dom dziecka, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, pracownicy socjalni powiatowego centrum pomocy rodzinie, wychowawcy lub psychologowie pracujący w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej, pracownicy organizacji pozarządowych lub inne osoby wskazane przez osobę usamodzielnianą i zaakceptowane przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie.

Opiekun usamodzielnienia – zaufana osoba

Opiekun usamodzielnienia powinien być dla osoby usamodzielnianej mentorem, czyli kimś kto towarzyszy w rozwoju. Opiekun poza tym, że będzie służyć doświadczeniem i życiową mądrością jest zobowiązany w szczególności do: opracowania wspólnie z osobą usamodzielnianą programu usamodzielnienia; oceny realizacji programu usamodzielnienia oraz jego modyfikowanie; współpracy z rodziną osoby usamodzielnianej oraz ze środowiskiem lokalnym, zwłaszcza ze szkołą oraz gminą; opiniowania wniosków o pomoc pieniężną na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki i zagospodarowanie; wspierania osoby usamodzielnianej w realizacji Indywidualnego Programu Usamodzielnienia. Zdaniem NIK opiekunem powinna zatem zostawać osoba, która daje wychowankowi poczucie bezpieczeństwa, która będzie wspierać wychowanka w realizacji programu usamodzielnienia i rzeczywiście pomagać, gdy nastąpią trudności. Aby jednak spełnić te warunki opiekun musi znać sytuację życiową wychowanka i wiedzieć jaka pomoc i wsparcie będzie dla niego najlepsze. Wychowanek natomiast musi mieć zaufanie i szacunek do opiekuna, to właśnie opiekun będzie mu doradzał, co jest dla niego najważniejsze i w jaki sposób powinien gospodarować otrzymywanymi środkami finansowymi.

Wychowankowie o współpracy z opiekunami

Wyniki badań uzyskanych na podstawie anonimowej ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród osób usamodzielnianych wykazały, że w przypadku 59 wychowanków (85,5%) współpraca z opiekunami układała się poprawnie

i nie wystąpiły problemy w tym zakresie. Pięć osób wskazało na problemy we współpracy z opiekunem.

Wypowiedzi usamodzielnianych wychowanków na temat współpracy z opiekunem:

Z moimi opiekunami mam do tej pory kontakt. Są dla mnie jak rodzice. Współpraca układała mi się bardzo dobrze! Mój opiekun wszystko wytłumaczył i okazał mi bardzo duże wsparcie.

Współpraca z opiekunem układa się bardzo dobrze.

Dobre porady, ciągły kontakt, wsparcie emocjonalne.

Mój opiekun był rzetelny i pomocny, w razie problemów zawsze służył radą.

Opiekunem była moja babcia, nie miałyśmy problemów. Długo mieszkaliśmy z babcią.

Współpraca z opiekunem układała się dobrze, wszelkie wątpliwości były od razu wyjaśniane. Miałam z opiekunem stały kontakt i wsparcie z jego strony.

Współpraca z opiekunem układa się dobrze, jesteśmy w stałym kontakcie telefonicznym. Spotykamy się, gdy tego potrzebuję i mogę liczyć na jego pomoc i wsparcie.

Na współpracę ze strony pracowników placówki zawsze mogłem liczyć. Natomiast język, którym się posługiwali nie zawsze był dla mnie zrozumiały. Powinien to być język zrozumiały dla człowieka wchodzącego w dorosłość, prosty, codzienny.

Mój początkowy opiekun dał mi możliwość kontynuowania nauki w technikum. Miałam zapewnioną opiekę, dom i niezbędne rzeczy do funkcjonowania w tamtym okresie, natomiast tego samego nie mogę powiedzieć o metodach, które w pewnym czasie zaczęły stopować mnie rozwojowo w porównaniu do moich rówieśników. Na ten moment jestem w stanie wskazać rozwiązania, ale nie mam kontaktu z dawnym opiekunem i jedyne co zrobiłam to wyciągnęłam solidną lekcję.

Byłoby łatwiej, gdyby poprzedni opiekun odbierał wiadomości i telefony. Ponadto zataił fakt, że jest pomoc w szukaniu zatrudnienia.

Zostałam opuszczona. Byłam lekceważona i zaniedbywana. Musiałam kłamać przez służbami, że wszystko układa się idealnie.

Nie było praktycznie żadnej współpracy.

Mój były opiekun nie zadbał, aby przewieźć moje rzeczy do mieszkania chronionego, przez co musiałam to zrobić na własną rękę.

Opiekunowie o współpracy z wychowankami

Nieco inne odpowiedzi dotyczące współpracy wynikają z anonimowej ankiety skierowanej do opiekunów usamodzielnianych wychowanków²³, gdzie 31 osób (spośród 108 odpowiadających, tj. 28,7%) wskazało na występowanie problemów we współpracy z wychowankiem, które polegały w szczególności na: nieinformowaniu opiekuna o podjętych działaniach; problemach związanych z kontaktowaniem się z wychowankiem; brakiem otwartości i zaufania ze strony wychowanka; brakiem motywacji do pracy.

Wyniki kontroli wykazały, że na opiekunów usamodzielnienia najczęściej wybierane były osoby tworzące rodzinę zastępczą – takie osoby zostały opiekunami w przypadku 203 wychowanków, spośród 512 (39,6%), których dokumentację badano. W pozostałych przypadkach jako opiekunów usamodzielnienia wskazywano pracowników socjalnych PCPR lub koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, starsze rodzeństwo, partnerów

²³ Ankietę skierowano do 340 opiekunów, wypełnione ankiety odesłało 108 osób, tj. 31,8%.

osób usamodzielnianych lub ich biologicznych rodziców. Żaden z wychowanków nie wskazał pracownika organizacji pozarządowej.

Przykłady

PCPR w Kielcach: opiekunem usamodzielnienia byli: dla 20 wychowanków – osoby tworzące rodzinę zastępczą, dla dziewięciu – wychowawcy w placówce opiekuńczo – wychowawczej, w jednym przypadku – koordynator rodzinnej pieczy zastępczej w PCPR.

PCPR w Ożarowie Mazowieckim: na opiekunów usamodzielnienia 14 wychowanków wybrało osobę tworzącą rodzinę zastępczą; osiem – wychowawcę w placówce opiekuńczo-wychowawczej; cztery – osoby prowadzące rodzinne domy dziecka, jedna – pracownika PCPR i trzy – inne osoby wybrane przez wychowanków, np. siostra, partner.

Najczęstszym opiekunem rodzic zastępczy

W kontrolowanych 512 sprawach wszyscy wybrani przez wychowanków opiekunowie zostali zaakceptowani przez dyrektorów jednostek, choć w wypowiedziach zaznaczali oni, że nie zawsze taka sytuacja miała miejsce. Dyrektor **PCPR w Puławach** wskazała, że bywały przypadki, iż przed opuszczeniem pieczy uaktywniali się rodzice biologiczni wychowanków, szczególnie z pieczy instytucjonalnej, którzy wcześniej mieli ograniczoną władzę rodzicielską i którzy widzieli jedynie możliwość wspólnego dysponowania świadczeniami przyznanymi ich dzieciom. Czasem wskazywane były też osoby, które same wymagały wsparcia.

Z wypowiedzi dyrektorów centrów wynika, że usamodzielniający się wychowankowie nie mają zazwyczaj problemów z wyborem opiekuna, choć zaznaczano, że takie trudności mogą się pojawić w przypadku osób niepełnosprawnych lub osób sprawiających kłopoty wychowawcze. Wówczas opiekunem zostaje najczęściej pracownik placówki opiekuńczo-wychowawczej, PCPR lub MOPR.

Co prawda ustawodawca nie określił kwalifikacji, jakie powinien posiadać opiekun usamodzielnienia, jednak opiekunem takim powinna zostać osoba dająca rękojmię należytego wykonywania powierzonych jej zadań, a w rzeczywistości w wielu przypadkach jest jedynie spełnieniem formalności, nie zaś realnym wsparciem dla wychowanka.

Nie wszyscy wybrani przez wychowanków opiekunowie dają rękojmię należytego wykonywania swoich zadań, jak zaznaczyła Dyrektor **MOPS w Zielonej Górze** – opiekunami są często osoby z rodziny biologicznej wychowanka lub z kręgu jego znajomych. Z tej grupy opiekunów aż 80% nie daje gwarancji należytego pełnienia tej funkcji. Podobną opinię ma Zastępca Dyrektora **PCPR we Wrocławiu** – około 80% opiekunów nie daje rękojmi należytego wykonywania funkcji, przede wszystkim z powodu braku świadomości jakich zadań się podejmują.

Dodatkowo, jak wskazała Dyrektor **PCPR w Zgierzu** – ustawa o pieczy zastępczej w żaden sposób nie określa zadań opiekuna usamodzielnienia, odsyła tylko do IPU, gdzie określa się zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem, co w skrajnych przypadkach może być zapisane tylko w jednym zdaniu. Dyrektor **PCPR w Krasnymstawie** dodał – ustawa o pieczy zastępczej nie określa zadań, kwalifikacji czy kompetencji opiekuna usamodzielnienia ani wskazówek odnośnie postępowania.

Dodatkową kwestią jest brak możliwości monitorowania przez opiekuna procesu usamodzielnienia wychowanka, co wynika z wypowiedzi Zastępcy Dyrektora **PCPR w Poznaniu** – opiekun nie ma możliwości monitorowania procesu usamodzielnienia dorosłego wychowanka mieszkającego poza placówką, który nie chce przekazywać informacji o swojej aktualnej sytuacji, a instytucje pomocowe nie mają prawa udzielać informacji osobom postronnym.

**Posiadanie IPU
warunkiem
otrzymania pomocy**

Warunkiem przyznania osobie usamodzielnianej pomocy na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie jest m.in. posiadanie zatwierdzonego IPU²⁴. Taki Program jest ważnym dokumentem, gdyż określa istotne dla przyszłości wychowanka aspekty, pozwala na zaplanowanie jego drogi życiowej, przedstawia zaplanowane działania, które należy podjąć, aby wychowanek mógł osiągnąć wyznaczone cele, w szczególności przygotować się do samodzielnego życia. IPU jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności, a następnie zatwierdzany przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie²⁵.

**Wychowankowie
i opiekunowie
o przygotowaniu IPU**

Badania ankietowe wykazały, że zdecydowana większość usamodzielnianych wychowanków nie miała problemów przy opracowaniu IPU, podkreślając jednocześnie, że przy sporządzeniu tego dokumentu pomocni byli także pracownicy PCPR. Osiem osób, spośród 69, którzy udzielili odpowiedzi (11,6%), wskazało, że w momencie opracowania Programu nie byli w stanie określić czego chcieliby w przyszłości, nie potrafili sprecyzować planów związanych z edukacją oraz zaplanować momentu opuszczenia pieczy zastępczej.

Nieco inne odpowiedzi w tym zakresie wynikają z anonimowej ankiety skierowanej do opiekunów usamodzielnianych wychowanków, gdzie aż niemal połowa z nich (49 opiekunów spośród 108 odpowiadających, tj. 45,4%) wskazała na problemy przy opracowaniu IPU. Najczęściej pojawiającymi się problemami były: niesprecyzowanie lub brak planów na przyszłość osoby usamodzielnianej; niedojrzałość emocjonalna; brak motywacji i zaangażowania; brak możliwości finansowych na rozpoczęcie samodzielnego życia; brak pomocy ze strony rodziny biologicznej lub niechęć podopiecznego do współpracy.

Dyrektor **PCPR w Pruszczu Gdańskim** wskazała dodatkowo, że dużym problemem przy opracowaniu IPU jest fakt, że przygotowuje go osoba, która nie posiada najczęściej sprecyzowanych planów co do własnej przyszłości. Powoduje to, że sporządzenie Programu ma na celu jedynie spełnienie wymogów ustawowych, koniecznych do uzyskania świadczeń.

Dyrektor może odmówić zatwierdzenia IPU i zgłosić do niego uwagi, po uwzględnieniu których doszłoby do zaakceptowania dokumentu. Kontrola wykazała, że w żadnym przypadku taka sytuacja nie miała miejsca i 512 sprawach objętych analizą, wszystkie przedłożone przez wychowanków oraz ich opiekunów Programy zostały zatwierdzone przez dyrektorów jednostek. W ośmiu, spośród 17 skontrolowanych centrów część IPU opracowano w terminach krótszych niż miesiąc przed osiągnięciem przez wychowanków pełnoletności. Należy jednak zauważyć, że sytuacja dotyczyła niewielkiego odsetka spraw, tj. opóźnienie odnosiło się do 27 spośród 512 analizowanych Programów, tj. 5,3%. Należy także zaznaczyć, że większość opóźnień miała miejsce w latach 2015–2019, tj. przed okresem objętym kontrolą. Najwięcej opóźnień w opracowaniu IPU stwierdzono w PCPR w Lublinie, gdzie niemal połowa z nich została przygotowana po wskazanym terminie.

Nieprawidłowość

PCPR w Lublinie: analiza dokumentacji 31 wychowanków pieczy zastępczej wykazała, że w przypadku 17 z nich IPU zostały sporządzone co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, stosownie do przepisów art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. W pozostałych 14 przypadkach (45,1%) obyło się to z opóźnieniem względem ww. terminu. IPU zostały opracowane w okresie od dwóch dni przed osiągnięciem pełnoletności do dwóch lat po ukończeniu 18. roku życia przez wychowanka.

²⁴ Art. 145 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

²⁵ Art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.

Opóźnienia
w opracowaniu IPU

Powodem niedochowania ustawowego terminu opracowania IPU były m.in. trudności w zorganizowaniu spotkania koordynatora lub pracownika socjalnego z opiekunami usamodzielniania i osobami usamodzielnianymi, problemy zdrowotne wychowanków pieczy zastępczej, system pracy wprowadzony w związku z pandemią, ponadto powielano błędy wynikające z nieterminowego wskazania opiekuna usamodzielniania, tj. opóźnienia w wyborze opiekuna skutkowały zazwyczaj opóźnieniami w opracowaniu Programu.

Dobra praktyka

Kierownik Działu do spraw Pracy z Rodziną i Dzieckiem w **PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim** wskazał, że Centrum zaleca, aby Programy były składane wcześniej w celu ich weryfikacji, poprawy i dokonania ustaleń, co pozwoli na przekazanie do zatwierdzenia przez Dyrektora dopracowanych dokumentów.

Zgodnie z art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej, opracowane dla usamodzielnianych wychowanków oraz zatwierdzone IPU w szczególności powinny określać: zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielniania oraz sposób uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia. Zdaniem NIK Programy powinny też wskazywać miejsce, w którym wychowanek będzie zamierzał się osiedlić, po opuszczeniu pieczy zastępczej, a także terminy realizacji poszczególnych działań, a w szczególności terminy ubiegania się o świadczenia finansowe na realizację IPU, w tym na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie lub zagospodarowanie.

Przygotowanie IPU
– spełnienie
ustawowego wymogu

Kontrola wykazała, że nie wszystkie przygotowane dokumenty uwzględniały wymagania, co do treści wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, przykładowo zakres współpracy osoby usamodzielnianej z opiekunem wynikał z IPU opracowanych tylko przez osiem spośród 17 skontrolowanych jednostek, tj. 47%.

Nieprawidłowości

PCPR w Raciborzu: w siedmiu przypadkach poddanych badaniu, w aktach usamodzielnianych, którzy otrzymali pomoc na kontynuowanie nauki lub usamodzielniania, podstawą przyznania świadczenia było zatwierdzone przez Dyrektora PCPR IPU, w którym – wbrew wymogom określonym w art. 145 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej – nie określono zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielniania.

PCPR w Lublinie: wśród IPU sporządzonych dla 31 osób objętych badaną próbą w 26 przypadkach nie określono zakresu współdziałania opiekuna z osobą usamodzielnianą. PCPR udzieliło tym wychowankom pomocy na kontynuowanie nauki lub na usamodzielnienie, mimo że przepisy art. 145 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowiły, że warunkiem przyznania takiej pomocy jest złożenie wniosku oraz posiadanie zatwierdzonego IPU określającego w szczególności zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielniania.

PCPR w Zgierzu: w żadnym spośród 30 przeanalizowanych IPU nie określono zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielniania, co stanowiło naruszenie art. 145 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej.

Nieco lepiej było w przypadku wskazywania w IPU sposobu uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz podjęcia przez nią zatrudnienia. Takie ustalenia znajdowały się praktycznie we wszystkich Programach, lecz w części z nich wskazywano bardzo ogólne postanowienia, bez wyznaczania ram czasowych, co może prowadzić do wniosku, że dokumenty zostały wypełnione bardzo lakonicznie, bez należytej staranności i zostały

opracowane w celu spełnienia ustawowych wymogów dotyczących warunku otrzymania pomocy. IPU o takiej treści były zatwierdzane przez dyrektorów skontrolowanych jednostek.

Nieprawidłowości

PCPR w Lublinie: część Programów zatwierdzonych przez Dyrektora zawierała ogólne, niezindywidualizowane zapisy, które nie określały terminów realizacji poszczególnych zadań, np. jako cele wymieniano: „kontynuowanie nauki”, „podejmowanie oferowanych szkoleń/kursów” – bez wskazania konkretnych – w jakich szkołach, przez uczestnictwo w jakich kursach, zdobycie jakiego wykształcenia, umiejętności zawodowych. Nie wskazano też terminów realizacji działań, sposobu uzyskania/osiągnięcia celów lub zadań zawartych w dokumencie, czy sposobów (wskaźników) oceny wykonania zadań.

PCPR w Pabianicach: z IPU wynikały zadania oraz sposób i formy ich realizacji, jednak terminy poszczególnych działań określono na ogół w sposób „miękki”, np. „w trakcie pobytu w pieczy zastępczej”, „po opuszczeniu pieczy zastępczej”, „w chwili otrzymania lokalu” (w odniesieniu do pomocy na zagospodarowanie).

Programy nieprawidłowe, lecz zatwierdzone

Wszystkie IPU zostały zatwierdzone przez kierowników skontrolowanych jednostek, właściwych do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie.

W opinii NIK takie działania kierowników powiatowych centrów pomocy rodzinie należy uznać jako nierzetelne. Określając w przepisach ustawowych wymóg ujęcia w IPU zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z jej opiekunem ustawodawca kierował się dbałością o jakość tej współpracy, zaś celem jednoznacznego określenia zakresu współdziałania było uchronienie ww. osób przed niepotrzebnymi sporami kompetencyjnymi.

Program usamodzielnienia w związku ze zmianą sytuacji życiowej wychowanka, np. zakończenie nauki, podjęcie pracy wykluczającej dalszą naukę, urodzenie dziecka, czy otrzymanie mieszkania może ulegać zmianie. Zmiany Programu wymagają zatwierdzenia przez kierownika PCPR powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie²⁶.

Kontrola wykazała, że we wszystkich jednostkach modyfikacje IPU były sporządzane, jednak nie zawsze takich zmian dokonywano systematycznie, zaś postanowienia zawarte w części z nich były nieprecyzyjne. Stwierdzono też przypadki wypłacenia pomocy na kontynuowanie nauki oraz na usamodzielnienie osobom, które nie posiadały aktualnych Programów, zatwierdzonych przez dyrektorów centrów.

Nieprawidłowości

PCPR w Krasnymstawie: dwóm wychowankom, w latach 2020–2022 przyznano wsparcie finansowe na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki o łącznej wartości 22,7 tys. zł nie dokonując zmian w IPU, w którym wskazano inny, wcześniejszy termin udzielenia tej pomocy. PCPR nie podjął w tych sprawach działań zmierzających do modyfikacji/aktualizacji tych Programów.

PCPR w Kutnie: nie wszystkie indywidualne programy usamodzielnienia realizowano terminowo. W przypadku sześciu osób usamodzielnianych nie dokonano modyfikacji IPU, mimo iż otrzymali oni pomoc w innych terminach niż wynikało to z IPU, a PCPR nie podjęło działań wyjaśniających.

²⁶ Art. 145 ust. 6a pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej.

**Przypadki
nieinformowania
innych powiatów
o wychowankach**

PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim: w okresie objętym kontrolą, w modyfikacjach IPU trzech wychowanków nie zawsze precyzyjnie wskazano zakres zmian w planie, w tym sposób uzyskania wykształcenia oraz termin realizacji. Przykładowo, w modyfikacji IPU wychowanek podawał, że będzie kontynuował naukę do 25. roku życia, ale nie precyzował w jakiej szkole, ani jakie kwalifikacje planuje zdobyć. Jako termin realizacji wychowankowie wraz z opiekunami usamodzielnienia podawali także: po ukończeniu nauki, po otrzymaniu mieszkania, po opuszczeniu rodziny zastępczej/placówki.

Zdaniem NIK, taki sposób sformułowania założeń IPU nie mobilizuje wychowanków do podejmowania starań mających na celu realizację zaplanowanych działań, a ponadto brak konkretów utrudnia dokonanie oceny wywiązania się wychowanków z tych działań.

Kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie informuje powiat właściwy ze względu na planowane miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej o zamiarze osiedlenia się tej osoby w miejscowości wskazanej w IPU oraz przesyła mu kopię tego programu i informacje o opiece usamodzielnienia²⁷.

W znacznej większości przypadków, gdy usamodzielniany wychowanek wyraził chęć osiedlenia się poza terenem danego powiatu, kontrolowane jednostki przekazywały do właściwego powiatowego centrum pomocy rodzinie kserokopię IPU wraz z dokumentem dotyczącym wyznaczenia opiekuna usamodzielnienia, a także kserokopie dokumentów potwierdzających umieszczenie wychowanka w pieczy zastępczej, okres przebywania w niej oraz informację czy i w jakim zakresie wychowanek otrzymał już pomoc.

Kontrola wykazała, że w przypadku jednego wychowanka, taka informacja nie została przekazana, obowiązek ten został zrealizowany dopiero w trakcie trwania kontroli NIK.

Nieprawidłowość

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: dyrektor nie poinformował właściwego powiatu o zamiarze osiedlenia się osoby usamodzielnianej na terenie tego powiatu oraz nie przesłał mu kopii IPU wraz z informacją o opiece usamodzielnienia, pomimo, że taki zamiar ww. osoba zgłosiła w dniu 15 września 2022 r. Powyższe dokumenty zostały przesłane dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 10 sierpnia 2023 r., tj. po 329 dniach od powzięcia informacji o zamiarze osiedlenia się wychowanka na terenie innego powiatu.

Powodem nieprzekazania dokumentów, jak wyjaśnił Dyrektor PCPR, był brak w ustawie o pieczy zastępczej jednoznacznego wskazania terminu, w jakim należy przesłać ww. informację.

W opinii NIK podjęcie działań po upływie niemal roku od powzięcia informacji nie może zostać uznane za działalnie wykonywane z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie. Ponadto może to rzutować na sytuację PCPR działającego w powiecie, na terenie którego wychowanek zamierzał się osiedlić i w budżecie którego mogły nie zostać zaplanowane środki na pomoc dla tej osoby usamodzielnianej.

Powodem nieprzekazania informacji i dokumentów przez inny **PCPR – w Krasnymstawie** był brak jednoznacznej deklaracji osoby usamodzielnianej odnośnie do miejsca osiedlenia się po opuszczeniu pieczy zastępczej.

²⁷ Art. 145 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej.

Przykład

PCPR w Krasnymstawie: spośród 30 spraw objętych kontrolą w jednym przypadku osoba usamodzielniana zgłosiła zamiar osiedlenia się poza terenem powiatu. Nie poinformowano o tym fakcie właściwej jednostki, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor PCPR, w rozmowach wychowanek nie określił jeszcze czy pozostanie na stacji czy osiedli się w domu rodzinnym na terenie powiatu krasnostawskiego. Zgodnie z IPU, zakończenie procesu usamodzielniania przewidziano na sierpień 2023 r. Po ukończeniu szkoły branżowej wychowanek ma sprecyzować swoje plany, co do miejsca osiedlenia się.

Problematyczny brak wzoru IPU

Część dyrektorów zarówno kontrolowanych centrów, jak i jednostek niekontrolowanych zwracała uwagę na problem braku wzorów dokumentów wymaganych w procedurze usamodzielniania, w szczególności wzoru IPU. Brak takiego wzoru spowodowało opracowanie przez centra własnych wzorów dokumentów. Kontrola wykazała, że dokumenty te jednak dość zasadniczo się od siebie różniły, w części z nich nie umieszczono podstawowych informacji o wychowanku, np. daty i miejsca urodzenia, daty i podstawy umieszczenia w pieczy zastępczej, danych dotyczących rodziny zastępczej oraz rodziny naturalnej, terminów realizacji poszczególnych zadań wynikających z IPU.

Z wypowiedzi Dyrektora **PCPR w Pabianicach** wynika, że powinny zostać opracowane ogólnopolskie wzory dokumentacji, np. indywidualnego programu usamodzielniania oraz wniosku o udzielenie pomocy pieniężnej na zagospodarowanie oraz usamodzielnienie. Brak takich wzorów jest problematyczny w szczególności w sytuacji, gdy dochodzi do współpracy między powiatami, niekiedy trudno jest określić niezbędne dane, choćby adres pobytu wychowanka przed umieszczeniem po raz pierwszy w pieczy zastępczej.

Podobnie uważa Dyrektor **PCPR w Ożarowie Mazowieckim** – utworzenie ramowego wzoru IPU i katalogu niezbędnych dokumentów byłoby zdecydowanym ułatwieniem w codziennej pracy osób zajmujących się wsparciem wychowanków przygotowujących się i będących w procesie usamodzielniania. Na przestrzeni wielu lat centra wypracowały własne wzory IPU, wniosków i załączników, które nie zawsze są akceptowane w innych powiatach.

Dyrektor **PCPR w Puławach** – trudnością jest brak jednolitego wzoru dokumentu IPU. Głównym problemem jest brak doprecyzowania dat zamierzonych działań i zbyt długi okres przewidywanych planów. Każda jednostka tworzy swój własny wzór dokumentu, który z jej punktu widzenia zawiera niezbędne informacje do objęcia pomocą osoby usamodzielnianej. Jednak te różne wzory dokumentów okazywały się niewystarczające we współpracy między powiatami, a szczególnie placówkami. Często brakowało w nich dat przy określaniu działań, co ma wpływ na plany budżetowe jednostki. Powodowało to trudności we współpracy, zwroty IPU w celu uzupełnienia niezbędnych danych. Jest to istotne, gdy dzieci trafiają do rodzin zastępczych lub placówek w odległych miejscowościach. W obecnej chwili dokument ten ma tylko formalny charakter, jest sporządzany, gdyż wymaga tego ustawa i jest konieczny do uzyskania świadczenia.

Podobne opinie wyrażają też przedstawiciele jednostek niekontrolowanych²⁸.

Dyrektor **MOPR w Gdańsku** – brak jednolitych wzorów obowiązujących w całym kraju, np. wniosku o pomoc, ale szczególnie indywidualnego programu usamodzielniania, jego zmiany, aneksu, zakończenia czy druku monitorowania sytuacji wychowanka będącego w procesie usamodzielniania powoduje trudności związane z częstą zmianą miejsca zamieszkania wychowanków i różnymi wymogami w tym zakresie w różnych powiatach. Generuje to potrzebę uzupełnienia dokumentacji o informacje wymagane w danym miejscu, powoduje

²⁸ Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

zamieszanie i brak zrozumienia ze strony wychowanków. Ujednolicenie druków, w tym wzorów dokumentacji, uporządkowałoby całą procedurę i ułatwiło wychowankowi jej zrozumienie i korzystanie z niej.

Podobną opinię wyraził Sekretarz **Miasta Wrocławia** – głównym problemem związanym z brakiem ramowego wzoru IPU jest opracowywanie przez powiaty różnych, czasem mało czytelnych własnych wzorów. Niektóre programy sporządzane są w formie opisowej, czasem informacje w nich zawarte są mało istotne, powielają się, brakuje natomiast dat realizacji poszczególnych działań. Często brakuje także przejrzystości opisanych form pomocy, z których wychowanek planuje skorzystać i celu ich przeznaczenia. Brak danych lub ich niespójność wiąże się zawsze z koniecznością doprecyzowania programu, co wydłuża całą procedurę usamodzielniania i powoduje konieczność oczekiwania przez wychowanka na otrzymanie wsparcia. Ujednolicenie ramowego wzoru IPU przyczyniłoby się do usprawnienia współpracy i całego procesu usamodzielniania wychowanków. Ponadto brak takiego wzoru umożliwia tworzenie programów ogólnych i skrajnie uniwersalnych, co w konsekwencji utrudnia skuteczną i rzetelną ocenę postępów w procesie usamodzielniania, a w niektórych sytuacjach samym wychowankom umożliwia dowolne manipulowanie dokumentem poprzez jego wielokrotne modyfikacje. Taki wzór powinien zawierać proste sformułowania, które będą zrozumiałe, jasne dla wychowanków oraz ich opiekunów.

Monitorowanie procesu usamodzielniania w nielicznych centrach

Podczas kontroli ustalono, że w części jednostek wprowadzone zostały procedury służące monitorowaniu i nadzorowaniu procesu usamodzielniania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. Takie zasady obowiązywały w trzech, spośród 17 skontrolowanych centrów.

Przykład

PCPR w Kutnie: wypracowano i wdrożono narzędzia (procedury) służące monitorowaniu i nadzorowaniu procesu usamodzielniania, w tym działań zaplanowanych w IPU. Zawarto je w Procedurach i obiegu dokumentów w zakresie ustawy o pieczy zastępczej. W zakresie przyznawania pomocy na kontynuowanie nauki prawo do przyznanego świadczenia było weryfikowane przez pracownika Działu Pomocy Rodzinie i Świadczeń według potrzeb, jednakże nie rzadziej niż na początku każdego semestru szkolnego lub akademickiego. We wzorze IPU zobowiązano osobę usamodzielnianą do: realizacji IPU zgodnie z jego postanowieniami, przedkładania w PCPR na początku każdego semestru zaświadczenia stwierdzającego kontynuowanie nauki, dokonywania zmian w IPU we współpracy z opiekunem usamodzielniania oraz przedkładania ich do zatwierdzenia właściwemu PCPR. W zakresie przyznania pomocy na zagospodarowanie, po zakupie artykułów, pracownik Działu Pomocy Rodzinie i Świadczeń dokumentował dokonane zakupy fakturami i innymi dokumentami księgowymi.

W jednym ze skontrolowanych centrów, mimo iż wprowadzono zasady dotyczące weryfikowania i oceny realizacji zadań zaplanowanych w IPU, takich czynności nie przeprowadzano.

Nieprawidłowość

PCPR w Mińsku Mazowieckim: procedura udzielania pomocy usamodzielnianym wychowankom w PCPR w Mińsku Mazowieckim opuszczającym po osiągnięciu pełnoletniości rodzinę zastępczą / rodzinny dom dziecka / placówkę opiekuńczo-wychowawczą określała zasady weryfikowania realizacji celów i zadań zaplanowanych w IPU. Zgodnie z Procedurą dokonywanie weryfikacji i oceny IPU przeprowadzane powinno być w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż co pół roku, przez osobę usamodzielnianą wraz z opiekunem usamodzielniania oraz pracownikiem socjalnym lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej odpowiedzialnym za współpracę z osobami usamodzielnianymi. Kontrola wykazała, że w żadnej

z 30 analizowanych spraw nie dokonywano regularnie, tj. co pół roku, weryfikacji i oceny IPU, a w przypadku 10 osób nie przeprowadzono ani jednej weryfikacji i oceny Programu przez cały okres jego realizacji. Powodem tego, według wyjaśnień Dyrektora Centrum była niechęć wychowanków do współpracy w zakresie pomocy i gromadzenia dokumentacji, wyjazdy wychowanków za granicę oraz ograniczenia związane z pandemią i wprowadzoną wówczas pracą rotacyjną.

Monitorowanie procesu usamodzielnienia, jak wskazywali dyrektorzy pozostałych jednostek odbywało się przez realizację postanowień zapisanych w IPU, a w przypadku zmian poprzez dokonywanie jego modyfikacji. Ponadto, od korzystających z pomocy na kontynuowanie nauki wymagano przedłożenia zaświadczenia potwierdzającego uczęszczanie do szkoły czy uczelni, mimo że taki obowiązek nie wynikał już z ustawy o pieczy zastępczej²⁹ lub bezpośrednio pracownik prowadzący sprawę występował do szkoły lub uczelni w celu potwierdzenia faktu uczęszczania wychowanka lub promowania na kolejny semestr czy do kolejnej klasy.

Rozliczanie przez wychowanków otrzymanej pomocy

W zdecydowanej większości objętych kontrolą jednostek, osoby usamodzielniane otrzymujące pomoc finansową na zagospodarowanie i usamodzielnienie przedstawiały dokumenty potwierdzające dokonanie zaplanowanych zakupów. Takie rozliczanie przyznanych środków, mimo że ustawa o pieczy zastępczej nie obliguje do tego typu działań, wymagane było przez 12, spośród 17 jednostek. Powodem tego, jak wskazywali dyrektorzy, była konieczność powzięcia informacji czy wychowanek nie zmarnotrawił przyznanych środków, co zgodnie z art. 151 ust. 3 ustawy pieczy zastępczej wiąże się z uchyleniem lub zmianą decyzji przyznającej świadczenie.

W opinii NIK potrzeba przeznaczenia otrzymanych środków na konkretne przedmioty (np. wyposażenie mieszkania, zakup sprzętu lub pomocy naukowych) powinna zostać stwierdzona w procesie przygotowawczym do wydania decyzji administracyjnej przyznającej świadczenie, np. w ramach wizyty w miejscu ich zamieszkania, gdzie omawiane są potrzeby oraz wskazywane kierunki działań. W taki sposób zadanie to realizowane było przez jeden PCPR.

Dobra praktyka

PCPR w Kielcach: w przypadku przyznania pomocy na usamodzielnienie, jej zasadność weryfikowano w trakcie wizyt w miejscu zamieszkania osób przed jej przyznaniem, gdyż jak wskazała Dyrektor PCPR pracownicy Centrum znają sytuacje życiowe tych osób, zatem nie było potrzeby dodatkowego dokumentowania sposobu wydatkowania środków. Wydatki te powstawały w związku z realizacją IPU.

5.1.3. ORGANIZACJA PRACY W POWIATOWYCH CENTRACH POMOCY RODZINIE

W przypadku gdy organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest PCPR, w centrum tym tworzy się zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej³⁰. Ustawodawca dopuścił zatem możliwość pełnienia przez centrum funkcji organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, lecz w takiej sytuacji powiat zobligowany jest do utworzenia zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej.

²⁹ Zgodnie z art. 146 ust. 6 ustawy o pieczy zastępczej w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2014 r., osoba usamodzielniana otrzymująca pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki jest obowiązana przedłożyć, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, zaświadczenie stwierdzające kontynuowanie nauki.

³⁰ Art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.

Zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej nie tylko do pieczy

Jako element struktury organizacyjnej zespół ten powinien znaleźć się w regulaminie organizacyjnym powiatowego centrum³¹.

Podczas kontroli ustalono, że w trzech, spośród 17 kontrolowanych jednostek, nie powołano zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej, lub innej komórki organizacyjnej, w gestii której leżałyby wyłącznie sprawy dotyczące rodzinnej pieczy zastępczej, a w jednej z nich do zadań działu zajmującego się rodzinną pieczą zastępczą należały także zadania wynikające z innych ustaw, m.in. kwestie dotyczące cudzoziemców i przeciwdziałania przemocy domowej. W jednym centrum powołany przez dyrektora Zespół do Spraw Rodzinnej Pieczy Zastępczej nie został ujęty w Regulaminie organizacyjnym PCPR.

Nieprawidłowości

PCPR w Zgierzu: zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi PCPR, komórce odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej powierzono inne zadania, niewynikające z ustawy o pieczy zastępczej. W przypadku aktualnie obowiązującego regulaminu, w dziale ds. pieczy zastępczej, cudzoziemców i przeciwdziałania przemocy wyodrębniono wieloosobowe stanowisko ds. pieczy zastępczej, do którego zadań, poza związanymi z pieczą zastępczą (rodzinną i instytucjonalną), należało także: wsparcie i realizacja świadczeń dla usamodzielnianych osób opuszczających m.in. domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, zakłady poprawcze, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii, młodzieżowy ośrodek wychowawczy. Do zadań tego stanowiska należało także tworzenie i realizacja programów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej oraz nadzór nad realizacją programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy domowej, pomoc osobom mającym trudności w integracji ze środowiskiem, które otrzymały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, sporządzanie i opracowanie IPU dla cudzoziemców oraz prowadzenie i realizacja świadczeń dla posiadaczy Karty Polaka. Działanie takie było niezgodne z art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej. Według wyjaśnień Dyrektor PCPR tworząc ww. stanowisko przypisano mu rozszerzone kompetencje o nowe zadania wynikające z powszechnie obowiązujących ustaw.

PCPR w Lublinie: regulamin organizacyjny PCPR przewidywał, że do zadań Działu ds. Pieczy Zastępczej należało m.in.: organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne przez wspieranie procesu usamodzielnienia; finansowanie pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym; udzielanie wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej; koordynowanie programów usamodzielnienia; sporządzanie sprawozdań; organizowanie pracy zespołu ds. rodzinnej pieczy zastępczej.

PCPR w Mińsku Mazowieckim: powołany zarządzeniem Dyrektora PCPR Zespół do Spraw Rodzinnej Pieczy Zastępczej nie został ujęty w Regulaminie organizacyjnym PCPR przyjętym uchwałą Zarządu Powiatu Mińskiego z dnia 10 maja 2021 r.

NIK wskazuje, że mimo iż ustawa o pieczy zastępczej nie doprecyzowuje kto powinien wchodzić w skład zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej, jak również kto kieruje jego pracami i jaki jest zakres jego zadań, samodzielności i odpowiedzialności, to bezspornym pozostaje, że zespół taki nie powinien realizować zadań wynikających z innych ustaw. W opinii NIK taki zespół powinien wykonywać zadania związane wyłącznie z rodzinną pieczą zastępczą, jak bowiem wskazano w Komentarzu do ustawy³² rolą organizatora jest przede

³¹ B. Królak, M. Rączka, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa 2017 r., str. 211.

³² Jw.

wszystkim troska o rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, a więc inicjowanie ich tworzenia, kwalifikowanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz wspieranie funkcjonujących już rodzin zastępczych.

Za takim stanowiskiem przemawia także zmiana ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która miała miejsce w 2014 r.³³, gdzie dokonano zmiany art. 76 ust. 2 poprzez dookreślenie zapisu mówiącego, iż w przypadku gdy organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest PCPR, w centrum tworzy się zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej. Poprzednie brzmienie artykułu to: w przypadku gdy wyznaczoną jednostką organizacyjną jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, w centrum tym tworzy się zespół do spraw pieczy zastępczej.

Takie wyodrębnienie zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej służyć ma jak najlepszemu realizowaniu zadań w zakresie organizacji pieczy zastępczej dla dobra umieszczonych w niej dzieci i ich rodzin. Ustawodawca poprawnie przyjął, że zachodzi potrzeba wydzielenia zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej jako struktury samodzielnej, w zakresie kompetencji którego leżą tylko sprawy takiej pieczy, gdy przedmiotem aktywności PCPR jest wiele innych obszarów. Jest to rozwiązanie właściwe także z tego powodu, że pracownicy takiego zespołu mają szansę zostać prawdziwymi specjalistami organizacji rodzinnej pieczy zastępczej, a to w związku ze skupieniem się tylko na niej, posiadaniem wąskiego zakresu kompetencji, zaangażowaniem się na rzecz już funkcjonujących rodzin zastępczych, jak też pozyskiwaniu nowych chętnych do podejmowania się takiej roli. Zadania te w imieniu organizatora rodzinnej pieczy zastępczej jako instytucji wykonują zatrudnieni przez niego pracownicy. Wszak organizator jest „jedynie” instytucją, urzędem administracji publicznej, który, jak każdy tego typu podmiot, działa przez swoich pracowników. To od ich kompetencji i zaangażowania, ale także od stworzonych im przez starostę lub prezydenta miasta, a bliżej przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie lub dyrektora miejskiego ośrodka pomocy rodzinie, lub przez osobę stojącą na czele zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej, zależeć będzie, jakie faktycznie będą warunki do realizowania przez nich zadań w zakresie organizacji rodzinnej pieczy zastępczej³⁴.

Nawet 21 rodzin pod opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej

Organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej zatrudniają koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej³⁵, pod opieką których, zgodnie z art. 77 ust. 4 ustawy nie może być łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka.

Wszystkie skontrolowane przez NIK jednostki zatrudniały koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i ich liczba w latach objętych kontrolą pozostawała na zbliżonym poziomie. W 2020 r. w 17 centrach pracowało 95, w 2021 r. – 93 i w 2022 r. – 95 koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Kontrola wykazała jednak, że w pięciu jednostkach liczba rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka, znajdujących się pod opieką koordynatorów przekraczała ustawowy limit. W skrajnych przypadkach było to nawet 21 rodzin. Należy jednak zaznaczyć, że dyrektorzy tych jednostek podejmowali starania w celu zwiększenia zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Nieprawidłowości

PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim: według stanu na koniec każdego roku, PCPR sprawował opiekę nad: 120 rodzinami zastępczymi i jednym rodzinnym domem dziecka w 2020 r., 118 rodzinami zastępczymi w 2021 r. oraz 109 rodzinami w 2022 r. Wnioski o objęcie wsparciem koordynatora złożyło odpowiednio: 80, 83 i 82 rodziny. Według stanu na koniec 2020 i 2021 roku, Centrum zatrudniało pięciu, a na koniec 2022 r. – sześciu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, z tego w 2022 r. jedna z pracownic przebywała

³³ Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. poz. 1188.

