



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.02.2023

Pani
Magdalena Jagnyziak
Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy
Rodzinie w Legionowie
ul. Gen. Władysława Sikorskiego 11
05-119 Legionowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/033 – Udzielanie pomocy na usamodzielnienie wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie ¹ ul. Generała Władysława Sikorskiego 11, 05-119 Legionowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Jagnyziak, Dyrektor PCPR, od 1 maja 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. 2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Tomasz Gołaś, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/35/2023 z 9 maja 2023 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-2)

¹ Dalej: PCPR lub Centrum.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

PCPR na ogół prawidłowo realizowało zadania w zakresie usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej. Centrum prowadziło rozpoznawanie potrzeb odnośnie do liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia, a zaplanowane na każdy rok kwoty środków gwarantowały możliwość udzielenia wsparcia wszystkim usamodzielnianym osobom, które się o nie zwróciły. W powiecie legionowskim nie zostały zwiększone minimalne kwoty świadczeń pieniężnych dla wychowanków pieczy zastępczej. Przyznając świadczenie na zagospodarowanie, usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki prawidłowo określano dochód osób starających się o pomoc oraz przestrzegano okresu pobytu w pieczy zastępczej. W przypadku jednej osoby, pomoc na zagospodarowanie oraz usamodzielnienie została przyznana po ukończeniu przez nią 26. roku życia, co było niezgodne z art. 149 ust. 2 oraz art. 150 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴.

Prawidłowo i rzetelnie opracowywano Indywidualne Programy Usamodzielnienia⁵, a także dokonywano ich aktualizacji. Analiza dokumentacji 31 spraw usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej wykazała, że 88,8% zadań zaplanowanych do realizacji zostało zrealizowanych lub było w trakcie realizacji, a 11,2% nie zostały zrealizowane.

Mimo że 90,3% wychowanków podjęło pracę zarobkową po opuszczeniu pieczy zastępczej, to aż 32,3% z nich zostało zarejestrowanych w urzędach pracy jako osoby bezrobotne. Okres przebywania na bezrobociu dłuższy niż jeden rok wystąpił w przypadku tylko jednej osoby, a 16,1% wychowanków korzystało ze świadczeń pomocy społecznej.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim na lata 2018-2020 oraz na lata 2021-2023. W Programie określono mierniki umożliwiające monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, jednakże nie wskazano ich wartości docelowych.

Wychowankowie opuszczający pieczę zastępczą, którzy zadeklarowali chęć osiedlenia się na terenie powiatu legionowskiego, mieli możliwość zamieszkania w mieszkaniach chronionych. Powiat dysponował dwoma takim mieszkaniami z trzema dostępnymi miejscami w każdym z nich. Wychowankowie z pomocą PCPR ubiegali się także o możliwość otrzymania mieszkań socjalnych z zasobów gmin. Średni okres oczekiwania na przyznanie takiego mieszkania w Legionowie wyniósł blisko cztery lata.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 447, ze zm., dalej: ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁵ Dalej: IPU.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej

1.1 Organizacja wykonywania zadań w PCPR

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie, zakres działalności i organizację PCPR określał statut⁷ i regulamin organizacyjny⁸. Zgodnie ze statutem, PCPR realizuje m.in. zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz rodzinne formy pieczy zastępczej.

W PCPR został stworzony zespół do spraw pieczy zastępczej, który zajmował się kwestiami związanymi z rodzinną pieczą zastępczą⁹. Sprawy związane z pieczą instytucjonalną były prowadzone przez zespół pomocy rodzinie¹⁰. Centrum pełniło także rolę organizatora rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli: tom I, str. 7-34)

Zatrudnienie w PCPR na koniec 2020, 2021 i 2022 r. wynosiło odpowiednio 25, 29 i 27 osób. Na stanowiskach związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej zatrudnionych było odpowiednio 13, 14 i 13 osób (byli to koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej oraz pracownicy socjalni).

Funkcję opiekuna usamodzielnienia pełniło w latach 2020-2022 trzech pracowników PCPR.

(akta kontroli: tom I, str. 35-36; tom II, str. 113-117)

Liczba koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zatrudnionych w PCPR w okresie objętym kontrolą wynosiła osiem osób¹¹. Liczba rodzin zastępczych / rodzinnych domów dziecka, z którymi pracowali koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej nie przekroczyła w tym okresie 103. Tym samym liczba rodzin przypadająca na jednego koordynatora nie przekraczała limitu określonego w art. 77 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Dyrektor PCPR zwróciła się z wnioskiem o zwiększenie stanu zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej na 2022 r. Wniosek obejmował dwóch koordynatorów na okres całego roku i jednego na drugie półrocze. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie, dwaj koordynatorzy zostali zatrudnieni na okres całego roku, a trzeci w kresie od 17 września do 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 35-36; tom II, str. 94-106)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Stanowiący załącznik do uchwały Rady Powiatu w Legionowie Nr 252/XLI/2006 z dnia 24 maja 2006 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie.