³⁴ Beata Krajewska, Organizatorzy i koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, Polityka Społeczna nr 5–6/2020 r.

³⁵ Art. 79 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

na urlopie wychowawczym. Liczba rodzin objęta opieką koordynatora, na koniec każdego roku objętego kontrolą, przekraczała ustawowy limit.

PCPR w Ożarowie Mazowieckim: w okresie od listopada do grudnia 2020 r. sześciu koordynatorów miało pod opieką od 17 do 21 rodzin, natomiast w okresie od sierpnia do grudnia 2022 r. od 17 do 20 rodzin. Centrum poszukiwało kandydatów na koordynatora poprzez umieszczanie ogłoszeń m.in. na stronie internetowej oraz na portalach społecznościowych Starostwa Powiatu Warszawskiego Zachodniego. W latach 2020–2022 trzykrotnie ogłaszano nabory na stanowisko koordynatora (w 2021 r. ogłoszenie o naborze zamieszczono na stronie BIP PCPR, w 2022 r. na stronie internetowej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz na stronie BIP PCPR, w 2023 r. zamieszczono cztery ogłoszenia na stronach internetowych: PUP w Sochaczewie, PUP w Ożarowie Mazowieckim, BIP Starostwa Powiatu Warszawskiego Zachodniego oraz Uczelni Korczaka.

PCPR w Mińsku Mazowieckim: w latach 2020–2022 przez okres 30 miesięcy koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej mieli pod opieką ponad 15 rodzin zastępczych funkcjonujących na terenie powiatu. Przykładowo w maju, lipcu i sierpniu 2022 r. było to ponad 16 rodzin; w styczniu i lutym 2022 r. ponad 18 rodzin, a w marcu 2022 r. aż 21 rodzin. W sprawozdaniu z działalności Centrum za 2020 r. dyrektor PCPR wskazywała na potrzebę zwiększenia liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. W 2021 r. trzykrotnie ogłaszano nabór na to stanowisko – koordynator został zatrudniony w kwietniu 2022 r.

Zatrudnianie zbyt małej liczby koordynatorów dyrektorzy centrów tłumaczyli problemami z pozyskaniem do pracy osób spełniających ustawowe wymogi oraz ograniczeniami budżetowymi.

Nieco inna sytuacja wystąpiła w **PCPR w Kielcach**, gdzie opieką koordynatora obejmowano niespełną połowę funkcjonujących rodzin zastępczych. Liczba rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka wyniosła: w 2020 r. – 106 (102 rodziny zastępcze oraz cztery rodzinne domy dziecka), w 2021 r. – 118 (114 rodzin zastępczych oraz cztery rodzinne domy dziecka), w 2022 r. – 110 (106 rodzin zastępczych oraz cztery rodzinne domy dziecka). W ww. okresie zatrudniano odpowiednio sześciu, pięciu oraz trzech koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Na dzień 31 grudnia 2020 r. wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej objęto 43 rodziny, natomiast na dzień 31 grudnia 2021 r. – 44 rodziny, co stanowiło odpowiednio 41% oraz 37% rodzin zastępczych, nad którymi opiekę sprawował PCPR. Były to wszystkie rodziny, które o takie wsparcie wnioskowały. Pozostałe rodziny objęto wsparciem pracowników socjalnych PCPR. Na dzień 31 grudnia 2022 r., opieką koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej objętych było 26 rodzin (24%). Spośród trzech zatrudnionych koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, jeden, od 2017 r. był nieprzerwanie nieobecny w pracy, a drugi był zatrudniony od 4 listopada 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. Pozostałym 84 rodzinom zastępczym, wsparcia udzielali pracownicy socjalni PCPR. Na dzień 31 grudnia 2022 r. w porównaniu do 31 grudnia 2021 r. zmniejszyła się o 18 liczba rodzin zastępczych objętych wsparciem koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Sytuacja była spowodowana tym, iż rodziny zastępcze objęte uprzednio opieką jednego z koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, który został przeniesiony na stanowisko pracownika socjalnego, wyraziły chęć dalszej współpracy z tą osobą. W okresie od 19 stycznia do 30 kwietnia 2023 r., jedyny koordynator rodzinnej pieczy zastępczej objął opieką 16 rodzin zastępczych, a od 1 maja 2023 r. sprawował opiekę nad 15 rodzinami zastępczymi. Pozostałe 12 rodzin zastępczych, nad którymi opiekę do 31 grudnia 2022 r. sprawował koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, z którym od 1 stycznia 2023 r. rozwiązano stosunek pracy, nie zostały objęte wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, lecz pracowników socjalnych zatrudnionych w PCPR, pomimo iż rodziny te wnioskowały o opiekę koordynatora i nie wycofały wniosków w tym zakresie. Od 19 stycznia 2023 r. jedyny koordynator rodzinnej pieczy zastępczej

zatrudniony w PCPR objął opieką 16 rodzin zastępczych, co oznaczało przekroczenie limitu 15 rodzin, o którym mowa ustawie o pieczy zastępczej.

W czasie trwania kontroli NIK, z dniem 1 maja 2023 r., w PCPR zatrudniono dodatkowo dwóch koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej (osoby te dotychczas były zatrudnione na stanowisku pracownika socjalnego). Według wyjaśnień Dyrektor PCPR, w związku z zatrudnieniem dwóch koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, od 1 maja 2023 r. sukcesywnie rozpoczęto zbieranie wniosków od rodzin zastępczych o objęcie ich pomocą i wsparciem koordynatorów.

Powiatowe programy rozwoju pieczy zastępczej bez kluczowych elementów

Stosownie do art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja trzyletnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej. Zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej, na podstawie art. 182 ust. 1 ustawy, starosta wykonuje za pośrednictwem m.in. PCPR. Powiatowe programy dotyczące rozwoju pieczy zastępczej, których projekty przygotowane zostały przez skontrolowane centra, uchwalają natomiast rady powiatu. Wyniki kontroli wykazały, że w jednym powiecie takiego programu w ogóle nie opracowano.

Nieprawidłowość

PCPR w Lublinie: regulamin organizacyjny PCPR przewidywał, że do zadań Działu ds. Pieczy Zastępczej należało m.in. opracowanie projektów trzyletnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, a także realizacja tych programów. Centrum nie opracowało projektu powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej, obejmującego rok 2020 i lata wcześniejsze, w konsekwencji czego Rada Powiatu w Lublinie nie uchwaliła takiego programu.

Choć ostatecznie wszystkie skontrolowane powiaty wywiązały się formalnie z obowiązku przyjęcia programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, dokumenty te w praktyce nie mogły spełniać swojej roli, ponieważ nie zawierały kluczowych elementów. Mimo, że w niemal wszystkich dokumentach określono wskaźniki ich realizacji, to jednak nie zawierały one wartości bazowych, ani docelowych przyjętych wskaźników, co w praktyce uniemożliwiało rzetelne monitorowanie stopnia osiągnięcia założonych w programach rezultatów, także w odniesieniu do wychowanków pieczy zastępczej.

NIK zaznacza, że aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy cel został zrealizowany, do każdego celu należy określić miernik. Przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnieść się do rezultatu jaki ma być osiągnięty; mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ; bazować na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach³⁶. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia.

5.2. SKUTECZNOŚĆ UDZIELANEJ POMOCY DLA PEŁNOLETNICH OSÓB OPUSZCZAJĄCYCH PIECZĘ ZASTĘPCZĄ

Osoby usamodzielniane zaplanowały łącznie 3096 zadań do zrealizowania, z których 83,1% zostało zrealizowanych lub było w trakcie realizacji. Nie zrealizowano 486 zadań wynikających z IPU, co stanowiło 15,7% wszystkich zadań ujętych w Programach tych wychowanków. Najwięcej zrealizowanych zadań dotyczyło otrzymania środków finansowych za zagospodarowanie oraz

³⁶ Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

usamodzielnienie, najniższa skuteczność dotyczyła natomiast uzyskania mieszkania z zasobów gminy lub powiatu – w części powiatów realizacja tego zadania nie przekroczyła nawet 40%. Zdarzały się także przypadki, w których osobie usamodzielnianej proponowano pomoc w formie pobytu w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych. Praktycznie żadna z placówek nie udzielała bezpośrednio pomocy w uzyskaniu przez wychowanków zatrudnienia, pomoc taka polegała zazwyczaj na poradnictwie, udostępnieniu stron internetowych oferujących pracę, pomocy podczas rejestracji w powiatowych urzędach pracy, redakcji wraz z wychowankiem dokumentów aplikacyjnych. Skontrolowane centra nie zawsze dokonywały oceny końcowej realizacji IPU oraz nie monitorowały dalszych losów usamodzielnionych wychowanków.

5.2.1. REALIZACJA INDYWIDUALNYCH PROGRAMÓW USAMODZIELNIENIA

Osobie opuszczającej, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, w przypadku gdy umieszczenie w pieczy zastępczej nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu, przyznaje się pomoc na: kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie; udziela się pomocy w uzyskaniu: odpowiednich warunków mieszkaniowych; zatrudnienia, a także zapewnia się pomoc prawną i psychologiczną³⁷.

**Pomoc finansowa
najczęstszą formą
wsparcia**

Dla 512 osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana w skontrolowanych jednostkach, w opracowanych przez nich wraz z opiekunami oraz zatwierdzonych przez dyrektorów centrów Programach, zaplanowano ogółem 3096 zadań do zrealizowania lub celów do osiągnięcia.

Najczęstszymi formami wsparcia wynikającymi z IPU były: otrzymanie środków finansowych za zagospodarowanie oraz usamodzielnienie, które zostały zaplanowane odpowiednio przez 498 oraz 502 wychowanków; otrzymanie pomocy na kontynuowanie nauki zaplanowane przez 407 osób; zdobycie wykształcenia przewidziane przez 354 osoby i zdobycie odpowiednich kwalifikacji zaplanowane przez 132 osoby usamodzielniane. Uzyskanie zatrudnienia wynikało z IPU 296 wychowanków opuszczających pieczę zastępczą, a uzyskanie odpowiednich warunków mieszkaniowych z Programów 196 osób. Ponadto 103 wychowanków zaplanowało uzyskanie przysługujących im świadczeń zdrowotnych; 74 osoby uzyskanie pomocy specjalistycznej, tj. poradnictwa prawnego, psychologicznego, socjalnego; 26 osób utrzymanie kontaktów z rodziną, krewnymi i ze środowiskiem; 13 osób uzyskanie przysługujących im świadczeń rentowych, a cztery osoby zaplanowały uzyskanie alimentów.

**Ponad 83%
zrealizowanych
zadań**

Kontrola wykazała, że łącznie 2574 zadania / cele, spośród 3096 zaplanowanych (83,1%) zostały zrealizowane lub były w trakcie realizacji, odpowiednio 1501 (48,5%) zadań zrealizowano oraz 1073 (34,6%) pozostawały w trakcie realizacji. Nie zrealizowano 486 zadań wynikających z IPU osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana, co stanowiło 15,7% wszystkich zadań ujętych w Programach tych wychowanków. Stopnia realizacji 36 zadań ujętych w Programach, ze względu na brak dokumentacji wskazującej na poziom ich wykonania, nie można było określić. Wyniki kontroli wskazują zatem, że pomoc kierowana do usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej nie była w pełni skuteczna³⁸.

Najniższy poziom realizacji zadań / celów zaplanowanych w IPU wychowanków, a co się z tym wiąże – skuteczności, odnotowano w MOPR w Bytomiu oraz

³⁷ Art. 140 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

³⁸ Na potrzeby kontroli przyjęto, że skuteczność wsparcia udzielanego pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej zostanie zwymiarowana poprzez ustalenie poziomu realizacji zadań zaplanowanych w IPU. Jako skuteczne działania w tym zakresie przyjęto, że zrealizowanych lub w trakcie realizacji było co najmniej 85% zaplanowanych zadań.

w PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim, Skarżysku-Kamiennej, Zgierzu oraz w Pabianicach.

Przykłady

MOPR w Bytomiu: analiza dokumentacji 30 osób – pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, które w latach objętych kontrolą, rozpoczęły proces usamodzielnienia lub były w jego trakcie, wykazała, że dla tych osób zapanowano łącznie – 255 zadań, z tego 188 zadań (73,7%) zostało zrealizowanych lub było w trakcie realizacji (w tym 84 zostało zrealizowanych oraz 104 były w trakcie realizacji), a 67 (26,3%) nie zostały zrealizowane.

PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim: w IPU i ich modyfikacjach zaplanowano ogółem 192 zadania do realizacji, z których: 116 (60%) zostało zrealizowanych, 40 (21%) było w trakcie realizacji, a 27 (14%) nie zrealizowano. W PCPR brak było wiedzy o stanie realizacji pozostałych dziewięciu zadań. Odsetek zadań zrealizowanych w ogólnej liczbie zadań, których realizację zakończono wyniósł 81%.

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: z zaplanowanych 84 zadań: zrealizowano 30 (35,7%), które dotyczyły: znalezienia pracy – sześć, kontynuowania nauki – 10, zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych – 14; nie zrealizowano dziewięciu (10,7%), które dotyczyły: znalezienia pracy – pięć, kontynuowania nauki – dwa, zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych – dwa; w trakcie realizacji pozostawało 38 (45,3%), które dotyczyły: znalezienia pracy – osiem, kontynuowania nauki – 12, zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych – 10, usamodzielnienia rzeczowego i finansowego – jedno; siedem z realizowanych zadań było przerwanych, wszystkie dotyczyły kontynuowania nauki. PCPR nie posiadało danych, co do stanu realizacji siedmiu (8,3%) zadań, z których każde odnosiło się do znalezienia pracy.

**Nawet 100%
realizacja pomocy
finansowej**

Najwięcej zrealizowanych zadań dotyczyło otrzymania środków finansowych na zagospodarowanie oraz usamodzielnienie, gdzie poziom wykonania wynosił ponad 90%, a w kilku przypadkach nawet 100%.

Przykłady

PCPR w Legionowie: otrzymanie pomocy na zagospodarowanie – zaplanowane przez 31 osób, zrealizowane zostało przez 16 z nich, w trakcie realizacji było 13 osób, a niezrealizowane – dwa. Skuteczność – 93,5%. Otrzymanie pomocy na usamodzielnienie – zaplanowane przez 31 osób, zrealizowane – 16, w trakcie realizacji – 14, niezrealizowane – jedno. Skuteczność – 96,8%.

PCPR w Ożarowie Mazowieckim: otrzymanie pomocy na zagospodarowanie zaplanowało 26 osób, zrealizowało 15, a dziewięć było w trakcie realizacji tego zadania, zatem skuteczność wyniosła 100%. Otrzymanie pomocy na usamodzielnienie zaplanowało także 26 osób, zrealizowało 12, a w trakcie realizacji było 14 osób. Skuteczność – 100%.

Należy jednak zaznaczyć, że przekazanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą środków finansowych, które na ten cel zabezpieczone zostały w budżetach wszystkich jednostek, jest najłatwiejszą i najprostszą do realizacji formą pomocy. W opinii NIK koncentrowanie się przez PCPR na tej właśnie formie wsparcia nie przyczynia się do uzyskania przez te osoby pełnej samodzielności, o czym są też przekonani przedstawiciele tych instytucji.

Jak zaznaczyła Zastępca Dyrektora **PCPR we Wrocławiu** – pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie jest formą najmniej skuteczną. Kwoty tych świadczeń są zbyt niskie dla wychowanków, którzy nie dysponują własnym lokalem i jednocześnie zbyt wysokie, aby w pełni pomoc wykorzystać, gdy nie mają pomysłu na co to wsparcie przeznaczyć. Często kończy się tak,

że otrzymaną pomoc przeznaczają na jedzenie, ubranie lub urządzenie się w mieszkaniu partnera lub partnerki czy w domu rodziców, a po wykorzystaniu środków zostają zmuszeni do opuszczenia lokalu.

Podobnie stwierdziła Dyrektor **PCPR w Legnicy** – najmniej skuteczną formą pomocy jest pomoc na zagospodarowanie. Jej kwota jest tak niska, że obecnie wystarcza jedynie na zakup sprzętu AGD (np. lodówka, pralka lub kuchenka). Zdarzają się sytuacje, że wychowanek otrzymuje mieszkanie do remontu, który musi przeprowadzić we własnym zakresie, ale z uwagi na niskie kwoty pomocy i brak dodatkowego wsparcia, np. rodziny – nie może tego mieszkania przyjąć.

Otrzymanie lokalu mieszkalnego – najniższa skuteczność

Najniższa skuteczność, poza nielicznymi wyjątkami, dotyczyła uzyskania mieszkania z zasobów gminy lub powiatu i mimo, że stopień realizacji tego celu ogółem we wszystkich jednostkach wyniósł 70,3%, to w czasie kontroli ustalono, że w części powiatów nie przekroczył nawet 40%.

Przykłady

PCPR w Mińsku Mazowieckim: uzyskanie mieszkania z zasobów samorządowych zaplanowane zostało przez 11 osób, a zrealizowane tylko przez cztery. Skuteczność wyniosła 36,4%.

PCPR w Piasecznie: uzyskanie mieszkania z zasobów gminy lub powiatu zaplanowało 15 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej a zrealizowało sześciu. Skuteczność tej formy wsparcia wyniosła 40%.

Mieszkania chronione – trafny sposób wsparcia wychowanków

Najwyższy poziom realizacji tego zadania odnotowano w powiatach, które posiadały własne mieszkania dla osób usamodzielnianych, np. mieszkania chronione, mieszkania usamodzielnienia. Takie lokale znajdowały się w zasobach 11, spośród 17 powiatów, w których przeprowadzono kontrolę (64,7%).

Przykłady

PCPR w Kutnie: uzyskanie mieszkania z zasobów gminy lub powiatu: zaplanowano w dziewięciu IPU, zrealizowało osiem osób (88,89%), w jednym przypadku ww. zadanie było w trakcie realizacji (11,11%).

PCPR w Legionowie: uzyskanie mieszkania wynikało z IPU dziewięciu osób, z których trzy zrealizowały to zadanie, w trakcie realizacji pozostawało pięć osób, a jedna nie zrealizowała założonego celu. Skuteczność wyniosła 88,9%.

Dobre praktyki

Powiat Kutnowski uzyskał od Miasta Kutno dwa lokale, które na mocy zawartych umów/porozumień od 2004–2005 r. były przeznaczone dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Do 2021 r. ww. lokale w związku z deinstytucjonalizacją pieczy zastępczej zostały przejęte przez PCPR w Kutnie. W lokalach tych mogło zamieszkać sześć lub siedem osób usamodzielnianych, zarówno z rodzinnej jak i z instytucjonalnej pieczy zastępczej. Z mieszkań usamodzielnienia skorzystało: w 2020 r. pięciu, w 2021 r. czterech, a w 2022 r. sześciu usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej.

W okresie objętym kontrolą, w ramach realizacji Projektu *Razem Raźniej*, **PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim** wyposażyło dwa mieszkania treningowe przeznaczone dla ośmiu usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Na zakup, utrzymanie, remont tych mieszkań oraz na materiały do przeprowadzenia treningów (finansowego, umiejętności, higieny itp.) Centrum wydatkowało w tym okresie łączną kwotę 482,1 tys. zł. Projekt *Razem Raźniej* realizowano ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego w latach 2019–2021. Był on

współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Oś Priorytetowa RPSW.09.00.00 „Włączenie społeczne i walka z ubóstwem”, Działanie RPSW.09.02.00 „Ułatwienie dostępu do wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych”, w partnerstwie z Zakładem Doskonalenia Zawodowego w Kielcach i Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim. Najkrótszy okres oczekiwania na umieszczenie w mieszkaniu chronionym to jeden dzień, a najdłuższy – ponad dwa miesiące.

W trzech powiatach nieposiadających mieszkań dla osób usamodzielnianych dostrzegano potrzebę utworzenia takich lokali, co zostało zapisane w powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej lub w sprawozdaniach z działalności centrum składanych corocznie do zarządów powiatów.

Przykłady

PCPR w Mińsku Mazowieckim: w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2021–2023, w celu 3 Pomoc w usamodzielnianiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych ujęto m.in. utworzenie mieszkania chronionego dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej.

PCPR w Raciborzu: składane przez PCPR do Zarządu Powiatu Raciborskiego sprawozdania, w odniesieniu do potrzeb związanych z usamodzielnianiem się wychowanków pieczy zastępczej, wskazywały na potrzebę utworzenia mieszkań chronionych dla takich osób. Jednak jak wyjaśnił Dyrektor PCPR utworzenie mieszkań chronionych w powiecie raciborskim wymaga zaangażowania dużych środków finansowych wykraczających poza możliwości PCPR oraz podjęcia decyzji o przeznaczeniu środków finansowych na ten cel przez Radę Powiatu.

Brak mieszkań podstawowym problemem usamodzielnienia

W opinii NIK podstawą skutecznego usamodzielnienia wychowanków opuszczających pieczę zastępczą jest kwestia mieszkań. Problemu tego nie rozwiązują także mieszkania chronione, które – choć bardzo potrzebne i przydatne – stanowią jedynie okresową formę wsparcia dla tych osób. Brak możliwości szybkiego otrzymania lokalu mieszkalnego powoduje, że osoba opuszczająca pieczę, nie mogąc – ze względów finansowych wynająć mieszkania na wolnym rynku, wraca do rodziny, od której w dzieciństwie z jakiegoś powodu została zabrana. Taka sytuacja stwarza możliwość zaburzenia procesu usamodzielnienia.

Dyrektor **PCPR w Legnicy** – brakuje mieszkań komunalnych dla osób opuszczających pieczę zastępczą. Zdecydowana liczba wychowanków powraca więc do swojego środowiska pochodzenia, a taki stan rzeczy zdecydowanie nie sprzyja procesowi usamodzielnienia oraz wchodzenia w dorosłość.

Kwestia braku mieszkań dla osób opuszczających rodziny zastępcze lub placówki opiekuńczo-wychowawcze podnoszona była właściwie przez wszystkich dyrektorów kontrolowanych jednostek, którzy zaznaczali, że ustawa o pieczy zastępczej zobowiązuje do udzielenia takiej osoby pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, lecz powiaty nie dysponują żadnymi mieszkaniami socjalnymi ani innymi zasobami mieszkaniowymi. W skrajnym przypadku, jak wskazała Dyrektor **MOPR w Bytomiu** – w razie braku możliwości udzielenia wsparcia w tym zakresie osobie usamodzielnianej proponowano pomoc w formie pobytu w mieszkaniu chronionym lub noclegowni, lub jak podobnie zaznaczyła Dyrektor **PCPR we Włocławku** – gdy wychowankowi groziła bezdomność, proponowana była pomoc z Ośrodka Pomocy Społecznej oraz pobyt w schronisku dla bezdomnych.

Na znaczenie mieszkań dla wychowanków pieczy zwracali też uwagę dyrektorzy jednostek niekontrolowanych³⁹. Jak zaznaczyła Dyrektor **MOPS w Zielonej Górze** – główną barierą związaną z usamodzielnieniem jest brak zabezpieczenia

³⁹ Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

potrzeb mieszkaniowych, co znacząco komplikuje wejście w dorosłe i samodzielne życie wychowanków opuszczających pieczę zastępczą.

Podobną opinię wyraziła Dyrektor **PCPR w Legnicy** – pomoc w otrzymaniu mieszkania jest najskuteczniejszą formą wsparcia, jednak nie jest to zadanie łatwe, gdyż w gminach wiejskich praktycznie nie ma mieszkań komunalnych oraz socjalnych. Kolejnym problemem jest to, że wychowankowie odsyłani są do swoich gmin w celu załatwienia sprawy mieszkaniowej, a nie zawsze chcą powracać do tych miejscowości.

Dobra praktyka

System wsparcia finansowego wychowanków pieczy zastępczej w **Gdańsku** został rozbudowany w stosunku do podstawy gwarantowanej ustawą o pieczy zastępczej. Zarządzeniem Dyrektora **MOPR w Gdańsku** od stycznia 2018 r. udziela się pomocy dla osób usamodzielnianych na terenie miasta w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych w formie dofinansowania do wynajmu lokalu mieszkalnego – aktualnie w wysokości 450 zł miesięcznie.

**Ułatwienia
w uzyskaniu
mieszkań przez
wychowanków
w ponad 82% miast**

Z informacji uzyskanych z urzędów miast, w których kontrolowano powiatowe centra pomocy rodzinie wynika, że w 14 z nich (82,3%) wprowadzono przepisy ułatwiające otrzymanie lokalu mieszkalnego przez wychowanków pieczy zastępczej⁴⁰.

Przykład

Urząd Miasta Legionowo: pierwszeństwo zawarcia umowy najmu przysługuje między innymi wychowankom domów dziecka w związku z osiągnięciem przez nich pełnoletności, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a jednocześnie złożyli wniosek o przydział lokalu mieszkalnego w terminie nie później niż sześć miesięcy od dnia opuszczenia domu dziecka w związku z usamodzielnieniem. Ponadto pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu przysługuje także wychowankom rodzin zastępczych, którzy nie są spokrewnieni z opiekunami i nie mają możliwości zamieszkania w lokalu na terenie Legionowa, w którym zamieszkiwali przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej, a jednocześnie złożyli wniosek o przydział lokalu nie później niż sześć miesięcy od dnia opuszczenia rodziny zastępczej w związku z usamodzielnieniem.

Z otrzymanych informacji wynika, że w latach 2020–2022 wychowankowie pieczy zastępczej złożyli do tych urzędów łącznie 301 wniosków o przydział lokalu mieszkalnego, zaś lokale przyznano 162 osobom (53,8%). Średni czas oczekiwania na przydział takiego lokalu wynosił prawie 40 miesięcy.

Część osób usamodzielnianych nie zrealizowała także zadań polegających na podnoszeniu / uzyskaniu wykształcenia czy kwalifikacji zawodowych oraz uzyskaniu pomocy na kontynuowanie nauki. Z IPU 512 osób, których dokumentacja w trakcie kontroli NIK poddana została analizie, łącznie wynikało 893 takie zadania, z których wychowankowie zrealizowali 764, tj. 85,6%.

**Wysoka skuteczność
pomocy
na kontynuowanie
nauki**

Kontynuowanie nauki oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych to, obok uzyskania mieszkania, najbardziej skuteczna forma usamodzielnienia, motywująca wychowanka do dalszego rozwoju, poszerzania wiedzy, inwestowania w siebie. Zdobyte wykształcenie czy kwalifikacje zwiększają szansę uzyskania bardziej satysfakcjonującego zatrudnienia i zapewnienia sobie lepszej przyszłości. Pomoc na kontynuowanie nauki jest wypłacana regularnie i długotrwale, co ułatwia wychowankowi możliwość dalszego rozwoju.

Jak wskazała Dyrektor **PCPR w Piasecznie** – w mojej ocenie najskuteczniejszym wsparciem dla osób usamodzielnianych jest świadczenie na kontynuowanie

⁴⁰ Jw.

nauki, ponieważ motywuje do podnoszenia wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, a tym samym zwiększa szanse na znalezienie zatrudnienia i samodzielne utrzymanie się.

Dyrektor **PCPR w Ożarowie Mazowieckim** zaznaczyła natomiast, że wysokość środków na kontynuowanie nauki przewidziana w ustawie nie jest wystarczająca do tego, aby młody człowiek opuszczający pieczę zastępczą mógł się naprawdę usamodzielnić, dlatego – dostrzegając ten problem w Powiecie Warszawskim Zachodnim zwiększono kwotę tej pomocy, ustalając jej wysokość na 1 tys. zł miesięcznie.

Na kolejną kwestię związaną z pomocą na kontynuowanie nauki zwróciła uwagę Dyrektor **PCPR w Legionowie**, która wskazała na różnice między wysokością pomocy pieniężnej, jaką otrzymuje rodzina zastępcza na pełnoletniego wychowanka pozostającego w pieczy a wysokością pomocy na kontynuowanie nauki. Niebywałe jest, że rodzina otrzymuje większe środki na utrzymanie wychowanka, niż wychowanek, który musi samodzielnie się utrzymać, zdobyć pracę i uczyć się, często na odpłatnych uczelniach. Nasuwa się bowiem pytanie, czy wychowanek pieczy zastępczej wchodzący w przedświecenie dorosłości jest w stanie utrzymać się za obecnie niespełna 700 zł miesięcznie.

**Pozostawanie
w pieczy bardziej
opłacalne niż jej
opuszczenie**

Podobne zdanie wyraziła Dyrektor **PCPR w Kutnie** stwierdzając – przyznanie comiesięcznie wypłacanego świadczenia pieniężnego motywuje wychowanków do dalszej edukacji, do zdobywania kwalifikacji zawodowych i rozwoju, a w perspektywie do zdobycia zatrudnienia. Jednakże wysokość pomocy jest zbyt niska, aby wychowanek mógł za tę kwotę utrzymać swoje gospodarstwo domowe, dlatego często wychowankowie nie opuszczają pieczy zastępczej i tam prowadzą cały proces usamodzielnienia, gdzie mają zapewnione utrzymanie przez placówkę lub rodzinę zastępczą, za dużo wyższe świadczenia dla nich.

W ocenie Dyrektor **PCPR w Lublinie** obowiązująca obecnie kwota na pomoc na kontynuowanie nauki nawet w sposób minimalny nie zabezpiecza podstawowych potrzeb osób usamodzielnianych, a jest to najbardziej skuteczna forma pomocy.

Rodzina zastępcza otrzymuje większe środki na utrzymanie wychowanka, niż wychowanek, który opuścił rodzinę i utrzymuje się samodzielnie. NIK zauważyła, że obecnie pomoc dla rodziny zastępczej spokrewnionej wynosi nie mniej niż 899 zł miesięcznie, pomoc dla rodziny zastępczej niezawodowej i zawodowej wynosi nie mniej niż 1361 zł miesięcznie, a pomoc dla wychowanka na kontynuowanie nauki zaledwie nie mniej niż 681 zł miesięcznie. Taka sytuacja powoduje, że osoby, które mogłyby opuścić rodziny zastępcze i się usamodzielnić, ze względów finansowych dłużej w nich pozostają, przez co nie zwalniają miejsc dla kolejnych osób, które muszą być umieszczone w pieczy zastępczej. Natomiast osoby, które opuszczają pieczę i podejmują trud samodzielnego funkcjonowania, z powodu niskiego wsparcia muszą poszukiwać dodatkowych źródeł utrzymania, co zazwyczaj wiąże się z koniecznością rezygnacji z nauki w trybie dziennym.

W opinii NIK kwoty pomocy dla pełnoletnich wychowanków na kontynuowanie nauki powinny zostać co najmniej zrównane do poziomu kwot dla rodzin zastępczych spokrewnionych. O skuteczności i miarodajności form pomocy można mówić jedynie wówczas, gdy wybór – pozostania w pieczy lub jej opuszczenia – pozostawi się wychowankowi.

**Brak motywacji
wychowanków
przyczyną przerw
w usamodzielnieniu**

Niezrealizowane zadania dotyczyły przede wszystkim osób, które przerwały realizację IPU, przy czym w znacznej większości osoby te nie osiągnęły jeszcze wieku uniemożliwiającego im otrzymanie wsparcia w przyszłości. Przypadki przerwania procesu usamodzielnienia zdarzały się w każdej kontrolowanej jednostce⁴¹.

⁴¹ Za przerwane usamodzielnienie przyjęto sytuację, gdy przez ponad rok wychowanek nie realizował zadań ujętych w IPU, nie składał wniosków o pomoc i mimo starań ze strony centrum nie nawiązywał kontaktu z tą instytucją.

Z informacji uzyskanych od skontrolowanych jednostek wynika, że w latach 2020–2022 proces usamodzielnienia przerwało tam łącznie 287 wychowanków pieczy zastępczej. Analiza dokumentacji 117 z nich wykazała, że najczęstszymi przyczynami przerw usamodzielnienia było: brak motywacji wychowanków do poprawy swojej sytuacji, a w dalszej kolejności mała zaradność życiowa i niechęć do kontynuowania nauki, wyjazd za granicę, kłopoty z prawem (pobyt z areszcie lub zakładzie karnym), problemy osobiste po stracie osób tworzących rodzinę zastępczą, niskie poczucie własnej wartości; założenie rodziny czy uzależnienie od narkotyków lub problemy zdrowotne.

W takich sytuacjach skontrolowane centra podejmowały zazwyczaj działania interwencyjne (wspierające) i wyjaśniające m.in. poprzez: rozmowy pedagogiczne, wsparcie pracownika socjalnego lub koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, prawnika i psychologa, jednak w większości przypadków kontakt był utrudniony lub nieskuteczny, a wychowankowie, mimo deklaracji, nie zgłaszali się w PCPR.

Przykładowo osoba usamodzielniana w modyfikacji IPU z dnia 2 lipca 2019 r. zadeklarowała kontynuowanie nauki do czerwca 2021 r. i po zakończeniu nauki złożenie wniosku o pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie. Wnioski na te formy wsparcia nie zostały złożone do końca maja 2023 r., mimo kilkunastu prób kontaktu podejmowanych przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej z wychowankiem. Wychowanek przeżywał trudności emocjonalne związane ze stratą bliskich osób. Wśród działań zaproponowanych przez koordynatora były m.in.: konsultacje z psychologiem w PCPR i ustalenie wizyty u psychiatry. Z dokumentów wynikały próby wsparcia wychowanka – rozmowa o realizacji IPU, motywowanie i mobilizowanie do pracy nad sobą (18 lutego 2019 r.); rozmowa o sytuacji rodzinnej i szkolnej, realizacji IPU, stymulowanie do pracy i nauki, tworzenie i określanie celów krótkoterminowych, dzielenie zadania na etapy w celu uniknięcia poczucia bezradności i zniechęcenia do jego realizacji, unikanie odkładania na później realizacji zamierzonych celów (14 marca 2019 r.); omówienie planów, zamierzeń, co do dalszej nauki, zatrudnienia, zamieszkania. Ustalenie celów i zadań długoterminowych i sposobu ich realizacji, sporządzenie modyfikacji IPU (2 lipca 2019 r.); mobilizowanie do większej aktywności, wyznaczenia zadań i ich realizowanie – samodyscyplina (2 lutego 2020 r.); rozmowa dot. utraty pracy z powodu pandemii, zobowiązanie zarejestrowania się w PUP, trudna sytuacja emocjonalna – uczęszczanie do poradni w PCPR (10 lipca 2021 r.).

Nierealizowanie IPU powodem zawieszenia pomocy na kontynuowanie nauki

Ustawa o pieczy zastępczej dopuszcza też możliwość zawieszenia pomocy na kontynuowanie nauki, decyzja o zawieszeniu może zostać wydana w przypadku, gdy w trakcie kształcenia w zakładzie kształcenia nauczycieli lub w uczelni osoba usamodzielniana przebywa na urlopie od zajęć lub nie realizuje indywidualnego programu usamodzielnienia⁴².

Podczas kontroli ustalono, że w siedmiu jednostkach wydano łącznie 64 decyzje administracyjne zawieszające pomoc na kontynuowanie nauki. Podstawę wydania zdecydowanej części z nich stanowił art. 148 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, tj. nierealizowanie przez wychowanka opracowanego dla niego IPU. Tylko dwie decyzje wydane zostały z powodu przebywania osoby usamodzielnianej na urlopie od zajęć.

Przykłady

PCPR w Kutnie: w latach 2020–2022 na podstawie przesłanek wynikających z art. 148 ust. 1 ustawy wydano dwie decyzje o zawieszeniu pomocy na kontynuowanie nauki, w tym jedna z powodu urlopu od zajęć podczas podejmowanych studiów wyższych w związku z problemami zdrowotnymi osoby usamodzielnianej.

⁴² Art. 148 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim: zawieszenie nastąpiło z przyczyn określonych w art. 148 ust. 1 ustawy, tj. z powodu urlopu od zajęć (jedna osoba) oraz ze względu na brak realizacji IPU (trzy osoby). Pomoc zawieszano na konkretny okres.

Kontrola wykazała, że w jednym centrum, w części decyzji nie wskazano okresu, na jaki ta pomoc została zawieszona.

Nieprawidłowość

PCPR w Mińsku Mazowieckim: w trzech decyzjach zawieszających pomoc na kontynuowanie nauki, spośród siedmiu wydanych w latach 2020–2022, nie wskazywano czasu, na jaki ta pomoc została zawieszona.

Jak wynika z komentarza do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej *ważne jest by czas na jaki zostało zawieszono wypłacanie pomocy na kontynuowanie nauki określony został w sposób konkretny, aby bez żadnych wątpliwości można było ustalić, kiedy upływa okres zawieszenia wypłaty*⁴³. Zatem w celu zmobilizowania usamodzielnianej osoby do podejmowania zaplanowanych działań zawieszenie pomocy na kontynuowanie nauki powinno nastąpić na konkretny czas, nie zaś bezterminowo. We wszystkich pozostałych decyzjach zawieszających pomoc na kontynuowanie nauki wskazano okres na jaki pomoc została zawieszona.

Wzory wniosków o pomoc finansową opracowane przez centra

Warunkiem przyznania pomocy na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie, poza posiadaniem zatwierdzonego IPU jest złożenie wniosku o takie wsparcie⁴⁴. Wniosek o przyznanie pomocy na zagospodarowanie oraz o udzielenie pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych lub w uzyskaniu zatrudnienia składa się w powiecie właściwym ze względu na miejsce osiedlenia osoby usamodzielnianej⁴⁵.

Wszystkie objęte kontrolą jednostki opracowały wzory wniosków o przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie i zagospodarowanie. We wnioskach o pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie zawarte było oświadczenia o przeznaczeniu otrzymanych środków, do wniosków dołączano także zazwyczaj wymagane dokumenty, np. zaświadczenie lub oświadczenie o wysokości dochodu oraz oświadczenie o prowadzeniu odrębnego lub wspólnego z rodziną gospodarstwa domowego, a w przypadku wniosku na zagospodarowanie także oświadczenie o miejscu osiedlenia po opuszczeniu pieczy zastępczej. We wniosku o przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki wskazywano szkołę lub uczelnię, do której wychowanek został przyjęty lub uczęszcza oraz dołączano zaświadczenie potwierdzające ten fakt.

Pomoc na kontynuowanie nauki może otrzymać osoba usamodzielniana, która nie ukończyła 25. roku życia⁴⁶, a na usamodzielnienie i zagospodarowanie osoba, która nie ukończyła 26. roku życia⁴⁷.

Skontrolowane jednostki przyznając osobom usamodzielnianym pomoc na ogół przestrzegały kryterium wiekowego, jednak w przypadku jednej wychowanki świadczenia zostały przyznane po ukończeniu przez nią 26. lat.

Nieprawidłowość

PCPR w Legionowie: pomoc na zagospodarowanie oraz usamodzielnienie została przyznana po ukończeniu przez wychowankę 26. roku życia, czym naruszono art. 149 ust. 2 oraz art. 150 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Wychowanka urodziła się 1 grudnia 1994 r. a pomoc na zagospodarowanie

⁴³ B. Królak, M. Rączka, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa 2017 r., str. 447–448.

⁴⁴ Art. 145 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

⁴⁵ Art. 143 ust. 3 ww. ustawy.

⁴⁶ Art. 146 ust. 3 ww. ustawy.

⁴⁷ Art. 149 ust. 2 oraz art. 150 ust. 1 ww. ustawy.

przyznano decyzją z dnia 25 lutego 2021 r., zaś pomoc na usamodzielnienie decyzją z dnia 12 kwietnia 2021 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, wynikało to z trudnej i skomplikowanej sytuacji życiowej wychowanki oraz stosunkowo niewielkiego przekroczenia terminów ustawowych (wnioski zostały złożone trzy i cztery miesiące po ukończeniu przez wychowankę 26. roku życia).

NIK zwraca uwagę, że regulacje art. 149 ust. 2 i art. 150 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej są jednoznaczne i nie pozostawiają miejsca do ich interpretacji rozszerzającej, także ze względu na sytuację życiową wnioskodawcy.

Pomoc na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie jest przyznawana osobie usamodzielnianej, która przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej: 3 lat – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną; roku – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną⁴⁸.

We wszystkich skontrolowanych centrach pomoc przyznawana była osobom spełniającym kryteria dotyczące okresu pobytu w pieczy zastępczej, kontrola wykazała jednak, że jeden z wychowanków opuszczających pieczę zastępczą otrzymał zaniżoną kwotę pomocy na zagospodarowanie.

Nieprawidłowość

PCPR w Mińsku Mazowieckim: decyzją z dnia 3 czerwca 2020 r. przyznano usamodzielnianemu się wychowankowi, który w instytucjonalnej pieczy zastępczej przebywał przez okres ponad ośmiu lat, pomoc w kwocie 1500 zł, tj. niezgodnej z obowiązującymi wówczas przepisami. Zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej⁴⁹, od dnia 1 czerwca 2018 r. osobie usamodzielnianej otrzymującej pomoc na zagospodarowanie zgodnie z art. 150 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przysługiwała kwota nie mniejsza niż 1577 zł. Z wyjaśnień Dyrektor PCPR wynika, że zniżenie kwoty pomocy było wynikiem pomyłki, gdyż przyjęto kwotę obowiązującą w poprzednim okresie. W czasie kontroli NIK wszczęte zostało postępowanie z urzędu zmierzające do wypłaty wychowankowi należnego świadczenia.