⁸ Nadany uchwałą Nr 5/2012 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy w Legionowie i zmieniony uchwałą Nr 99/2018 Zarządu Powiatu w Legionowie z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy w Legionowie.

⁹ Do zadań zespołu należało między innymi: prowadzenie naboru i kwalifikacja kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej / rodzinnego domu dziecka, udzielanie pomocy rodzinom zastępczym / rodzinnym domom dziecka, zapewnienie pomocy i wsparcia oraz szkoleń dla rodzinnej pieczy zastępczej, dokonywanie okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej, współpraca w przygotowaniu i nadzór nad realizacją IPU dla osób opuszczających rodzinną pieczę zastępczą.

¹⁰ Do zadań zespołu należało między innymi organizowanie instytucjonalnej pieczy zastępczej.

¹¹ Wg stanu na 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r. i 31 grudnia 2022 r.

1.2 Rozpoznawanie i realizacja potrzeb w zakresie wsparcia wychowanków pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

Centrum prowadziło rozpoznawanie potrzeb odnośnie do liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia. Gromadzenie informacji o potrzebach związanych z finansowaniem usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej odbywało się z wyprzedzeniem czasowym umożliwiającym zaplanowanie środków finansowych na ten cel. Pracownicy socjalni, zajmujący się wychowankami placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej na przełomie sierpnia i września roku poprzedzającego rok objęty planowaniem budżetowym, zgłaszali zapotrzebowanie na środki wskazując planowaną liczbę świadczeń na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie wraz z szacowaną kwotą środków finansowych niezbędnych na ten cel.

(akta kontroli: tom I, str. 432-443)

W 2020 r. pieczę zastępczą opuściło 14 osób, w tym pięć osób pieczę instytucjonalną i dziewięć pieczę rodzinną, w 2021 r. było to 19 osób, w tym trzy z pieczy instytucjonalnej i 16 z pieczy rodzinnej, w 2022 r. było to 14 osób, w tym sześć z pieczy instytucjonalnej i osiem z pieczy rodzinnej.

(akta kontroli: tom I, str. 61, 105, 149)

W 2020 r. zaplanowano udzielenie pomocy w zakresie kontynuowania nauki dla 34 osób¹². Pomocy faktycznie udzielono 32 wychowankom¹³.

Zarówno pomoc na usamodzielnienie jak i na zagospodarowanie zaplanowano dla 11 osób¹⁴. Pomocy faktycznie udzielono odpowiednio 16¹⁵ i 19¹⁶ wychowankom.

(akta kontroli: tom I, str. 35-36, 432-435)

W 2021 zaplanowano udzielenie pomocy w zakresie kontynuowania nauki 31 osób¹⁷. Pomocy faktycznie udzielono 28 wychowankom¹⁸.

Zarówno pomoc na usamodzielnienie jak i na zagospodarowanie zaplanowano dla 13 osób¹⁹. Pomocy faktycznie udzielono odpowiednio 12²⁰ i 11²¹ wychowankom.

(akta kontroli: tom I, str. 35-36, 436-439)

W 2022 r. zaplanowano udzielenie pomocy w zakresie kontynuowania nauki dla 30 osób²². Pomocy faktycznie udzielono 22²³ wychowankom.

¹² 21 wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i 13 wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

¹³ 156 świadczeń dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i 82 świadczenia dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

¹⁴ Po sześciu wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i po pięciu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

¹⁵ 11 świadczeń dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i pięć świadczeń dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

¹⁶ 13 świadczeń dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i sześć świadczeń dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

¹⁷ 21 wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i 10 wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

¹⁸ 168 świadczeń dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i 62 świadczenia dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

¹⁹ Po ośmiu wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i po pięciu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

²⁰ Siedem świadczeń dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i pięć świadczeń dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

²¹ Siedem świadczeń dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i cztery świadczenia dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

²² 20 wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i 10 wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

²³ 144 świadczenia dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i 42 świadczenia dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Pomoc na usamodzielnienie zaplanowano dla 18 osób²⁴. Pomocy faktycznie udzielono czterem²⁵ wychowankom.

Pomoc na zagospodarowanie zaplanowano dla 18 osób²⁶. Pomocy faktycznie udzielono siedmiu²⁷ wychowankom.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, realizacja świadczeń w liczbie mniejszej od zaplanowanej wynikała przede wszystkim z faktu, że planowanie odbywa się w połowie września roku poprzedzającego rok budżetowy. Opiera się ono w przeważającej mierze 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.