Brak wniosków o pomoc w uzyskaniu zatrudnienia

Osoba usamodzielniana powinna także otrzymać pomoc w uzyskaniu zatrudnienia. W żadnym centrum nie opracowano wniosku o pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, wobec czego wychowankowie pieczy zastępczej nie składali tego typu wniosków. Ten rodzaj pomocy polega na wspieraniu wychowanka w zdobyciu kwalifikacji zawodowych, uzyskaniu odpowiedniego wykształcenia zgodnie z możliwościami i dążeniami ujętego w IPU. To także zachęcanie do udziału w szkoleniach aktywizujących, kursach, grupach wsparcia dla usamodzielnianych wychowanków.

Praktycznie żadna z placówek nie udzielała bezpośrednio pomocy w uzyskaniu przez wychowanków zatrudnienia, pomoc w tym zakresie polegała przede wszystkim na motywowaniu osób usamodzielnianych do podejmowania aktywności na rynku pracy, poradnictwie, udostępnieniu stron internetowych oferujących pracę, ulotek oferujących kursy zawodowe, pomocy podczas rejestracji w powiatowych urzędach pracy, redakcji wraz z wychowankiem dokumentów aplikacyjnych, a także pozytywnym rekomendowaniu kandydatury osób starających się o pracę w przypadku kontaktu pracodawcy z PCPR. Dodatkowo Centrum w Mińsku Mazowieckim umożliwiała

⁴⁸ Art. 141 ust. 1 ustawy.

⁴⁹ M.P. poz. 326.

wychowankom pieczy zastępczej odbycie stażu lub praktyk: w latach 2020–2021 jedna osoba odbyła w PCPR staż i praktyki oraz jedna praktyki.

Na podkreślenie zasługuje też fakt, że sześć, spośród 17 centrów pozyskało dofinansowanie do realizacji projektów mających na celu aktywizację zawodową osób usamodzielnionych opuszczających pieczę zastępczą. W ramach oferty projektowej wychowankowie mogli skorzystać m.in. z doradztwa zawodowego oraz kursów i szkoleń podwyższających ich kwalifikacje zawodowe. Takie projekty realizowane były przez PCPR w Krasnymstawie, Legionowie, Mińsku Mazowieckim, Ostrowcu Świętokrzyskim, Piasecznie i Pruszkowie.

Przykłady

PCPR w Legionowie: w kontrolowanych latach PCPR realizowało Projekt *Start w samodzielność* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2014–2020, Oś IX Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem (Projekt). Na realizację Projektu wydatkowano 959,7 tys. zł, w tym 752,8 tys. zł stanowiło dofinansowanie. Celem Projektu było zwiększenie szans na zatrudnienie osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zapobieganie temu zjawisku wśród wychowanków pieczy zastępczej oraz młodzieży przebywającej w specjalnych ośrodkach socjoterapeutycznych i wychowawczych, w tym również osób z niepełnosprawnościami z terenu powiatu legionowskiego oraz ich otoczenia. W Projekcie udział wzięło 75 osób, w tym 22 osoby, które były usamodzielnianymi wychowankami pieczy zastępczej. Obowiązkowym elementem ścieżki reintegracji była praca socjalna poprzedzona diagnozą indywidualnych potrzeb i potencjałów każdego z uczestników projektu w postaci wywiadu środowiskowego. Wsparcie każdego z uczestników nastąpiło poprzez wdrożenie indywidualnej ścieżki reintegracji zawartej w indywidualnych kontraktach socjalnych podzielonej na trzy zadania merytoryczne.

PCPR w Mińsku Mazowieckim: Centrum realizowało Projekt *Postaw na siebie* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2019–2020, Oś IX Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, mający na celu aktywizację społeczno-zawodową usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Z działań w ramach Projektu skorzystało łącznie 48 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, wszyscy odbyli spotkanie z doradcą zawodowym, którego zadaniem była pomoc w wyborze przyszłej ścieżki edukacyjnej i zawodowej. W zależności od zdiagnozowanych potrzeb i indywidualnej ścieżki Projekt zapewniał bezpłatne uczestnictwo w kompleksowym programie aktywizacyjno-szkoleniowym obejmującym: trening kompetencji społecznych, kurs prawa jazdy oraz kursy zawodowe. Wychowankowie z powiatu mińskiego skorzystali z 18 typów kursów zawodowych, najwięcej, bo aż 34 osoby zrealizowało kurs prawa jazdy, 14 osób kurs wizażu i stylizacji paznokci, pięciu wychowanków ukończyło kurs obsługi wózka widłowego, a po trzy osoby kurs grafiki komputerowej i obsługi koparko-ładowarki.

PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim: usamodzielniający się wychowankowie przybywający w mieszkaniach chronionych, w ramach projektu *Razem Razniej* objęci zostali doradztwem zawodowym: dziewięć osób w 2020 r. i sześć w 2021 r. Ponadto, w ramach Projektu 20 pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej uczestniczyło w kursach zawodowych (spawacz, magazynier, kierowca wózków jezdniowych, kosmetyczka, wizaż i stylizacja paznokci, kucharz z organizacją przyjęć), z tego 16 uzyskało certyfikaty umiejętności zawodowych.

W opinii NIK zdobyte przez wychowanków kwalifikacje i umiejętności niewątpliwie zwiększają szanse osób usamodzielnianych na rynku pracy

i w przyszłości ułatwią uzyskanie zatrudnienia w preferowanym przez nich zawodzie.

Pomoc prawna i psychologiczna dostępna, lecz nie rejestrowana

Zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej usamodzielnianemu wychowankowi powinna zostać także zapewniona pomoc prawna i psychologiczna. Wyniki kontroli wykazały, że w latach 2020–2022 z pomocy psychologicznej skorzystały łącznie 703 osoby, spośród tych którzy realizowali proces usamodzielniania, a z pomocy prawnej 606 osób. Wszystkie skontrolowane jednostki zapewniały tego typu wsparcie, lecz w części z nich niemożliwa była weryfikacja ilu usamodzielnianych wychowanków skorzystało z pomocy prawnej i psychologicznej, gdyż jak zaznaczali dyrektorzy, ze względu na ochronę danych osobowych oraz tajemnicę zawodową psychologa, w rejestrach osób korzystających nie były wpisywane ich dane osobowe. W części skontrolowanych jednostek tego typu pomoc wynikała z IPU, jednak w większości przypadków deklarowano skorzystanie w przypadku takiej potrzeby.

Przykłady

PCPR w Pruszkowie: uzyskanie pomocy specjalistycznej, tj. poradnictwo prawne, psychologiczne, socjalne wynikało z IPU 18 usamodzielnianych wychowanków, z których 11 było w trakcie realizacji (w tym: 11 porad prawnych, pięć porad psychologicznych oraz jedna porada socjalna), a siedem nie zostało zrealizowanych.

PCPR w Kutnie: uzyskanie pomocy specjalistycznej prawnej, psychologicznej realizowanej w formie wsparcia przez specjalistów PCPR czy placówek opiekuńczo-wychowawczych zaplanowano w 28 IPU wychowanków (deklarowano według potrzeb) a zrealizowało 22 osoby (78,57%). Sześć osób nie zgłosiło żadnej potrzeby udzielenia tego rodzaju pomocy (21,43%).

PCPR w Puławach: z analizy IPU 30 usamodzielnianych osób wynika, że dwóch wychowanków pieczy zastępczej zaplanowało, w przypadku wystąpienia takiej potrzeby, skorzystanie z pomocy psychologicznej oraz dwóch z pomocy prawnej. W latach 2020–2022 wychowankowie nie zgłaszali potrzeby wsparcia psychologicznego, natomiast jedna osoba usamodzielniana skorzystała z pomocy prawnej.

Po zakończeniu realizacji IPU osoba usamodzielniana wraz z opiekunem usamodzielniania i kierownikiem powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie dokonują oceny końcowej procesu usamodzielniania⁵⁰.

Brak wzoru oceny końcowej procesu usamodzielniania

Obowiązujące przepisy nie przewidują wzoru oceny końcowej procesu usamodzielniania, nie określają również sposobu pomiaru / wskaźników wykonania IPU, wobec czego jednostki wprowadziły własne wzory takiego dokumentu. Jak wskazała Dyrektor **PCPR w Piasecznie** – przyjmujemy, że wskaźnikami w kwestii zdobycia wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych jest fakt ukończenia danej szkoły, zdobycie dyplomu potwierdzającego osiągnięcie danych kwalifikacji lub też uzyskanie doświadczenia zawodowego w danej branży. Sposobem pomiaru wykonania zadania w kwestii uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych jest posiadanie bezpiecznej, stabilnej sytuacji mieszkaniowej. Natomiast w kwestii sytuacji zawodowej fakt podjęcia i utrzymania przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia oraz posiadanie stałego źródła dochodu.

Oceny końcowe nie wszędzie dokonywane

Spośród 512 wychowanków, których dokumentacja została poddana analizie, 125 osób, tj. 24,4% zakończyło realizację procesu usamodzielniania. Zasadniczo ocen końcowych dokonywano po osiągnięciu przez wychowanka 25. lub 26. roku życia, w zależności od jego sytuacji życiowej i korzystania z przysługującej mu pomocy z tytułu usamodzielniania. Takie oceny dokonywane były także pomimo

⁵⁰ Art. 145 ust. 7 ustawy.

nieukończenia 25. roku życia – po otrzymaniu pomocy na zagospodarowanie i na usamodzielnienie i deklaracji, że wychowanek nie zamierza kontynuować nauki lub korzystać z innych form pomocy.

Podczas kontroli stwierdzono przypadki niedokonywania ocen, mimo wykorzystania przez wychowanków wszystkich przysługujących im form pomocy oraz osiągnięcia wieku uniemożliwiającego otrzymywanie dalszego wsparcia. Zdarzały się także przypadki dokonywania takich ocen jeszcze przed zakończeniem realizacji IPU, a także nieuczestniczenia w procesie oceny wszystkich osób wskazanych w art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej. Kontrola wykazała, że w 10 centrach nie dokonano oceny końcowej procesu usamodzielnienia 38 osób, spośród 125 które zakończyły ten proces, tj. 30,4%. Przypadki dokonywania ocen jeszcze przed zakończeniem realizacji IPU lub nieuczestniczenia w procesie oceny wszystkich osób wskazanych w art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej dotyczyło 22 ocen końcowych (17,6%). Przytoczone dane wskazują, że prawie połowa zakończonych Programów w ogóle nie została oceniona bądź ocen tych dokonano w niewłaściwy sposób.

Nieprawidłowości

PCPR w Krasnymstawie: siedem ocen dokonano w dniu złożenia wniosków o przyznanie wsparcia pieniężnego lub w dniu wydania decyzji o przyznaniu pomocy na zagospodarowanie.

PCPR w Mińsku Mazowiecki: w przypadku pięciu osób oceny końcowej IPU dokonano przed zakończeniem realizacji zadań wynikających z Programu, tj. przed przyznaniem pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie, lub rozliczeniem się wychowanek z otrzymanego świadczenia. Ponadto w przypadku jednej osoby, w ocenie końcowej uczestniczył jedynie wychowanek i pracownik socjalny PCPR, nie uczestniczył natomiast opiekun usamodzielnienia oraz Dyrektor Centrum.

PCPR w Legionowie: spośród 13 osób, które zakończyły realizację IPU, oceny końcowej nie dokonano w trzech przypadkach, pomimo że wychowanki ukończyły 26. rok życia w 2020 r. (dwie w listopadzie i jedna w kwietniu).

PCPR w Pruszkowie: PCPR przygotowało ocenę końcową procesu usamodzielniania tylko w przypadku jednej, spośród dziewięciu osób, które zakończyły ten proces i do oceny których Centrum było zobowiązane, mimo że od ukończenia przez wychowanków 26. roku życia upłynęło od 56 do 589 dni. We wszystkich tych sprawach, w czasie trwania kontroli NIK, wysłano do wychowanków pismo z prośbą o sporządzenie wspólnie z opiekunem oceny końcowej procesu usamodzielnienia.

Według wyjaśnień dyrektorów jednostek powodem dokonania oceny końcowej przed ukończeniem realizacji wszystkich zadań przewidzianych w IPU była nieprawidłowa interpretacja przepisów, dyrektorzy wskazywali też, że przepisy nie precyzują, kto jest odpowiedzialny za sporządzenie oceny, ani w jakim terminie powinno się tego dokonać.

Przepisy ustawy o pieczy zastępczej istotnie nie precyzują, kto ma być inicjatorem przystąpienia do sporządzania oceny końcowej Programu, jednak w art. 145 ust. 7 wskazane zostały osoby uczestniczące w takiej ocenie, tj.: osoba usamodzielniana wraz z opiekunem usamodzielnienia i kierownikiem powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie. Zasadnym jest zatem, aby to PCPR inicjował sporządzenie takiego opracowania jako podmiot dysponujący wykwalifikowaną kadrą, zaznajomioną z obowiązującymi przepisami prawa.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że zgodnie z komentarzem do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, osoba usamodzielniana, jak również opiekun takiej osoby mogą w końcowym etapie usamodzielnienia nie uczestniczyć w sposób aktywny w tych czynnościach. W takich przypadkach

jednak organ administracji powinien dokonać oceny indywidualnie, przy czym musi wskazać, że osoba usamodzielniana, jak również opiekun takiej osoby, pomimo prawidłowego zawiadomienia, nie stawili się do sporządzenia końcowej oceny⁵¹.

Odnosnie natomiast do terminu sporządzenia oceny końcowej procesu usamodzielnienia, w opinii NIK takiej oceny powinno się dokonywać po ukończeniu przez wychowanka 26. roku życia z uwagi na fakt, że każda z usamodzielnianych osób, nawet po wcześniejszym wyczerpaniu finansowych form pomocy, do tego czasu ma prawo do skorzystania z innego rodzaju wsparcia, np. pomocy psychologicznej lub prawnej i może zwrócić się o taką pomoc.

Niedokumentowana współpraca opiekuna z PCPR

Jak wcześniej wspomniano wszyscy wychowankowie zbliżający się do momentu osiągnięcia pełnoletności, których dokumentacja była analizowana, dokonali wyboru opiekuna. Rola opiekuna w procesie usamodzielnienia jest bardzo ważna, taka osoba powinna być mentorem, towarzyszem młodego człowieka wkraczającego w dorosłe życie, a opiekunowie dla dobra osób usamodzielnianych powinni współpracować z pracownikami PCPR lub MOPR. W badanych sprawach brakowało jednak dokumentacji potwierdzającej takie współdziałanie. W opinii dyrektorów tych jednostek w praktyce współdziałanie to nie zawsze jest zadawalające, a współpraca z opiekunem jest efektywniejsza w przypadku, gdy opiekunami są pracownicy instytucji, np. placówki opiekuńczo-wychowawczej lub koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto pracownicy instytucji, jako opiekunowie, dają rękojmię zdecydowanie lepszemu wsparciu osoby usamodzielnianej niż jest to w przypadku opiekunów pochodzących z kręgu rodzinnego wychowanka. Jak zaznaczyła Zastępca Dyrektora **PCPR we Wrocławiu** – nieliczni opiekunowie, przeważnie z rodzin zawodowych lub rodzinnych domów dziecka są gotowi do współpracy i wsparcia osoby usamodzielnianej.

Z wyjaśnień Dyrektora **PCPR w Krasnymstawie** wynika, że w wielu przypadkach współpraca z opiekunami usamodzielnienia ogranicza się do konsultacji przeprowadzanych telefonicznie w sprawie dopełnienia formalności zaopiniowania wniosku o udzielenie pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie lub zagospodarowanie. W zdecydowanej większości opiekunowie usamodzielnienia z własnej inicjatywy nie podejmują współpracy. Ponadto większość opiekunów w spokrewnionej rodzinnej pieczy zastępczej nie daje rękojmi należytego wypełniania zadań, ma małą świadomość swoich obowiązków, których egzekwowanie unormowane jest w ustawie jedynie w zakresie zaopiniowania wniosku o udzielenie pomocy. Ustawa o pieczy zastępczej w żaden sposób nie określa zadań, kwalifikacji czy kompetencji opiekuna usamodzielnienia. Dziadkowie czy najbliższa rodziny usamodzielnianego często nie są w stanie, z uwagi na brak kompetencji, doświadczenia, posiadanej wiedzy lub wieku, sprostać pełnieniu tej funkcji. Dla wychowawców placówek opiekuńczo-wychowawczych są to natomiast dodatkowe obowiązki podejmowane jeszcze podczas pobytu wychowanka w placówce.

W wyjaśnieniach Dyrektora **PCPR w Ożarowie Mazowieckim** wynika, że najlepszymi opiekunami są osoby, które podejmują się funkcji w oparciu o zobowiązania i wymogi zawodowe uregulowane najczęściej stosunkiem pracy, są to: wychowawcy w placówkach, psycholodzy, pedagodzy, pracownicy socjalni. Ci opiekunowie podczas pobytu wychowanka w placówce mogą poznać swojego podopiecznego, mając przy tym wgląd w sytuację rodzinną i relacje panujące między członkami rodziny. Ponadto mają konkretne kompetencje zawodowe i umiejętności. Tacy opiekunowie wykonują swoją pracę na możliwie najwyższym poziomie, wykazując zaangażowania, nie stronią od kontaktu z PCPR, przekazują informację na temat sytuacji osoby usamodzielnianej i rozważają możliwe zmiany w IPU. Współpraca z tymi opiekunami oparta jest

⁵¹ Nitecki Stanisław, Wilk Aleksandra, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2016, Wydawnictwo Wolters Kluwer.

na konkretnej wiedzy i wymianie informacji. Druga grupa opiekunów usamodzielnienia to tzw. inne osoby wskazane przez wychowanka. Są to najczęściej osoby, które nie angażują się w proces usamodzielnienia, są wskazywane dlatego, że potrzebna jest taka osoba przy wypełnianiu dokumentacji. Tacy opiekunowie, w większości przypadków nie są świadomi swoje roli i nie widzą sensu we współpracy z instytucjami.

Z ustaleń kontroli wynika też, że wychowankowie nie lubią opiekunów, którzy są zbyt wymagający.

Dyrektor **PCPR w Pruszczu Gdańskim** – zdarzają się przypadki, że jeśli opiekun jest konsekwentny, wymagający, nie zawsze zgadza się np. na porzucenie nauki i zakończenie procesu usamodzielnienia, pełnoletni wychowanek występuje z wnioskiem o zmianę opiekuna i wybiera osobę, która będzie w pełni akceptować jego decyzje.

Niesprecyzowana rola opiekuna usamodzielnienia

Niejasna jest rola opiekuna, który zgodnie z ustawą współpracuje z wychowankiem w zakresie tworzenia IPU, jego modyfikacji czy oceny efektów usamodzielnienia. Przepisy nie określają roli opiekuna oraz jego zadań, zakresu odpowiedzialności czy obszarów, w których opiekun powinien nadzorować wychowanka. Nie ma też możliwości rozliczenia opiekuna z wywiązywania się przez niego z pełnionej funkcji, którą pełni społecznie. Opiekun nie ma prawnej możliwości kontroli czy realnego wpływu na zachowanie wychowanka, jak zaznaczają dyrektorzy centrów rola opiekuna często sprowadza się do podpisywania dokumentów urzędowych niezbędnych do otrzymania pomocy finansowej przez usamodzielnianego.

Jak wskazała Dyrektor **PCPR w Piasecznie**, opiekunem usamodzielnienia właściwie może zostać każda osoba wskazana przez wychowanka i nie ma narzędzi do weryfikacji, czy zaproponowany opiekun posiada odpowiednie kwalifikacje merytoryczne do pełnienia tej roli. Brakuje kompetentnych, przeszkolonych osób do pełnienia roli opiekunów usamodzielniania.

Opiekunami usamodzielnianych osób nie powinny zostawać osoby, które bezkrytycznie zatwierdzają / akceptują wszystkie oczekiwania wychowanka.

Dobra praktyka

PCPR w Pruszczu Gdańskim co roku organizuje szkolenie pod tytułem „Opiekunowie usamodzielnienia pełnią kluczową rolę we wprowadzeniu wychowanka w dorosłe życie”, omawiające zakres współdziałania opiekunów z osobami usamodzielnianymi.

Wychowankowie pieczy zastępczej o skuteczności swojego usamodzielnienia

Wyniki ankiety NIK przeprowadzonej wśród osób usamodzielnianych wykazały, że wszystkie osoby, które udzieliły odpowiedzi i już się usamodzielniały dobrze lub bardzo dobrze oceniają efekty tego procesu. Jednocześnie 48 osób z 69 odpowiadających, tj. 69,6% zaznaczyło, że największe korzyści przyniosło im otrzymywanie pomocy finansowej na kontynuowanie nauki.

Wypowiedzi wychowanków na temat swojego usamodzielnienia

Uważam, że na tym etapie nieźle daję sobie radę.

Znalazłem pracę, otrzymałem miejsce w mieszkaniu chronionym i pomoc na kontynuowanie nauki. Uważam, że jest dobrze.

Usamodzielniałem się w sierpniu 2022 r. jak dotąd radzę sobie bardzo dobrze, uważam, że zostałem dobrze przygotowany do samodzielności.

Uważam, że efekty są bardzo dobre. Mam pracę, środki do życia, miejsce do mieszkania, wiele kontaktów z innymi ludźmi. Mam własne auto i jestem niezależna.

Jestem zadowolona ze standardu mojego życia i efektu usamodzielnienia.

**Opiekunowie
o skuteczności
usamodzielnienia**

Osiągnęłam wszystkie postawione sobie cele, zgodnie z własnymi założeniami i poglądami. Jestem zadowolony.

Uważam, że jak na rok po usamodzielnieniu radzę sobie całkiem dobrze. Zrobiłam prawo jazdy i ukończyłam kurs na wózek widłowy.

Plan usamodzielnienia realizuję w około 80%, ponieważ nie miałam w planach tak szybko zostać mamą. Resztę efektów osiągam tak jak zamierzałam, tzn. praca, szkoła.

Brak negatywnych ocen własnego usamodzielnienia wśród ankietowanych wskazuje, że ankiety wypełnione zostały przez wychowanków, którzy z sukcesem zakończyli ten proces. Mniej pozytywne są wypowiedzi opiekunów usamodzielnienia, którzy odpowiadając na pytanie o efekty usamodzielnienia swoich podopiecznych wskazywali problemy związane z tym procesem. Niemal ze 100% wypowiedzi wynika, że najczęstszym problemem z jakim borykają się wychowankowie jest brak własnego mieszkania.

Wypowiedzi opiekunów na temat efektów usamodzielnienia

Brak mieszkania z zasobów gminy. Wynajmowane mieszkanie, które zostało pomalowane i wyposażone z pomocy pieniężnej PCPR zostało utracone ze względu na wysokość opłaty czynszowej.

Nie ma dokąd pójść, a rodzina biologiczna nie bardzo się nim interesuje i nie ma możliwości pomocy.

Wychowanek ma problem z uzyskaniem odpowiednich warunków mieszkaniowych i zatrudnienia.

Brak mieszkania, wysokie koszty utrzymania.

Mała dostępność mieszkań socjalnych i wysokie koszty najmu mieszkań na rynku komercyjnym.

Najczęstszym problemem z jakim borykają się wychowankowie jest brak własnego mieszkania. Czasem dochodzi także osamotnienie.

Głównym problemem wychowanka jest brak mieszkania i problemy finansowe z powodu braku stałej pracy.

Bardzo trudny dostęp do mieszkań, co wiąże się z koniecznością powrotu do środowiska rodzinnego, najczęściej patologicznego.

Trwałe usamodzielnienie wychowanka utrudnia długie oczekiwanie na otrzymanie mieszkania z zasobów miasta lub gminy.

Dużym problemem jest brak własnego mieszkania, brak środków finansowych na zakup mieszkania lub brak zdolności kredytowych.

5.2.2. SKUTECZNOŚĆ PROCESU USAMODZIELNIENIA

W celu potwierdzenia skuteczności procesu usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej NIK zwróciła się do⁵²: Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), powiatowych urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej o informację dotyczące 512 wychowanków pieczy zastępczej, których dokumentacja była analizowana, w zakresie posiadania przez te osoby statusu osoby bezrobotnej, trwałości zatrudnienia oraz korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. NIK pytała o dane dotyczące tych osób w rok po opuszczeniu pieczy zastępczej oraz na dzień udzielania odpowiedzi.

⁵² W trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

**Okolo 38%
wychowanków
uzyskało
zatrudnienie**

Z informacji przekazanych przez ZUS wynika, że rok po opuszczeniu pieczy zastępczej zatrudnienie posiadało 160 osób, przy czym taki okres od opuszczenia rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej upłynął u 428 z nich. Uzyskane dane wskazują zatem, że 37,4% wychowanków pieczy zastępczej pracowało po roku od opuszczenia pieczy. W okresie udzielania odpowiedzi na pytania NIK zatrudnienie posiadało natomiast 198 osób spośród 512, o które pytano, tj. 38,7% z nich. Otrzymane z ZUS dane pokazują, że coraz więcej osób usamodzielnianych podejmuje zatrudnienie i taka tendencja wzrostowa wynikała w większości, tj. w 13 skontrolowanych jednostkach. Najwięcej wychowanków pieczy zastępczej znajdowało zatrudnienie w woj. mazowieckim, gdzie w niektórych okresach pracę posiadało nawet ponad 90% z nich i jak wskazała Dyrektorka PCPR w Ożarowie Mazowieckim, osoby usamodzielniane nie zgłaszały problemu z podjęciem zatrudnienia oraz nie zgłaszały się do Centrum o pomoc w znalezieniu pracy. Na tym terenie funkcjonuje wiele firm, co powoduje, że bezrobocie kształtuje się na stosunkowo niskim poziomie.

Przykłady

PCPR w Legionowie: 28 wychowanków (90,3%) podjęło pracę zarobkową po opuszczeniu pieczy zastępczej. 13 (41,9%) z nich posiadało zatrudnienie w rok po opuszczeniu pieczy zastępczej, zaś 19 (61,3%) w trakcie trwania kontroli NIK.

PCPR w Mińsku Mazowieckim: 28 wychowanków (93,3%) ujętych było w ewidencji ZUS jako pracownicy podlegający ubezpieczeniom, w tym 14 osób (50%) rok po opuszczeniu pieczy zastępczej i 18 osób (64,3%) w czasie kontroli NIK.

NIK zauważa także, że część osób usamodzielnianych, w ciągu roku lub kilku lat od opuszczenia pieczy zastępczej, kilkakrotnie zmieniało pracodawcę, co wskazuje na niską stabilność uzyskiwanego zatrudnienia. Należy jednak mieć także na uwadze, że obecnie młodzi ludzie niejednokrotnie nie dążą do uzyskania stałego zatrudnienia, jak w poprzednich pokoleniach, gdy nierzadkie były przypadki pracy w jednej firmie lub przedsiębiorstwie przez całe zawodowe życie. Młode osoby poszukują lepszych warunków pracy i wyższych wynagrodzeń, co w sytuacji relatywnie niskiego bezrobocia daje im możliwość spełnienia oczekiwań.

Przykłady

PCPR w Kutnie: najwyższa częstotliwość zmian pracodawcy to 10-krotne zatrudnienie (w tym: trzy razy umowa o pracę, dwa razy skierowanie na staż i pięć razy umowa zlecenia lub umowa agencyjna lub umowa o świadczenie usług) w przypadku jednej osoby usamodzielnianej.

PCPR w Zgierzu: jeden z wychowanków zmieniał miejsce zatrudnienia trzykrotnie, natomiast trzy osoby dwukrotnie. Jednej zmiany pracy dokonało sześć osób, natomiast 11 wychowanków utrzymało swoje pierwotne miejsce pracy i nie zmieniło pracodawcy w kontrolowanym okresie.

**Niewielki odsetek
usamodzielnianych
zarejestrowanych
w urzędach pracy**

Z informacji uzyskanych przez NIK od 28 powiatowych urzędów pracy wynika, że jako osoby bezrobotne zarejestrowanych było 57, spośród 428 usamodzielnianych wychowanków, którym upłynął rok od opuszczenia pieczy zastępczej, tj. 13,3% osób. Mniej osób było zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w czasie przeprowadzania kontroli NIK, bezrobotnymi było wówczas 45 osób spośród 512, o których zasięmano informacji, tj. 8,8%. Otrzymane informacje wskazują, że 302 osoby, tj. 59% nigdy nie figurowały w ewidencji osób bezrobotnych żadnego z powiatowych urzędów pracy, do których skierowano pytania, a przez okres ponad rok bez pracy pozostawało 30 osób, tj. 5,8% usamodzielnianych wychowanków. Najwięcej osób zarejestrowanych w urzędach pracy było w woj. świętokrzyskim i lubelskim.

Przykłady

PCPR w Skarżysku-Kamiennej: z informacji uzyskanych z powiatowych urzędów pracy wynika, że spośród 27 osób, którym upłynął rok od opuszczeniu pieczy zastępczej jako osoby bezrobotne było zarejestrowanych pięć osób, natomiast na dzień 17 lipca 2023 r., jako osoby bezrobotne były zarejestrowane dwie osoby, spośród 30, o które zasięgano informacji. Dziewięć osób pozostawało bez pracy przez ponad 12 miesięcy.

PCPR w Lublinie: badanie przeprowadzone na podstawie informacji przekazanych na potrzeby kontroli NIK przez PUP wykazało, że niemal połowa osób w próbie (15 z 31, tj. 48,4%) była w niektórych okresach zarejestrowana jako bezrobotna. Status osoby bezrobotnej dotyczył średnio 30,7% całego okresu liczonego od dnia opuszczenia pieczy zastępczej do dnia kontroli NIK, przy czym dla poszczególnych osób wskaźnik ten wynosił od 1,4% do 88,9% (byli wychowankowie pozostawali zarejestrowani w powiatowych urzędach pracy przez okres wynoszący w poszczególnych przypadkach od 15 do 944 dni, dla czterech osób okresy te przekraczały 365 dni). Siedem z 26 osób (26,9%) pozostawało zarejestrowanych jako bezrobotne w dniu przypadającym rok od opuszczenia przez nie pieczy, jednocześnie dwie z wszystkich 31 osób (6,5%) było zarejestrowanych jako bezrobotne według stanu na dzień kontroli, przy czym jedna z tych osób pozostawała bezrobotna przez okres przekraczający 12 miesięcy.

**Poniżej 10%
usamodzielnianych
korzystających
z pomocy społecznej**

Jeszcze mniej osób usamodzielnianych korzystało ze świadczeń pomocy społecznej. Informacje otrzymane od 89 ośrodków pomocy społecznej, właściwych ze względu na miejsce zameldowania lub zamieszkania osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana wykazały, że tylko 35 spośród 428 wychowanków, którzy ponad rok temu opuścili pieczę zastępczą korzystało ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej (8,2%). Natomiast w czasie trwania kontroli NIK liczba wychowanków korzystających z takiej pomocy była jeszcze mniejsza i wynosiła 26 osób, tj. 5%. Należy tutaj dostrzec pewną korelację między liczbą osób korzystających z pomocy społecznej a liczbą osób pozostających bez pracy, także i w tym przypadku najwięcej osób usamodzielnianych korzystających ze wsparcia ośrodków zamieszkiwało na terenie woj. świętokrzyskiego i lubelskiego.

Przykłady

PCPR w Kielcach: według informacji uzyskanych z ośrodków pomocy społecznej, trzy osoby spośród 30, korzystały ze świadczeń pomocy społecznej po upływie jednego roku po opuszczeniu pieczy zastępczej, natomiast w trakcie kontroli NIK ze świadczeń tych korzystały cztery osoby.

PCPR w Puławach: 11 wychowanków (36,7%) korzystało z różnych świadczeń pomocy społecznej, w tym rok po usamodzielnieniu pomocy udzielono trzem osobom a w trakcie kontroli NIK czterem wychowankom.

**Brak monitoringu
losów osób
usamodzielnionych**

Kontrola wykazała, że w żadnej z kontrolowanych jednostek nie monitorowano systemowo losów wychowanków pieczy zastępczej, którzy zakończyli już realizację procesu usamodzielniania, ani też nie badano skuteczności procesu usamodzielniania oraz trwałości jego efektów. Powodem, jak wskazywali dyrektorzy jednostek, przede wszystkim był brak podstawy prawnej zezwalającej na takie działania. Pracownicy nie mają uprawnień, jak również upoważnień z zakresu przetwarzania danych osobowych w celu sprawdzania czy monitorowania losów byłych podopiecznych. Dyrektorzy podkreślali także, że byli wychowankowie nie mają jakiegokolwiek obowiązku udzielania informacji na swój temat po zakończeniu procesu usamodzielniania, a część z nich nie chce mieć kontaktu z urzędem.

Przykład

Dyrektor **PCPR w Krasnymstawie** – brak jest uregulowań prawnych umożliwiających ewaluację sytuacji osób usamodzielnianych po zakończeniu realizacji IPU. Ustawa o pieczy zastępczej nie daje możliwości prawnej monitorowania sytuacji osób usamodzielnionych po zakończeniu przez nich procesu usamodzielnienia. Dalsze losy podopiecznych docierają do PCPR w sposób nieudokumentowany. Są znane przypadki, gdzie podopieczni założyli rodziny, pracują i nie korzystają z systemu pomocy społecznej. Część wychowanków kontaktuje się z PCPR i dzieli się swoimi sukcesami.

Podczas kontroli ustalono, że mimo iż żadna z jednostek nie dokonuje takiego monitoringu, to jednak część z nich posiadała informacje jak wychowanek radzi sobie w dorosłym życiu. Są one pozyskiwane drogą nieformalną, niejako „przy okazji”, zazwyczaj podczas kontynuowania terapii, spotkań z koordynatorem, pracownikiem socjalnym lub innym pracownikiem PCPR. Dalsze losy usamodzielnionych wychowanków pieczy zastępczej, choć nie 100% z nich, były znane w pięciu centrach.

Przykłady

PCPR w Kutnie: Centrum posiadało wiedzę o dalszych losach 24 osób, którym udzielono pomocy i potrafiło określić osiągnięte sukcesy lub poniesione porażki po okresie usamodzielnienia. Pozostałych sześć osób nie utrzymywało kontaktu z PCPR. Jak wskazał Dyrektor Centrum były to informacje od wychowanków pieczy zastępczej, którzy z własnej woli utrzymują kontakt z poszczególnymi pracownikami PCPR lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, co świadczy o pozytywnych relacjach, zaufaniu i możliwości wsparcia ich w dorosłym życiu. Centrum było w posiadaniu informacji ilu wychowanków podjęło zatrudnienie oraz ilu z nich zarejestrowało się w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne (15 osób podjęło zatrudnienie, a cztery osoby były zarejestrowane w PUP). PCPR posiadało wiedzę, iż jedna osoba usamodzielniana uzyskała mieszkanie z zasobów samorządu, trzy osoby korzystały z mieszkań usamodzielnienia, a w 22 przypadkach znana była sytuacja mieszkaniowa osób usamodzielnianych. PCPR posiadało informacje na temat korzystania ze świadczeń pomocy społecznej przez usamodzielnionych wychowanków pieczy zastępczej, zgodnie z którymi z takiej pomocy skorzystały trzy osoby. Ww. informacje były zbieżne z informacjami otrzymanymi z PUP, ZUS i MOPS.

PCPR w Piasecznie: Centrum posiadało informacje o tych wychowankach, którzy sami przekazali je pracownikom socjalnym lub koordynatorom. Jak wskazała Dyrektor PCPR spośród analizowanej próby 30 osób usamodzielnianych pracownicy Centrum pozostają w kontakcie z ośmioma osobami, pozostałe osoby osiedliły się na terenie innych powiatów i nie wnioskowali o żadną formę pomocy. Spośród analizowanej próby 30 osób usamodzielnianych, Centrum posiadało wiedzę o 16 wychowankach, którzy podjęli zatrudnienie, ośmiu wychowankach, którzy korzystali z pomocy społecznej, dwóch wychowankach, którzy otrzymali mieszkanie chronione z zasobów powiatu i czterech wychowankach, którzy otrzymali mieszkanie z gmin powiatu piaseczyńskiego.

Dalszych losów osób usamodzielnianych nie monitorowały także jednostki niekontrolowane, gdyż jak wskazała Dyrektor **PCPR w Międzyrzeczu** – ze względu na dużą migrację osób usamodzielnianych oraz poszukiwanie zatrudnienia w innych rejonach kraju i poza granicami trudno jest podtrzymywać kontakt i weryfikować trwałość efektów procesu usamodzielnienia. W przypadku dzieci starszych umieszczanych w pieczy zastępczej trudniej jest zniwelować zaniedbania rodziców biologicznych, natomiast pobyt w placówce opiekuńczo-wychowawczej może skutkować niezaspokojeniem potrzeb emocjonalnych ze względu na rotację wychowanków

oraz nienawiązanie więzi emocjonalnej z dorosłą osobą wspierającą usamodzielnianego wychowanka.

Badań ewaluacyjnych pod kątem oceny realizacji zadań na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej nie prowadziło dotąd także Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Informacje oraz dane statystyczne o realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, dotyczące sytuacji osób pełnoletnich opuszczających pieczę zastępczą zamieszczane są w corocznej Informacji Rady Ministrów. Dane te obejmują m.in. liczbę świadczeń dla osób pełnoletnich, wydatki na świadczenia dla osób usamodzielnianych, w tym przeciętną wartość wsparcia dla wychowanka z tytułu kontynuowania nauki, wsparcia na usamodzielnienie czy zagospodarowanie oraz wskazują liczbę wychowanków w wieku powyżej 18. roku życia, opuszczających pieczę zastępczą, którzy założyli własne gospodarstwa domowe, jak również tych, którzy powrócili do rodzin biologicznych. Jak dotąd Minister Rodziny i Polityki Społecznej nie zlecał badań, ekspertyz czy analiz, których bezpośrednim przedmiotem byłoby badanie przebiegu usamodzielniania się wychowanków pieczy zastępczej⁵³.

**Niechęć
wychowanków
przyczyną braku
grup wsparcia**

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie powołano grupy wsparcia osób usamodzielnianych, choć w jednym centrum planowano zorganizowanie takiej grupy dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej.

Przykład

PCPR w Mińsku Mazowiecki: w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na latach 2021–2023 wyszczególniono m.in. powstanie grupy wsparcia dla usamodzielnianych wychowanków. Według wyjaśnień uzyskanych od Dyrektora PCPR powodem nieutworzenia grupy wsparcia był brak zainteresowania ze strony wychowanków, mimo zachęt ze strony koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

W opinii NIK takie grupy mogłyby stanowić realne wsparcie dla osób usamodzielnianych, a do uczestnictwa w nich powinni być także zachęceni byli wychowankowie, którzy zakończyli już proces usamodzielnienia i którzy mogliby się podzielić doświadczeniami, zarówno swoimi sukcesami jak i porażkami. Usamodzielnieni wychowankowie mogą stać się potencjalnymi doradcami na drodze do samodzielności, a ich doświadczenie i wskazówki pozwolą na budowanie efektywnych programów pracy. Podczas spotkań takich grup mogą być poruszane tematy dotyczące wyborów dalszych ścieżek edukacji, praktyk zawodowych i zasad ich poszukiwania oraz wyboru. Ponadto spotkania te, obok elementów edukacyjnych i wymiany doświadczeń, miałyby też charakter integracji młodzieży wychowującej się w rodzinnej pieczy zastępczej i zacieśnianiu wzajemnych znajomości.

Jak wskazywali przedstawiciele jednostek zajmujących się wsparciem osób usamodzielnianych, istotnym czynnikiem mającym wpływ na powodzenie realizowanych programów usamodzielnienia jest wiek, w którym dziecko trafiło do pieczy zastępczej, zaniedbywanie oraz brak zainteresowania ze strony rodziców, czego konsekwencją jest niska samoocena oraz mała motywacja do podejmowania jakichkolwiek działań.

Praktycy zajmujący się pomocą tym osobom podkreślają także, że aby zniwelować występujące zaniedbania u dzieci przebywających w pieczy zastępczej proces usamodzielnienia powinien być rozpoczynany znacznie wcześniej niż obecnie.

Wiceprezydent Grudziądz – zbyt późne rozpoczynanie procesu usamodzielnienia powoduje niedostateczne przygotowanie wychowanków do samodzielnego życia, w związku z czym zasadne byłoby rozpoczynanie tego

⁵³ Informacje uzyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

procesu już w wieku 15–16 lat i wówczas wyznaczenie opiekuna oraz sporządzenie IPU.

Dyrektor **PCPR w Legionowie** – proces usamodzielnienia powinien zaczynać się znacznie wcześniej. Zarówno opiekunowie zastępczy jak i wychowawcy w placówkach powinni włączać dzieci w codzienne prace i obowiązki, co mogłoby uchronić pełnoletnich wychowanków przed bezradnością, niegospodarnością, a nawet wejściem w konflikt z prawem.