(akta kontroli: tom I, str. 35-36, 439-443; tom II, str. 94-110)

W okresie objętym kontrolą procesu usamodzielnienia nie podjęło siedmiu spośród 47 wychowanków, którzy opuścili rodzinną lub instytucjonalną pieczę zastępczą w tym okresie. Wszyscy z nich mają jeszcze możliwość wystąpienia o przyznanie pomocy ze względu na fakt, iż nie ukończyli oni 26. roku życia.

(akta kontroli: tom II, str. 113-117)

1.3 Pomoc finansowa i inne formy wsparcia

Opis stanu faktycznego

Łączne wydatki powiatu legionowskiego w 2020, 2021 i 2022 r. wyniosły odpowiednio 115 064,7 tys. zł, 131 621,8 tys. zł i 164 566,6 tys. zł. Wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej ponoszone były w ramach rozdziałów: 85504 (Wspieranie rodziny)²⁸, 85508 (Rodziny zastępcze), 85509 (Działalność ośrodków adopcyjnych) i 85510 (Działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych). Dodatkowo, w 2020 r. w ramach rozdziału 85295 (Pozostała działalność) zostały poniesione wydatki stanowiące wkład własny powiatu legionowskiego do projektu „Start w samodzielność” dofinansowanego ze środków europejskich.

Wysokość wydatków o których mowa powyżej pozostawała w badanym okresie na względnie stałym poziomie i wynosiły odpowiednio 9846,2 tys. zł, 9979,6 tys. zł i 10 089,4 tys. zł. Stanowiło to 7,3% wydatków powiatu legionowskiego ogółem w badanym okresie.

(akta kontroli: tom I, str. 35-168, 336-354)

Wydatki na zadania związane z usamodzielnianiem wg potrzeb zgłoszonych przez PCPR i ujętych w uchwale budżetowej wyniosły w 2020 r. 402,9 tys. zł. Zgodnie z planem po zmianach było to 390,6 tys. zł. Rzeczywiste wykonanie wyniosło 355,1 tys. zł, co stanowiło 90,9% planu po zmianach. W 2021 r. wysokość wydatków zgłoszonych do planu i ujętych w nim wyniosła 441,8 tys. zł. Wartość wynikająca z planu po zmianach wynosiła 431,4 tys. zł, zaś wykonanie 309,6 tys. zł, co stanowiło 71,8% planu po zmianach. W 2022 r. wydatki na zadania związane z usamodzielnianiem wg potrzeb zgłoszonych przez PCPR wyniosły 542,7 tys. zł. Wydatki ujęte w planie wg uchwały budżetowej wyniosły 481,8 tys. zł, zaś w planie po zmianach 318,6 tys. zł. Wykonanie wyniosło 220,6 tys. zł, co stanowiło 69,2% planu

²⁴ Dziewięciu wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i dziewięciu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

²⁵ Wszyscy z pieczy rodzinnej.

²⁶ 11 wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i siedmiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

²⁷ Cztery świadczenia dla wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i trzy świadczenia dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

²⁸ W wydatkach za 2020 r. nie uwzględniono środków przeznaczonych na rządowy program „Dobry Start”.

po zmianach. W związku z powyższym wysokość środków na zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej dotyczące usamodzielniania były wystarczające.

(akta kontroli: tom I, str. 35-36, 362-431)

Wydatki poniesione na udzielanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki wyniosły w latach 2020-2022 odpowiednio 154,3 tys. zł, 164,4 tys. zł i 157,8 tys. zł. Wydatki poniesione na udzielanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie wyniosły odpowiednio 96,3 tys. zł, 73,7 tys. zł i 27,6 tys. zł, zaś na pomoc pieniężną na zagospodarowanie: 104,5 tys. zł, 71,5 tys. zł i 35,2 tys. zł. Wydatki ponoszone na udzielanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki w okresie objętym kontrolą pozostawały na względnie stałym poziomie, natomiast w ramach dwóch pozostałych kategorii miały tendencję malejącą – w przypadku pomocy pieniężnej na usamodzielnienie, wydatki spadły w roku 2022 w stosunku do roku 2020 o 71,3%, zaś w przypadku pomocy pieniężnej na zagospodarowanie o 66,3%. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, wynikało to z faktu, że osoby usamodzielniane często postanawiały dłużej pozostać w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w wyniku zmiany sytuacji życiowej przesunęły termin wnioskowania o pomoc na usamodzielnienie na późniejszy okres.

W powiecie legionowskim nie zostały zwiększone minimalne kwoty świadczeń pieniężnych dla wychowanków pieczy zastępczej.

(akta kontroli: tom I str. 35-36; tom II, str. 113-117)

1.4 Wydawanie decyzji administracyjnych na świadczenia dla osób usamodzielnianych

Opis stanu faktycznego

Pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, zagospodarowanie i usamodzielnienie otrzymało w 2020 r. łącznie 49 osób, w tym 32 osoby²⁹ otrzymały pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, 16 osób³⁰ - pomoc na usamodzielnianie i 19 osób³¹ pomoc na zagospodarowanie w formie pieniężnej.

W 2021 r. pomoc otrzymało 38 wychowanków, w tym 28³² osób otrzymało pomoc na kontynuowanie nauki, 12 osób³³ pomoc na usamodzielnienie i 11 osób³⁴ pomoc na zagospodarowanie.

W 2022 r. pomoc otrzymało 28 wychowanków, w tym 22³⁵ osób otrzymało pomoc na kontynuowanie nauki, cztery osoby³⁶ pomoc na usamodzielnienie i siedem osób³⁷ pomoc na zagospodarowanie.

Żaden z usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej nie wnioskował i nie otrzymał pomocy na zagospodarowanie w formie rzeczowej.

(akta kontroli: tom I, str. 35-36, 264-335)

Wsparcie w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych zostało udzielone ośmiorgu podopiecznym spośród 31 objętych badaniem próby. Pomoc PCPR polegała przede wszystkim na wsparciu usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej w sporządzaniu odpowiednich pism i wniosków w sprawie uzyskania lokali socjalnych, kierowana do właściwych władz samorządowych, kierowaniu pism

²⁹ Wyplacono 238 świadczeń na łączną kwotę 154,3 tys. zł.

³⁰ Wyplacono 16 świadczeń na łączną kwotę 96,3 tys. zł.

³¹ Wyplacono 19 świadczeń na łączną kwotę 104,5 tys. zł.

³² Wyplacono 230 świadczeń na łączną kwotę 164,4 tys. zł.

³³ Wyplacono 12 świadczeń na łączną kwotę 73,7 tys. zł.

³⁴ Wyplacono 11 świadczeń na łączną kwotę 71,5 tys. zł.

³⁵ Wyplacono 186 świadczeń na łączną kwotę 157,8 tys. zł.

³⁶ Wyplacono cztery świadczenia na łączną kwotę 27,6 tys. zł.

³⁷ Wyplacono siedem świadczeń na łączną kwotę 35,2 tys. zł.

wyrażających poparcie dla wniosków składanych przez osoby usamodzielniane oraz na kierowaniu ich do mieszkań chronionych.

Z 31 osób objętych badaniem próby, do mieszkań chronionych zostały skierowane cztery osoby usamodzielniane. Z wnioskami do samorządów gminnych zwróciło się siedem osób³⁸ (sześć wnioskowało do Prezydenta Miasta Legionowo i jedna do Wójta Gminy Wieliszew). Mieszkania socjalne do momentu zakończenia kontroli uzyskało trzy osoby (wszystkie z zasobów Gminy Legionowo).

(akta kontroli: tom II, str. 125-155)

Przykładowo, w ramach sprawy ZPR.467.4.2018.MK, podopieczny 9 kwietnia 2018 r. (na tydzień przez opuszczeniem zawodowej rodziny zastępczej) zwrócił się z wnioskiem o przyznanie mieszkania chronionego, które zostało mu przyznane decyzją z 9 maja 2018 r. Jednocześnie podopieczny z pomocą pracownika socjalnego wystąpił z wnioskiem do Prezydenta Miasta Legionowo o przyznanie mieszkania socjalnego. Wniosek był okresowo monitowany i ponawiany. PCPR przekazało Prezydentowi Legionowa pisemne poparcie w zakresie złożonego wniosku. Mieszkanie z zasobów gminy zostało przekazane podopiecznemu 15 grudnia 2022 r. Podopieczny przebywał w mieszkaniu chronionym do końca czerwca 2023 r., dokonując w tym czasie niezbędnych remontów w mieszkaniu otrzymanym z zasobów Gminy Legionowo.

(akta kontroli: tom II, str. 171-195)

Na zlecenie powiatu prowadzone były dwa mieszkania chronione. Jedno przeznaczone było dla mężczyzn³⁹, w drugim⁴⁰ zamieszkiwały kobiety. Prawo do korzystania z mieszkań chronionych mieli pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej na podstawie decyzji Dyrektora PCPR. W okresie objętym kontrolą w mieszkaniach chronionych przebywało łącznie troje usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Wychowankowie ci zostali zwolnieni z ponoszenia opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych ze względu na niskie dochody. W mieszkaniach dostępnych było sześć miejsc. W 2020 r. korzystało z nich sześć osób, w 2021 r. cztery osoby, zaś w 2022 r. dwie osoby.