Jak natomiast wskazała Dyrektor **PCPR w Pruszczu Gdańskim** – usamodzielnienie wychowanków pieczy zastępczej należałoby rozpoczynać już po ukończeniu przez nich 16. roku życia. Proces ten powinien rozpocząć się bardzo szczegółową diagnozą realnych szans na samodzielne życie po uzyskaniu pełnoletności. Już na tym etapie powinien być wyznaczony opiekun usamodzielnienia. Obowiązkowo wychowanek powinien przejść szkolenie m.in. z zakresu doradztwa zawodowego, prowadzenia gospodarstwa domowego, ze szczególnym uwzględnieniem zaciągania kredytów. Praca z wychowankiem pozwoliłaby na realną ocenę jego możliwości na usamodzielnienie i ewentualny powrót do domu rodzinnego lub pozyskania samodzielnego mieszkania, a także podjęcie pracy w najbliższej okolicy.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było ustalenie czy działania na rzecz usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej są prawidłowo realizowane a kierowana pomoc jest skuteczna?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:</p> <p>Czy działania wspierające na rzecz wychowanków pieczy zastępczej w procesie usamodzielniania były prawidłowo realizowane?</p> <p>Czy udzielana pomoc stanowiła skuteczne wsparcie dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą?</p>
Zakres podmiotowy	Badania kontrolne przeprowadzone zostały w 17 jednostkach, w tym w 16 powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz jednym miejskim ośrodku pomocy rodzinie.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: legalności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2020–2022. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed lub po tym okresie. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 22 lutego 2023 r. do 8 września 2023 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>NIK zwróciła się do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej o informacje dotyczące oceny działającego obecnie systemu pomocy usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej oraz możliwości jego zmiany i poprawy.</p> <p>NIK zwróciła się również do 25 powiatów, w których nie realizowano kontroli o przedstawienie m.in. informacji dotyczących skuteczności poszczególnych form pomocy osobom usamodzielnianym, trwałości efektów usamodzielnienia, problemów i głównych barier związanych z usamodzielnieniem, niepowodzeń w realizacji tego procesu, współpracy z opiekunami usamodzielnienia, monitorowania losów byłych wychowanków pieczy zastępczej, a także oceny działającego obecnie systemu wsparcia osób usamodzielnianych.</p> <p>NIK zwróciła się także do 17 miast, w których kontrolowano powiatowe centra pomocy rodzinie o informacje dotyczące liczby wychowanków pieczy zastępczej, którzy złożyli wnioski o uzyskanie lokalu z zasobów komunalnych miast lub gmin, liczby osób, które takie lokale otrzymały, czasu oczekiwania na przydział mieszkania oraz ułatwień osobom opuszczającym pieczę zastępczą otrzymanie lokalu mieszkalnego.</p>
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	Inne organy kontroli nie uczestniczyły w tej kontroli.
Finansowe rezultaty kontroli	W trzech skontrolowanych jednostkach wystąpiły finansowe skutki nieprawidłowości na łączną kwotę 40 356 zł.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola <i>Udzielanie pomocy na usamodzielnienie wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej (P/23/033)</i> podjęta została z inicjatywy własnej NIK.</p> <p>W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, oraz cztery Delegatury NIK w: Katowicach, Kielcach, Lublinie oraz Łodzi.</p> <p>W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich</p>

17 kontrolowanych jednostek. W ocenach kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto ocenę w formie opisowej⁵⁴.

W wystąpieniach do kierowników skontrolowanych jednostek sformułowano łącznie 56 wniosków pokontrolnych. Spośród sformułowanych wniosków 41 zostało zrealizowanych, cztery jest w trakcie realizacji, a 11 pozostaje niezrealizowanych.

Kierownik jednej kontrolowanej jednostki zgłosił zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego, które zostało uwzględnione.

Badania kontrolne zostały pogłębione badaniami ankietowymi. Anonimowe ankiety skierowano do 626 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Ankiety skierowane zostały do osób, których dokumentacja, w ramach kontroli NIK, poddana była szczegółowej analizie. Ankiety wysłano drogą pocztową lub rozdysponowano za pośrednictwem koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej lub pracowników socjalnych zatrudnionych w poszczególnych jednostkach. Wypełnione ankiety odesłało 69 osób (11%).

Badania kontrole zostały także pogłębione badaniami ankietowymi skierowanymi do opiekunów osób usamodzielnianych. Podobnie jak w przypadku uczestników Programu, ankiety skierowano do opiekunów, których dokumentacja była analizowana w ramach kontroli NIK. Kontrolerzy NIK skierowali ankiety do 340 opiekunów, wypełnione ankiety odesłało 108 z nich, tj. 31,8%.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1	Departament Pracy Spraw Społecznych i Rodziny	PCPR w Legionowie	Magdalena Jagnyziak
2	Departament Pracy Spraw Społecznych i Rodziny	PCPR w Mińsku Mazowieckim	Renata Małecka
3	Departament Pracy Spraw Społecznych i Rodziny	PCPR w Ożarowie Mazowieckim	Barbara Gembala
4	Departament Pracy Spraw Społecznych i Rodziny	PCPR w Piasecznie	Klaudia Wojnarowska
5	Departament Pracy Spraw Społecznych i Rodziny	PCPR w Pruszkowie	Radosław Kowalczyk
6	Delegatura NIK w Katowicach	MOPR w Bytomiu	Magdalena Moskwa
7	Delegatura NIK w Katowicach	PCPR w Raciborzu	Henryk Hildebrand
8	Delegatura NIK w Katowicach	PCPR w Żywcu	Monika Cemrat
9	Delegatura NIK w Kielcach	PCPR w Kielcach	Anna Florczyk-Bielna

⁵⁴ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
10	Delegatura NIK w Kielcach	PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim	Joanna Pikus
11	Delegatura NIK w Kielcach	PCPR w Skarżysku-Kamiennej	Paweł Perkowski
12	Delegatura NIK w Lublinie	PCPR w Krasnymstawie	Marek Szkoda
13	Delegatura NIK w Lublinie	PCPR w Lublinie	Jacek Figarski
14	Delegatura NIK w Lublinie	PCPR w Puławach	Małgorzata Suszek-Zawadzka
15	Delegatura NIK w Łodzi	PCPR w Kutnie	Marta Znyk
16	Delegatura NIK w Łodzi	PCPR w Pabianicach	Jarosław Grabowski
17	Delegatura NIK w Łodzi	PCPR w Zgierzu	Maria Miśkiewicz

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	PCPR w Legionowie	Ocena w formie opisowej	Rozpoznawanie potrzeb wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia. Planowanie środków gwarantujących udzielenie wsparcia wszystkim usamodzielnianym osobom. Prowadzenie mieszkania chronionego umożliwiającego zamieszkanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą.	Przyznanie pomocy na zagospodarowanie i usamodzielnienie osobie, która ukończyła 26. rok życia. Nieinformowanie wychowanków o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie wniosku. Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów.
2.	PCPR w Mińsku Mazowieckim	Ocena w formie opisowej	Rozpoznawanie potrzeb wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia. Planowanie środków gwarantujących udzielenie wsparcia wszystkim usamodzielnianym osobom. Umożliwienie wychowankom pieczy zastępczej odbycia w Centrum staży i praktyk.	Przyznanie wychowankowi opuszczającemu pieczę zastępczą zaniżonej kwoty pomocy na zagospodarowanie. Niedochowanie terminu na wydanie decyzji administracyjnych i nieinformowanie wychowanków o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie wniosku. Wypłacanie (w 3 przypadkach) pomocy na kontynuowanie nauki mimo braku aktualnego IPU, zatwierdzonego przez Dyrektora. Dokonywanie ocen końcowych IPU przed zakończeniem realizacji zadań.

3.	PCPR w Ożarowie Mazowieckim	Ocena w formie opisowej	Planowanie środków gwarantujących udzielenie wsparcia wszystkim usamodzielnianym osobom. Zwiększenie do 1 tys. zł kwoty minimalnej świadczenia na kontynuowanie nauki dla wychowanków pieczy zastępczej. Prowadzenie mieszkania chronionego umożliwiającego zamieszkanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą.	Przekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej. Niezamieszczenie w części decyzji administracyjnych pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów.
4.	PCPR w Piasecznie	Ocena w formie opisowej	Planowanie środków gwarantujących udzielenie wsparcia wszystkim usamodzielnianym osobom. Prowadzenie mieszkania chronionego umożliwiającego zamieszkanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą.	Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2019–2022 mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów. Niepełna skuteczność procesu usamodzielnienia.
5.	PCPR w Pruszkowie	Ocena w formie opisowej	Rozpoznawanie potrzeb wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia. Terminowe wydawanie decyzji administracyjnych. Informowanie powiatów właściwych ze względu na planowane miejsce osiedlenia się wychowanka o zamiarze osiedlenia w miejscowości wskazanej w IPU.	Przekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej. Zamieszczenie na stronie internetowej PCPR nieaktualnych informacji dotyczących osób usamodzielnianych. Niedokonywanie oceny końcowej procesu usamodzielnienia.
6.	PCPR w Kielcach	Ocena w formie opisowej	Rozpoznawanie potrzeb związanych z	Przekroczenie limitu liczby rodzin będących

			<p>usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej i zabezpieczenie środków na ten cel.</p> <p>Rzetelne informowanie o dostępnych formach wsparcia.</p> <p>Terminowe wyznaczenie opiekunów usamodzielnienia i opracowywanie IPU.</p> <p>Wysoka skuteczność działań na rzecz usamodzielnianych wychowanków, mierzona stopniem realizacji zadań zaplanowanych w IPU (95%).</p>	<p>pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej.</p> <p>Nierzetelność danych wykazywanych w sprawozdaniu z działalności PCPR za 2020 r. oraz w rocznych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych.</p> <p>Nierzetelne określenie sposobu monitorowania stopnia osiągnięcia celów odnoszących się do usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej sformułowanych w Programach.</p>
7.	PCPR w Ostrowcu Świętokrzyskim	Ocena w formie opisowej	<p>Rzetelne informowanie o dostępnych formach wsparcia.</p> <p>Prawidłowe przyznawanie osobom usamodzielnianym pomocy finansowej w trybie decyzji administracyjnych.</p> <p>Zapewnienie usamodzielnianym wychowankom możliwości pobytu w mieszkaniach chronionych.</p> <p>Kompleksowe wsparcie wychowanków mieszkających w mieszkaniach chronionych w procesie nabywania i utrwalenia samodzielności.</p>	<p>Przekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej.</p> <p>Nierzetelność danych wykazywanych w sprawozdawczości.</p> <p>Nieprzedłożenie projektu Programu na lata 2021–2023 w terminie umożliwiającym jego przyjęcie i obowiązywanie od 1 stycznia 2021 r.</p> <p>Nieokreślenie w dokumencie żadnych mierników pozwalających na monitorowanie stopnia osiągnięcia celów.</p> <p>Niepełna skuteczność otrzymanego wsparcia.</p>
8.	PCPR w Skarżysku-Kamiennej	Ocena w formie opisowej	<p>Prawidłowa identyfikacja potrzeb i zabezpieczenie środków finansowych na ten cel.</p>	<p>Przekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej.</p> <p>Nierzetelność danych</p>

			Przyznawanie pomocy wyłącznie osobom uprawnionym do świadczeń. Terminowe wydawanie decyzji administracyjnych. Terminowe wyznaczenie opiekunów usamodzielnienia.	wykazywanych w sprawozdawczości. Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów. Niezamieszczenie w BIP PCPR informacji o dostępnych formach wsparcia dla osób usamodzielnianych.
9.	MOPR w Bytomiu	Ocena pozytywna	Rzetelne informowanie wychowanków pieczy zastępczej o dostępnych formach wsparcia. Nieprzekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej. Rozpoznawanie potrzeb usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej.	Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów. Nierzetelność danych wykazywanych w sprawozdawczości.
10.	PCPR w Raciborzu	Ocena w formie opisowej	Rozpoznawanie potrzeb usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Rzetelne informowanie wychowanków pieczy zastępczej o dostępnych formach wsparcia oraz umożliwienie zapoznania się z tymi informacjami przez osoby niewidome i niedowidzące.	Niedochowanie terminu na wydanie decyzji administracyjnych i nieinformowanie wychowanków o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie wniosku. Nieokreślenie w IPU wychowanków zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia. Nierzetelność danych wykazywanych w sprawozdawczości.
11.	PCPR w Żywcu	Ocena w formie opisowej	Planowanie środków gwarantujących udzielenie	Nierzetelność danych wykazywanych

			wsparcia wszystkim usamodzielnianym osobom. Prowadzenie mieszkania chronionego umożliwiającego zamieszkanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą	w sprawozdawczości. Niepełna skuteczność otrzymanego wsparcia. Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów.
12.	PCPR w Krasnymstawie	Ocena w formie opisowej	Prowadzenie mieszkania chronionego umożliwiającego zamieszkanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą. Rozpoznawanie potrzeb usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Planowanie środków gwarantujących udzielenie wsparcia wszystkim usamodzielnianym osobom.	Wypłacanie (w 2 przypadkach) pomocy na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki mimo braku aktualnego IPU, zatwierdzonego przez Dyrektora. Dokonywanie ocen końcowych IPU przed zakończeniem realizacji zadań. Niepełna skuteczność otrzymanego wsparcia.
13.	PCPR w Lublinie	Ocena w formie opisowej	Rozpoznawanie potrzeb usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Informowanie wychowanków pieczy zastępczej o przysługujących im formach wsparcia. Nieprzekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej.	Nieopracowanie projektu powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej, obejmującego rok 2020 i lata poprzednie, w konsekwencji czego Rada Powiatu w Lublinie nie uchwaliła takiego programu. Zamieszczenie w czterech decyzjach przyznających pomoc osobom usamodzielnianym nieprawidłowej podstawy prawnej. Nieokreślenie w IPU wychowanków pieczy zastępczej zakresu współdziałania osoby

				usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia.
14.	PCPR w Puławach	Ocena w formie opisowej	Rozpoznawanie potrzeb usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Prowadzenie mieszkań chronionych umożliwiających zamieszkanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą. Nieprzekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej.	Niepełna skuteczność otrzymanego wsparcia. Niezamieszczenie w zawiadomieniu o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia. Niewyznaczenie stronie przed wydaniem decyzji, terminu na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.
15.	PCPR w Kutnie	Ocena w formie opisowej	Prowadzenie lokali umożliwiających zamieszkanie wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą. Rozpoznawanie potrzeb wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia. Planowanie środków gwarantujących udzielenie wsparcia wszystkim usamodzielnianym osobom.	Nieprzedstawienie Zarządowi Powiatu wykazu potrzeb w zakresie pomocy społecznej i systemu pieczy zastępczej na 2022 r. Nierzetelność danych wykazywanych w sprawozdawczości. Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów.
16.	PCPR w Pabianicach	Ocena w formie opisowej	Udzielanie pomocy wszystkim usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej, spełniającym wymogi. Nieprzekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej.	Niezamieszczenia w BIP PCPR informacji o dostępnych formach wsparcia dla osób usamodzielnianych. Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej mierników umożliwiających monitorowanie

				stopnia osiągnięcia celów.
17.	PCPR w Zgierzu	Ocena w formie opisowej	Zwiększenie pomocy na zagospodarowanie, do 2,5 tys. zł. Rozpoznawanie potrzeb wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia. Nieprzekroczenie limitu liczby rodzin będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej.	Powierzenie komórce odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej innych zadań, niewynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Niezachowanie pisemnej formy zawiadomienia o niezałatwieniu sprawy w terminie. Nieokreślenie w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów.

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Celem ustawy o pieczy zastępczej jest stworzenie spójnego systemu narzędzi opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą, jeżeli ma ona trudności w prawidłowym wypełnianiu swoich funkcji (głównie natury opiekuńczo-wychowawczej).

Ustawa o pieczy zastępczej określa zasady i formy pomocy w usamodzielnianiu jej pełnoletnich wychowanków (art. 1 pkt 2 ustawy). Reguluje ona również m.in. proces usamodzielnienia się wychowanków pieczy zastępczej. Usamodzielnianym wychowankiem jest osoba opuszczająca, po osiągnięciu pełnoletności: rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, w przypadku gdy umieszczenie w pieczy zastępczej nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu, a także osoba której pobyt w rodzinnej pieczy zastępczej ustał na skutek śmierci osób tworzących rodzinę zastępczą lub osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, w okresie 6 miesięcy przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności (art. 140 ust. 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej).

Osobie opuszczającej, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną przysługuje pomoc na usamodzielnienie, w przypadku gdy umieszczenie w pieczy zastępczej nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu (art. 140 ust. 1 ustawy). Należy zaznaczyć, że przez osobę usamodzielnianą rozumie się również osobę, której pobyt w rodzinnej pieczy zastępczej ustał na skutek śmierci osób tworzących rodzinę zastępczą lub osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, w okresie 6 miesięcy przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności (art. 140 ust. 2).

Usamodzielnianemu wychowankowi przysługuje pomoc na: kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie oraz udziela się pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i zatrudnienia (art. 140 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o pieczy zastępczej). Osobie usamodzielnianej zapewnia się także pomoc prawną i psychologiczną (art. 140 ust. 1 pkt 3 ustawy). Pomoc może mieć charakter pieniężny (przyznanie świadczenia pieniężnego) lub niepieniężny (pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie, w tym również w formie rzeczowej, pomoc prawna i psychologiczna). Pomoc taka nie przysługuje, gdy osoba usamodzielniana przebywa w domu pomocy społecznej albo w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym lub przewlekle chorym oraz gdy otrzymuje pomoc dla osób usamodzielnianych w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej (art. 140 ust. 3 ustawy). Dodatkową formą pomocy dla osób usamodzielnianych zapewnianą przez powiat jest udzielanie wsparcia w procesie usamodzielnienia.

Wniosek o przyznanie pomocy

Warunkiem przyznania i udzielenia pomocy określonej w art. 140 ust. 1 ustawy jest, zgodnie z art. 143 ust. 1 złożenie wniosku przez osobę usamodzielnianą. Wniosek o przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki i pomocy na usamodzielnienie osoba usamodzielniana składa w powiecie właściwym do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie za pośrednictwem kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego ze względu na miejsce pobytu osoby usamodzielnianej, co wynika z art. 143 ust. 2 ustawy. W pozostałych przypadkach (zagospodarowanie, odpowiednie warunki mieszkaniowe, zatrudnienie) wniosek o pomoc składa się w powiecie właściwym ze względu na miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej, natomiast w przypadku cudzoziemców wniosek składa się w powiecie właściwym ze względu na miejsce pobytu osoby usamodzielnianej (art. 143 ust. 3 i 4 ustawy).

Osoby usamodzielniane są obowiązane niezwłocznie poinformować organ, który przyznał pomoc (określoną w art. 140 ust. 1 pkt 1 ustawy) o każdej zmianie ich

sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która ma wpływ na prawo do świadczeń (art. 144 ustawy).

Forma przyznania lub odmowy świadczenia oraz zwrot nienależnie pobranych świadczeń

Zgodnie z art. 151 ust. 1 i 2 ustawy przyznanie oraz odmowa przyznania pomocy dla osoby usamodzielnianej na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie następuje w drodze decyzji, natomiast organ właściwy do jej wydania może bez zgody osoby usamodzielnianej zmienić lub uchylić decyzję, w przypadku zmiany przepisów regulujących prawo do pomocy dla osoby usamodzielnianej lub jej wysokość oraz w sytuacji zmiany sytuacji osobistej, dochodowej lub majątkowej osoby usamodzielnianej. Należy zaznaczyć, że udzielenie pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz zatrudnienia nie wymaga wydania decyzji, co wynika z art. 151 ust. 4 ustawy. Decyzję zmienia się lub uchyla także, gdy osoba usamodzielniana marnotrawi przyznane świadczenie (art. 151 ust. 3 ustawy).

Do postępowania w sprawach indywidualnych z zakresu zadań wykonywanych przez PCPR wynikających z przepisów o udzielenie i przyznanie pomocy osobom usamodzielnianym (w tym wydawania decyzji dotyczących przyznania, odmowy, zmiany lub uchylenia pomocy dla osoby usamodzielnianej na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie, oraz na zagospodarowanie) – poza przepisami ustawy o pieczy zastępczej – stosuje się k.p.a. W szczególności należy mieć na uwadze, iż organy administracji publicznej w toku postępowania podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (art. 7 k.p.a), a także są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania oraz czuwają nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 k.p.a).

Zgodnie z art. 35 § 2 k.p.a. niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Zgodnie z § 3 tego artykułu załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Termin załatwiania spraw liczy się od dnia wszczęcia postępowania w danej instancji. W przypadku niezakończona sprawy w terminie, nawet z przyczyn niezależnych od organu, organ prowadzący postępowanie powinien zawiadomić stronę o fakcie niezakończona sprawy w terminie, podać przyczynę zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a).

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie przewiduje narzędzia zbierania informacji i danych o osobie usamodzielnianej, jakim jest wywiad środowiskowy. Prowadząc postępowanie administracyjne w przedmiocie pomocy dla tej osoby organ powinien stosować przepisy k.p.a., a w szczególności art. 75, zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania.

W przypadku nienależnie pobranych świadczeń pieniężnych przez osobę usamodzielnianą, zastosowanie ma tryb określony w art. 92 ustawy o pieczy zastępczej.