(akta kontroli: tom I, str. 37-168; tom II, str. 155-195)

Centrum nie udzielało bezpośrednio pomocy w uzyskaniu przez wychowanków zatrudnienia. W kontrolowanych latach PCPR realizowało projekt dofinansowany ze środków Unii Europejskiej⁴¹, którego celem 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 w latach 2020-2022. Obowiązkowym elementem ścieżki reintegracji realizowanej w ramach Projektu 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:

³⁸ W tym trzy osoby zamieszkujące w mieszkaniach chronionych.

³⁹ Prowadzone przez Legionowskie Centrum Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej.

⁴⁰ Prowadzone przez Zakonne Zgromadzenie Sióstr Urszulanek N.M.P. z Gandino.

⁴¹ 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, dalej: Projekt. Na realizację Projektu wydatkowano 959,7 tys. zł, w tym 752,8 tys. zł stanowiło dofinansowanie.

- ścieżka dorosłości (działania skierowane na aktywizację społeczną i życiową uczestników Projektu m.in. praca socjalna, treningi kompetencji osobowościowych i społecznych, wsparcie psychologiczne),
- program aktywności zawodowej (działania skierowane na aktywizację zawodową uczestników m.in. poprzez kursy i szkolenia umożliwiające nabycie, podniesienie lub zmianę kwalifikacji oraz grupowe i indywidualne poradnictwo zawodowe);
- pomoc dla otoczenia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub odbudowująca naturalne systemy wsparcia, tj. rodzina i lokalna społeczność (spotkania mikołajkowe i pikniki dla dzieci i młodzieży z pieczy oraz warsztaty wzmacniania kompetencji rodzicielskich).

W ramach Projektu zorganizowano m.in. kursy na prawo jazdy, kurs obsługi wózków widłowych, kurs kosmetyczny i kurs makijażu permanentnego.

(akta kontroli: tom II, str. 317-369)

Dyrektor Centrum wskazała, że nie może jednoznacznie określić liczby wychowanków pieczy zastępczej, którzy w latach 2020-2022 skorzystali z poradnictwa prawnego i psychologicznego. Ze względu na ochronę danych osobowych oraz tajemnicę zawodową psychologa, w rejestrach osób korzystających ze wsparcia nie są wpisywane dane osobowe tych osób, dlatego niemożliwa jest weryfikacja ilu usamodzielnianych wychowanków skorzystało z pomocy prawnej i psychologicznej.

(akta kontroli: tom II, str. 113-117)

W latach 2020-2022 żadnemu z usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej nie odmówiono przyznania pomocy. PCPR nie wydało żadnej decyzji odmawiającej takiego wsparcia. W żadnym przypadku wydane decyzje przyznające świadczenie nie były zaskarżane.

(akta kontroli: tom II, str. 113-117, 125-154)

W przypadku 31 osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana, wydano łącznie 50 decyzji administracyjnych przyznających pomoc, w tym: 21 decyzji przyznających pomoc na kontynuowanie nauki, 13 decyzji przyznających pomoc na usamodzielnienie i 16 decyzji przyznających pomoc na zagospodarowanie.

Wszystkie osoby otrzymujące pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie lub zagospodarowanie złożyły stosowne wnioski. Przed przyznaniem pomocy sporządzana była ocena sytuacji materialno-bytowej osoby usamodzielnianej. Formularz oceny, oprócz danych identyfikacyjnych osoby usamodzielnianej, zawierał dane osób wspólnie zamieszkujących i gospodarujących (członków gospodarstwa domowego osoby usamodzielnianej), zgłaszane potrzeby, opis sytuacji bytowo-materialnej, dane dotyczące dochodów gospodarstwa domowego oraz informacje dotyczącą okresu przebywania w pieczy zastępczej. Weryfikowano również aktualność IPU i w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby aktualizowano go poprzez wypełnienie formularza weryfikacji IPU, w którym wskazywano zapisy obecnie obowiązującego IPU oraz ich treść po dokonanych zmianach wraz z uzasadnieniem wprowadzonych zmian. Formularz był podpisywany przez osobę usamodzielnianą oraz opiekuna usamodzielnienia, a następnie zatwierdzany przez Dyrektora PCPR.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 202-210)

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania wymaganego dla uzyskania pomocy okresu pobytu w pieczy zastępczej. Wydane decyzje spełniały kryteria ustawowe i wymogi wynikające z wewnętrznych regulacji.

Pomoc na zagospodarowanie oraz usamodzielnienie została przyznana w przypadku jednej wychowanki po kończeniu przez nią 26. roku życia. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 94-110, 125-154, 220-254)

Wydane decyzja administracyjne zawierały wszystkie elementy wynikające z art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴², tj. oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.

We wszystkich analizowanych przypadkach przyznawanie pomocy na usamodzielnienie, zagospodarowanie oraz kontynuowanie nauki nastąpiło w formie decyzji administracyjnej. Wszystkie badane decyzje wydane były przez osoby posiadające ważne upoważnienia Starosty Legionowskiego.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 220-221, 257-258)

Trzy decyzje przyznające pomoc na usamodzielnienie, zagospodarowanie oraz kontynuowanie nauki zostały wydane w dniu złożenia wniosku. Pozostałych 28 decyzji było wydanych w terminie od jednego do 35 dni od dnia wpływu kompletnego wniosku do PCPR. Średni czas rozpatrzenia kompletnego wniosku wynosił niespełna 14 dni kalendarzowych. Najdłuższy okres rozpatrzenia wniosku niekompletnego wynosił 89 dni kalendarzowych.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154)

W ramach sprawy ZPR.4404.15.2018.2020.AO podopieczna wystąpiła z wnioskiem o przyznanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki 1 lipca 2020 r., 20 lipca została wezwana do uzupełnienia wniosku o zaświadczenie szkolne potwierdzające podjęcie nauki. Stosowne zaświadczenie zostało dostarczone 17 września 2020 r., zaś decyzja nr 474/2020 została wydana 28 września 2020 r.

(akta kontroli: tom II, str. 265-271)

W ramach sprawy ZPR.4401.10.2017.2022.AO, podopieczny wystąpił z wnioskiem o przyznanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki 29 sierpnia 2022 r. Wniosek był niekompletny – nie został zaopiniowany przez opiekuna usamodzielnienia oraz nie zawierał wymaganych załączników. Uzupełniony wniosek wpłynął 14 września 2022 r. W dniu 23 września 2022 r. PCPR wystąpiło do PCPR w Wyszkanie (podopieczny zamieszkiwał na terenie powiatu wyszkowskiego) o przekazanie uzupełnionego druku oceny sytuacji materialno-bytowej osoby usamodzielnianej. Uzupełniony druk wpłynął do PCPR 18 października 2022 r. Decyzja nr 729/2022 przyznająca pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki została wydana 24 października 2022 r.

Tym samym, biorąc pod uwagę regulacje art. 35 §5 kpa, termin na wydanie decyzji, o którym mowa powyżej nie został przekroczony.

(akta kontroli: tom II, str. 303-316)

W przypadkach gdy decyzje nie mogły być wydane w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, wnioskodawcy byli pisemnie informowani o wydłużeniu terminu wydania decyzji, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 36 kpa. W jednym przypadku

⁴² Dz. U. z 2023 r., poz. 775, dalej: kpa.

wnioskodawca nie został poinformowany o wydłużeniu terminu wydania decyzji. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 197-210, 264)

Wysokość pomocy na usamodzielnienie została ustalona we wszystkich przypadkach objętych badaniem próby z uwzględnieniem minimalnego poziomu wsparcia określonego w art. 149 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a na zagospodarowanie z uwzględnieniem minimalnego poziomu wsparcia określonego w art. 150 ust. 1 tej ustawy.

We wszystkich przypadkach udzielania pomocy na usamodzielnienie oraz pomocy na zagospodarowanie ustalono miesięczny dochód przypadający na osobę ubiegającą się o otrzymanie świadczenia. Pomoc była przyznawana w przypadkach spełnienia kryterium dochodowego lub też w przypadkach uzasadnionych sytuacją mieszkaniową, dochodową, majątkową lub osobistą osoby usamodzielnianej, co było zgodne z art. 142 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Przykładowo, w ramach sprawy ZPR.467.11.2016.MK podopieczna, pomimo przekroczenia kryterium dochodowego otrzymała pomoc na usamodzielnienie ze względu na zmianę sytuacji osobistej (planowane zawarcie związku małżeńskiego, narodziny dziecka oraz zakup mieszkania).

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 255-263)

W przypadku powzięcia informacji, że osoba usamodzielniana pobierająca pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki przerwała kształcenie, wydawane były decyzje zawieszające pomoc, w których wskazywano okres zawieszenia świadczenia. W przypadku gdy podopieczni podejmowali decyzję o przerwaniu kształcenia lub niekontynuowaniu go (po zakończeniu pewnego etapu edukacji) wydawane były decyzje uchylające decyzje o przyznaniu pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 279-302)

1.5 Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej – założenia i efekty

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Rada Powiatu w Legionowie przyjęła do realizacji Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim⁴³ na lata 2018-2020⁴⁴ oraz na lata 2021-2023⁴⁵. Program został opracowany przez Centrum i uwzględnia rozpoznane potrzeby w zakresie systemu pieczy zastępczej, w tym pomoc w usamodzielnianiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych.