Odmowa przyznania pomocy

Przesłanki odmowy przyznania pomocy na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie lub na zagospodarowanie wskazane zostały w art. 152 ww. ustawy. Są to przypadki gdy: 1) istnieje uzasadnione przypuszczenie, że pomoc zostanie wykorzystana niezgodnie z celem, na jaki zostanie przyznana; 2) osoba usamodzielniana przed osiągnięciem pełnoletności opuściła samowolnie pieczę zastępczą; 3) osoba usamodzielniana porzuciła naukę umożliwiającą jej przygotowanie zawodowe i nie podejmuje zatrudnienia; 4) stosunek pracy z osobą usamodzielnianą został rozwiązany bez wypowiedzenia z winy pracownika; 5) osoba usamodzielniana bez uzasadnionej przyczyny uchyła się od podjęcia proponowanego jej zatrudnienia; 6) osoba usamodzielniana została skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Okres na jaki przyznawana jest pomoc

Zgodnie z art. 141 ust. 1 ustawy pomoc na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie jest przyznawana po spełnieniu warunków dotyczących okresu przebywania w pieczy zastępczej. Może być udzielona osobie usamodzielnianej, która przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej 3 lat – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną oraz jednego roku – w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną. Do ww. okresów, zgodnie z art. 141 ust. 2 ww. ustawy wlicza się również: 1) okresy pobytu w domu pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz w okręgowym ośrodku wychowawczym, zakładzie poprawczym, schronisku dla nieletnich, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, specjalnym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii, zapewniającym całodobową opiekę, i młodzieżowym ośrodku wychowawczym, jeżeli orzeczenie sądu o umieszczeniu w pieczy zastępczej nie zostało uchylone; 2) okres pobytu osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, na zasadach określonych w art. 37 ust. 2.

Zgodnie z ww. artykułem (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 stycznia 2023 r.) osoba, która osiągnęła pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, może przebywać w dotychczasowej rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej za zgodą odpowiednio rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka, dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej albo dyrektora regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia, jeżeli: uczy się w szkole; uczy się w uczelni; uczy się u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego oraz legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i uczy się: uczy się w szkole; w uczelni; u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego o na kursach, jeżeli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia.

Warunki przyznania pomocy na usamodzielnienie lub zagospodarowanie

Do dnia 31 stycznia 2023 r. pomoc pieniężna na usamodzielnienie oraz pomoc na zagospodarowanie osoby usamodzielnianej była przyznawana w przypadku spełnienia kryterium dochodowego. Zostało ono wyznaczone w art. 142 ust. 1 ww. ustawy na poziomie 1 200 zł, jednak w przypadku, gdy dochód miesięczny osoby usamodzielnianej przekraczał ww. kwotę, można było przyznać, w myśl art. 142 ust. 2 ustawy pomoc na usamodzielnienie lub pomoc na zagospodarowanie, jeżeli było to uzasadnione jej sytuacją mieszkaniową,

dochodową, majątkową lub osobistą. W art. 142 ust. 3 i 4 ww. ustawy określono warunki dla ustalenia dochodu osoby usamodzielnianej.

Pomoc na kontynuowanie nauki

Ustawa umożliwia osobom usamodzielnianym korzystanie z pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki bez względu na osiągnięte dochody. Warunkiem jest realizacja nauki w: szkole, zakładzie kształcenia nauczycieli, w uczelni, na kursach, jeśli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielniania, a także u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego (art. 146 ust. 1 ustawy). Pomoc ta przysługuje w czasie trwania odpowiednio roku szkolnego, roku akademickiego, kursu albo przygotowania zawodowego i jest przyznawana wyłącznie na czas nauki oraz nie dłużej niż do ukończenia 25. roku życia (art. 146 ust. 3 i 4 ustawy). Uregulowania dotyczące przysługiwania pomocy za wrzesień oraz gdy kontynuowanie nauki nie obejmuje pełnego miesiąca, zawarto w art. 146 ust. 5 i 7. Wysokość pomocy na kontynuowanie nauki została ustalona na poziomie nie mniejszym niż 500 zł miesięcznie, o czym stanowi art. 146 ust. 2 ustawy. W okresie objętym kontrolą minimalna wysokość świadczenia była trzykrotnie podwyższana (od 1 czerwca 2018 r. została ustalona na kwotę nie mniejszą niż 526 zł, od 1 czerwca 2021 r. na kwotę nie mniejszą niż 566 zł, od 1 czerwca 2022 r. na kwotę nie mniejszą niż 595 zł i od 1 czerwca 2023 r. nie mniejszą niż 681 zł)⁵⁵.

Regulując negatywne warunki przyznania pomocy na kontynuowanie nauki ustawodawca w art. 147 ustawy ustalił, że nie przysługuje ona w przypadku, gdy osoba usamodzielniana: 1) kontynuuje naukę w szkole ponadgimnazjalnej, szkole ponadpodstawowej lub uczelni, która zapewnia nieodpłatną naukę i nieodpłatne pełne utrzymanie; 2) bez uzasadnionych powodów zmieniła trzykrotnie, na tym samym poziomie kształcenia, szkołę, zakład kształcenia nauczycieli lub uczelnię, kurs lub przygotowanie do wykonywania zawodu; 3) została umieszczona w zakładzie karnym.

Zawieszenie pomocy na kontynuowanie nauki następuje z urzędu lub na wniosek osoby usamodzielnianej, w drodze decyzji i jest możliwe w przypadku, gdy w trakcie kształcenia w zakładzie kształcenia nauczycieli lub w uczelni osoba usamodzielniana przebywa na urlopie od zajęć oraz w sytuacji, kiedy osoba usamodzielniana nie realizuje indywidualnego programu usamodzielniania (art. 148 ustawy).

Pomoc na kontynuowanie nauki uzależniona jest od złożenia wniosku oraz posiadania zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie IPU (art. 145 ust. 1 i ust. 4 ustawy). Zgodnie z art. 145 ust. 8 ustawy w szczególnie uzasadnionych przypadkach pomoc na kontynuowanie nauki może być przyznana osobie usamodzielnianej, której indywidualny program usamodzielniania został zatwierdzony po terminie określonym w art. 145 ust. 4.

Pomoc na kontynuowanie nauki przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy, o czym stanowi art. 145 ust. 9.

⁵⁵ Na podstawie: obwieszczenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. poz. 326); obwieszczenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. poz. 282); obwieszczenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. poz. 292); obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. poz. 296, ze zm.).

Pomoc na usamodzielnienie

Wysokość pomocy na usamodzielnienie została ustalona w art. 149 ust. 1 ustawy i wynosi:

- w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną – nie mniej niż 3300 zł, jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres co najmniej 3 lat⁵⁶;
- w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną:
 - a) nie mniej niż 6600 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres powyżej 3 lat⁵⁷,
 - b) nie mniej niż 3300 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres od 2 do 3 lat⁵⁸,
 - c) nie mniej niż 1650 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres poniżej 2 lat, nie krócej jednak niż przez okres roku⁵⁹.

Zgodnie z art. 149 ust. 2 pomoc na usamodzielnienie może zostać wypłacona, w zależności od ustaleń IPU, jednorazowo lub w ratach, nie później jednak niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia. Należy mieć na uwadze, iż w przypadku, gdy osoba usamodzielniana otrzymuje pomoc na kontynuowanie nauki, pomoc na usamodzielnienie jest wypłacana po zakończeniu pobierania pomocy na kontynuowanie nauki, natomiast w uzasadnionych przypadkach pomoc na usamodzielnienie może zostać wypłacona w trakcie wypłacania pomocy na kontynuowanie nauki (art. 149 ust. 3 ustawy).

Warunkiem uzyskania pomocy na usamodzielnianie jest złożenie wniosku oraz posiadanie zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie IPU (art. 145 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 145 ust. 8 ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach pomoc na usamodzielnienie może być przyznana osobie usamodzielnianej, której indywidualny program usamodzielnienia został zatwierdzony po terminie określonym w art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.

Pomoc na usamodzielnianie przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy, o czym stanowi art. 145 ust. 9 ustawy.

Pomoc na zagospodarowanie

Pomoc na zagospodarowanie jest wypłacana jednorazowo, nie później niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia, w wysokości nie niższej niż 1500 zł, a w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności w wysokości nie niższej niż 3000 zł⁶⁰ (art. 150 ust. 1 ustawy). Pomoc taka może być przyznana również w formie rzeczowej, co wynika z art. 150 ust. 2 ustawy.

⁵⁶ W okresie objętym kontrolą kwota ta była podwyższana trzykrotnie: od dnia 1 czerwca 2018 r. obowiązywała kwota nie mniej niż 3470 zł, od dnia 1 czerwca 2021 r. nie mniej niż 3730 zł oraz od dnia 1 czerwca 2022 r. nie mniej niż 3921 zł.

⁵⁷ W okresie objętym kontrolą kwota ta była podwyższana trzykrotnie: od dnia 1 czerwca 2018 r. obowiązywała kwota nie mniej niż 6939 zł, od dnia 1 czerwca 2021 r. nie mniej niż 7458 zł oraz od dnia 1 czerwca 2022 r. nie mniej niż 7839 zł.

⁵⁸ W okresie objętym kontrolą kwota ta była podwyższana trzykrotnie: od dnia 1 czerwca 2018 r. obowiązywała kwota nie mniej niż 3470 zł, od dnia 1 czerwca 2021 r. nie mniej niż 3730 zł oraz od dnia 1 czerwca 2022 r. nie mniej niż 3921 zł.

⁵⁹ W okresie objętym kontrolą kwota ta była podwyższana trzykrotnie: od dnia 1 czerwca 2018 r. obowiązywała kwota nie mniej niż 1735 zł, od dnia 1 czerwca 2021 r. nie mniej niż 1865 zł oraz od dnia 1 czerwca 2022 r. nie mniej niż 1961 zł.

⁶⁰ W okresie objętym kontrolą kwota ta była podwyższana trzykrotnie: do dnia 1 czerwca 2018 r. obowiązywała kwota nie mniej niż 1577 zł i 3154 zł w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności; od dnia 1 czerwca 2021 r. nie mniej niż 1695 zł i 3390 zł

Podniesienie wysokości świadczeń pieniężnych na poziomie lokalnym

Rada powiatu może – w drodze uchwały – podnieść wysokość świadczeń pieniężnych na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie lub na zagospodarowanie dla pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, o czym stanowi art. 91 ustawy o pieczy zastępczej.

Należy jednak mieć na uwadze, że wskazane w ustawie kwoty świadczeń pieniężnych mają charakter kwot minimalnych w tym znaczeniu, że właściwy w tych sprawach starosta może przyznawać je w wysokości wyższej bez konieczności podejmowania w tym zakresie przez radę powiatu uchwał, o których mowa w art. 91 oraz art. 153 ustawy⁶¹. Wymienione przepisy przypisują radzie powiatu kompetencje w zakresie podniesienia minimalnej wysokości świadczeń pieniężnych, które mogą być przyznawane przez starostę. W dalszej części komentarza, do którego odnosi się ww. przypis, odnosząc się do przedmiotowej uchwały wskazano, że jako akt prawa miejscowego, a zatem źródła prawa powszechnie obowiązującego o charakterze podstawowym, w żaden sposób nie może, bez wyraźnej delegacji w tym zakresie, ograniczać, a tym samym wyłączać przyznanej na podstawie ustawy o pieczy zastępczej sfery uznania przyznanej organowi administracji publicznej, jakim jest starosta. W konkluzji wskazano, że uchwała taka nie jest konieczna w kontekście upoważnienia starosty do przyznawania świadczeń w kwotach wyższych niż przewiduje wprost ustawa, lecz także nie może wskazywać maksymalnych bądź określonych kwot tych świadczeń⁶². Z oczywistych względów kwoty wypłacanych świadczeń nie mogą być niższe niż stawki ustawowe lub wskazane w uchwale.

Indywidualny program usamodzielnienia

Pomoc na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie uzależniona jest od złożenia wniosku oraz posiadania zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie indywidualnego programu określającego w szczególności: zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem oraz sposób uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia (art. 145 ust. 1).

Istotnym jest, że osoba usamodzielniana co najmniej rok przed osiągnięciem przez nią pełnoletności wskazuje osobę, która podejmuje się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawia pisemną zgodę tej osoby, o czym stanowi art. 145 ust. 2 ustawy.

Art. 145 ust. 3 określa wymogi wobec opiekuna usamodzielnienia. Może być to osoba tworząca rodzinę zastępczą, prowadząca rodzinny dom dziecka, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, osoba będąca w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej wychowawcą lub psychologiem, lub inna osoba wskazana przez osobę usamodzielnianą i zaakceptowana przez kierownika powiatowego centrum pomocy powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie.

Zgodnie z art. 145 ust. 4 ustawy IPU jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, a następnie jest zatwierdzany przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie

w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności oraz od 1 czerwca 2022 r. nie mniej niż 1782 zł i 3563 zł w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności.

⁶¹ B. Królak, M. Rączka, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Warszawa 2017, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 445.

⁶² Jw., str. 454–455.

pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie. W ustawie o pieczy zastępczej nie określono wzoru indywidualnego programu usamodzielnienia i zakresu ewentualnej dokumentacji niezbędnej do opracowania takiego programu, na podstawie której powinien przebiegać proces usamodzielniania. Powiatowe centra pomocy rodzinie opracowują własne wzory zawierające informacje, ważne z punktu widzenia danego podmiotu, w tym dokumentację niezbędną do objęcia osoby usamodzielnianej pomocą, o której mowa w art. 140 ustawy o pieczy zastępczej.

Kierownik PCPR właściwy do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie został zobowiązany, na podstawie art. 145 ust. 5 ustawy, do poinformowania powiatu właściwego ze względu na planowane miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej, o zamiarze osiedlenia się tej osoby w miejscowości wskazanej w indywidualnym programie usamodzielnienia oraz przesłania do tego powiatu kopii opracowanego IPU i informacji o opiece usamodzielnienia. Brak standaryzacji przepisów dotyczących IPU może powodować sytuacje, że przesyłane informacje okazują się niewystarczające dla ośrodków działających na terenie innych powiatów, czego skutkiem mogą być trudności we współpracy między różnymi ośrodkami w procesie usamodzielnienia wychowanka, a także opóźnienia w przyznaniu należnych wychowankowi świadczeń.

Zgodnie z art. 145 ust. 6 ustawy zmiany w IPU może dokonać osoba usamodzielniana wspólnie z opiekunem usamodzielnienia w przypadku zmiany sytuacji życiowej tej osoby. Wymagają one zatwierdzenia przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie. Po zakończeniu realizacji IPU osoba usamodzielniana wraz z opiekunem usamodzielnienia i kierownikiem PCPR powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie dokonują oceny końcowej procesu usamodzielnienia, co wynika z art. 145 ust. 7 ustawy.

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Realizacja obowiązków w zakresie wspierania wychowanków pieczy zastępczej osiągających pełnoletność w procesie usamodzielniania została w całości przypisana władzom samorządowym na szczeblu powiatu. Zadania te wykonuje starosta za pośrednictwem PCPR lub MOPR, ewentualnie MOPS (w miastach na prawach powiatu). Podmioty te wykonują m.in. zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej obejmujące udzielanie pomocy na usamodzielnienie wychowankom pieczy zastępczej, w tym wypłatę świadczeń z tego tytułu.

W 2021 r. udzielono łącznie 167 514 świadczeń, tj. o 13,2% mniej niż w 2019 r., w którym świadczenia otrzymało 147 959 osób pełnoletnich. Liczby te nie obejmują pomocy prawnej i psychologicznej⁶³. Wydatki na świadczenia dla osób usamodzielnianych w latach 2019–2021 kształtowały się następująco:

Tabela 1
Wydatki na świadczenia dla osób usamodzielnianych w latach 2019–2021 (w mln zł).

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	Ogółem 2019–2021	% 2019/2021
1	Ogółem, z tego na:	96,7	90,7	95,0	282,4	-1,8
1.1.	- kontynuowanie nauki	68,7	64,4	66,4	199,5	-3,3
1.2.	- usamodzielnienie	20,8	19,5	20,9	61,2	0,5
1.3.	- zagospodarowanie	7,2	6,8	7,7	21,7	6,9

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

⁶³ Dane pochodzą z corocznych Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy o pieczy zastępczej, publikowanych na stronie internetowej MRiPS: <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-ustawy>.

W latach 2019–2021 łączne wydatki samorządów powiatowych na świadczenia dla osób pełnoletnich wyniosły 282,4 mln zł, z tego największy udział (70,6%) stanowiły wydatki na kontynuowanie nauki. W następnej kolejności były to środki wydatkowane na usamodzielnienie (21,7%) oraz na zagospodarowanie (7,7%). Pomiędzy 2019 r. a 2021 r. łączne wydatki z ww. tytułu zmalały z 96,7 mln zł do 95 mln zł, tj. o 1,7 mln zł (o 1,8%).

W 2021 r. przeciętna wartość wsparcia dla wychowanka z tytułu kontynuowania nauki wyniosła 5434 zł rocznie, na usamodzielnienie – 5557 zł, natomiast na zagospodarowanie – 2454 zł. W 2019 r. kwoty te wyniosły: z tytułu kontynuowania nauki 5559 zł, na usamodzielnienie – 4980 zł, na zagospodarowanie – 2126 zł.

Z punktu widzenia trwałego efektu społecznego świadectwem jakości pieczy zastępczej jest przygotowanie wychowanka do dorosłego życia. Jednym z takich elementów, oprócz budowania systemu wartości, jest umiejętność wejścia w role społeczne w życiu dorosłym i uzyskanie samodzielności. W 2021 r. pieczę zastępczą opuściło 6,2 tys. pełnoletnich wychowanków, tj. o 0,4 tys. (o 6,3%) mniej niż w 2019 r. W latach 2019–2021 pieczę zastępczą opuściło łącznie 19,3 tys. osób pełnoletnich, z tego 13,2 tys. (68,4%) założyło własne gospodarstwo domowe, a 2,7 tys. (14%) powróciło do rodziny naturalnej. Poniższe zestawienie prezentuje dane dotyczące liczby wychowanków, którzy: założyli gospodarstwo domowe, powrócili do rodziny naturalnej i innych.

Tabela 2

Liczba wychowanków w wieku powyżej 18 lat opuszczających pieczę zastępczą w latach 2019–2021.

L.p.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	Ogółem 2019– 2021	% 2019/2021
1	Ogółem, z tego:	6646	6413	6227	19 286	-6,3
1.1.	założyli własne gospodarstwo domowe	4422	4373	4390	13 185	-0,7
1.2.	powrócili do rodziny naturalnej	1009	949	782	2 740	-22,5
1.3.	Inne	1215	1091	1055	3361	-13,2

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1426, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r, poz. 1526, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
6. Ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
7. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).
8. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1195).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
11. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
12. Starostwa Powiatowe

6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

BKA-II.081.31.1.2023.IK
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli NIK z dnia 12 grudnia 2023 r., w zakresie kontroli pn. *Udzielanie pomocy na usamodzielnienie wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej*, przekazanej przy piśmie NIK z dnia 13 grudnia 2023 r., znak: KPS.430.4.2023.

W zakresie pierwszego wniosku sformułowanego w Informacji resort rodziny przeanalizuje możliwość określenia dobrych praktyk w zakresie wskazanym przez Najwyższą Izbę Kontroli. Należy zaznaczyć, iż zbyt daleko idąca standaryzacja wykonywania zadań związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej, w tym dookreślenie wzorów dokumentacji czy też opracowanie katalogu narzędzi, w niektórych przypadkach może uniemożliwić realizację zadania własnego powiatu określonego w art. 180 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1426, dalej: ustawa), jakim jest kreowanie przez starostę/burmistrza indywidualnych rozwiązań organizacyjnych w powiatach w obszarze usamodzielnienia. Dodatkowo należy wskazać, że wszelkie informacje, dotyczące wsparcia osób pełnoletnich opuszczających pieczę zastępczą sformułowane są w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, głównie w dziale IV, tj. *Pomoc dla osób usamodzielnianych*.

W zakresie wniosku drugiego i trzeciego uprzejmie informuję, iż zostaną one poddane dokładnej analizie na etapie prac nad kolejną nowelizacją ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Należy jednak wskazać, iż zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy osoba usamodzielniana **co najmniej** rok przed osiągnięciem przez nią pełnoletności wskazuje osobę, która podejmuje się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawia pisemną zgodę tej osoby. Już dziś nie ma zatem przeszkód prawnych, aby proces usamodzielnienia zacząć wcześniej. Ustawa wskazuje bowiem jedynie najpóźniejsze terminy obligujące do podjęcia określonych czynności (vide także art. 145 ust. 4 ustawy).

Odnosząc się natomiast do kwestii wysokości pomocy na kontynuowanie nauki, to także obecnie oprócz corocznej waloryzacji, wysokość tej kwoty zgodnie z art. 153 w związku z art. 91 ustawy, może zostać podniesiona przez radę powiatu w drodze uchwały. Należy również zaznaczyć, że zgodnie z art. 180 pkt 13 lit. b ustawy finansowanie pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym jest zadaniem własnym powiatu, a zatem wszelkie zmiany wysokości minimalnych kwot świadczeń wymagają uzgodnienia ze stroną samorządową.

tel. 222-500-108
info@mriips.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/rodzina>

ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Pragnę zaznaczyć, iż resort rodziny na bieżąco monitoruje sytuację w pieczy zastępczej w Polsce, w tym także w zakresie sytuacji osób usamodzielnianych.

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/