Powiatowy program stanowi dokument wyznaczający kierunki rozwoju pieczy zastępczej w powiecie legionowskim. W ramach przygotowania projektu powiatowego programu na lata 2018-2020, w lutym 2018 r., odbyło się spotkanie dotyczące diagnozy potrzeb w zakresie pomocy społecznej, które w szczególności dotyczyło problematyki pieczy zastępczej.

Powiatowy program na lata 2021-2023, zgodnie z wymogiem określonym w art. 182 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, został opracowany z uwzględnieniem potrzeb wynikających ze sprawozdania z działalności PCPR za 2020 r.

⁴³ Dalej: powiatowy program.

⁴⁴ Uchwała nr 275/XLIII/2018 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim na lata 2018-2020.

⁴⁵ Uchwała nr 216/XXIX/2021 Rady Powiatu w Legionowie z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim na lata 2021-2023.

W powiatowych programach określono limit rodzin zawodowych, przewidziano monitoring i ewaluację programów, źródła finansowania i realizatorów.

Jednym z czterech celów szczegółowych programów była pomoc w usamodzielnianiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych. Oczekiwane działania w tym zakresie to:

- pomoc w opracowaniu programów usamodzielniania oraz ich modyfikowanie i dostosowywanie do aktualnych potrzeb,
- utworzenie grupy wsparcia dla usamodzielnianych wychowanków,
- udzielanie wsparcia wychowankom poprzez pomoc w uzyskiwaniu lokali z zasobów gminy,
- udzielanie wsparcia wychowankom poprzez pomoc w uzyskiwaniu miejsca w mieszkaniach chronionych,
- udzielanie wsparcia wychowankom poprzez dostęp do pomocy psychologicznej, prawnej i pedagogicznej.

Wszystkie zaplanowane działania były realizowane. W latach 2020-2022⁴⁶ PCPR zatrudniło na umowę zlecenie psychologa, który prowadził grupę wsparcia.

Koordynatorem powiatowych programów było Centrum będące organem wskazanym przez starostę jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli: tom I, str. 444-505; tom III, str. 36-39)

W powiatowych programach określono wskaźniki umożliwiające monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, jednakże nie wskazano ich wartości docelowych. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 444-505; tom II, str. 94-110)

1.6 Kontrole przeprowadzane w Centrum oraz skargi i wnioski dotyczące jego działalności

Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2022 w PCPR zostały przeprowadzone trzy kontrole. Dwie kontrole przeprowadził Zarząd Powiatu Legionowskiego i jedną Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Legionowie. Żadna z powyższych kontroli nie dotyczyła realizacji zadań związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej.

Wojewoda Mazowiecki nie prowadził kontroli w PCPR w tym okresie.

(akta kontroli: tom I, str. 506-509)

Do PCPR ani do Starosty Legionowskiego nie wpłynęły w latach 2020-2022 skargi ani wnioski w odniesieniu do działalności PCPR na rzecz usamodzielnienia dorosłych wychowanków pieczy zastępczej.

(akta kontroli: tom I, str. 510-512; tom II, str. 10-11)

1.7 Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Dyrektor PCPR, zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 112 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej, składał zarządowi powiatu oraz radzie powiatu coroczne sprawozdania z działalności Centrum. W sprawozdaniach wykazywano kwoty wydatków poniesionych na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowania dla pełnoletnich wychowanków rodzin zastępczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz

⁴⁶ W 2020 r. zrealizowano 12 spotkań (24 godziny), w 2021 r. było to osiem spotkań (20 godzin), zaś w 2022 r. sześć spotkań (12 godzin).

placówek specjalistycznych. W sprawozdaniu za 2020 r. wskazano również liczbę osób którym przyznano poszczególne rodzaje świadczeń.

Sprawozdania z działalności Centrum zawierały również zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Wśród zgłaszanych potrzeb nie było spraw związanych z usamodzielnianiem się wychowanków pieczy zastępczej i zabezpieczenia środków na ten cel.

Nie stwierdzono niezgodności danych zawartych w dokumentach sprawozdawczych ze stanem faktycznym ani ich wzajemnej niespójności.

(akta kontroli: tom I, str. 37-361)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomoc na zagospodarowanie oraz usamodzielnienie w ramach sprawy ZPR.467.3.2021.AO została przyznana po ukończeniu przez wychowankę 26. roku życia, czym naruszono art. 149 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zgodnie z którym pomoc na usamodzielnienie może zostać wypłacona, w zależności od ustaleń indywidualnego programu usamodzielniania, jednorazowo lub w ratach, nie później jednak niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia. Zgodnie z art. 150 ust. 1 tej ustawy, pomoc na zagospodarowanie jest wypłacana jednorazowo, nie później niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia.

Pomoc na zagospodarowanie dla wychowanki w kwocie 4,9 tys. zł przyznano decyzją nr 69/2021 z 25 lutego 2021 r. po rozpatrzeniu wniosku z 22 lutego 2021 r. W treści decyzji jako datę urodzenia wychowanki wskazano „1 lipca grudnia 1994 roku”.

Pomoc na usamodzielnienie dla tej wychowanki w kwocie 4,9 tys. zł przyznano decyzją nr 129/2021 z 12 kwietnia 2021 r. po rozpatrzeniu wniosku z 31 marca 2021 r. W treści decyzji jako datę urodzenia wychowanki wskazano „31 lipca 1996 roku”.

Wychowanka, zgodnie z odpisem skróconym aktu urodzenia nr VII/2300/94, urodziła się 1 grudnia 1994 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 wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej są jednoznaczne i nie pozostawiają miejsca do ich interpretacji rozszerzającej, w szczególności ze względu na sytuację życiową wnioskodawcy.

(akta kontroli: tom II, str. 94-110, 125-154, 220-254)

2. W ramach sprawy ZPR.467.4.2022.AO, wychowanek w dniu 8 czerwca 2022 r. zwrócił się z wnioskami o przyznanie pomocy na zagospodarowanie i usamodzielnienie. Jak wynika ze złożonych wniosków, pomoc zamierzał przeznaczyć na poprawę warunków mieszkaniowych tj. przeprowadzenie niezbędnego remontu i wyposażenia mieszkania (pomoc na usamodzielnienie) i zakup mebli kuchennych, łóżka i szafy (pomoc na zagospodarowanie). Pismem z dnia 7 lipca 2022 r. PCPR poinformowało o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy dotyczącej przyznania pomocy na zagospodarowanie, informując jednocześnie, że wniosek zostanie rozpatrzony w chwili dostarczenia bardziej szczegółowych informacji w zakresie przeznaczenia wnioskowanego wsparcia. 13 lipca 2022 r. decyzjami nr 540/2022 oraz 541/2022 przyznano pomoc na

zagospodarowanie i usamodzielnienie. Tym samym wnioskodawca nie został poinformowany o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie wniosku dot. pomocy na usamodzielnienie, czym naruszono art. 36 par. 1 kpa, zgodnie z którym, o każdym przypadku niezakończonym w terminie, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, wynikało to z nieprawidłowego zastosowania procedury kpa w przypadku wniosku o usamodzielnienie.

(akta kontroli: tom II, str. 94-110, 197-210, 264)

3. W Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim na lata 2018-2020 oraz na lata 2021-2023 określono mierniki umożliwiające monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, jednakże nie wskazano ich wartości docelowych. W konsekwencji, nie wskazano jaki poziom realizacji poszczególnych wskaźników oznaczać będzie osiągnięcie założonych w programach rezultatów. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, wynikało to z trudności w określeniu wartości docelowych poszczególnych wskaźników, w szczególności tych, których wartość zależy od liczby zgłoszeń / wniosków od osób zainteresowanych, ponieważ liczba takich zgłoszeń / wniosków jest trudna do przewidzenia i w dużej mierze niezależna od PCPR.

NIK zaznacza, że aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy cel został zrealizowany, do każdego celu należy w Programie określić miernik. Zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem 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 informacjach (pkt 2.2)⁴⁷. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia⁴⁸.

Zdaniem NIK, nieustalenie mierników w Programie, w których wskazane byłyby wartości początkowe i końcowe, powoduje że Centrum nie dysponuje instrumentem umożliwiającym monitorowanie stopnia realizacji celów, zatem niemożliwa będzie ocena, czy wyznaczone działania zmierzają we właściwym kierunku i przynoszą zakładane zmiany.

(akta kontroli: tom I, str. 444-505; tom II, str. 94-110)

OCENA CZĄSTKOWA

PCPR z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym planowało zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej na przyszły rok, a ujęte w budżecie kwoty środków pozwalały na wypłacenie należnych świadczeń wszystkim uprawnionym osobom. Wypłacając pomoc prawidłowo obliczano okres pobytu w pieczy zastępczej, lecz w przypadku jednej osoby usamodzielnianej pomoc na usamodzielnienie oraz zagospodarowanie została przyznana po ukończeniu przez nią 26. roku życia. PCPR nie odmówiło wsparcia żadnemu z wychowanków pieczy wnioskującemu o przyznanie pomocy. W Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Legionowskim na lata 2018-2020 oraz na lata 2021-2023

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiący 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).

określono wskaźniki w postaci mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, jednakże nie wskazano ich wartości docelowych.

OBSZAR

2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą

2.1 Zapewnienie dostępu do informacji o możliwym wsparciu oraz planowanie procesu usamodzielnienia

Opis stanu faktycznego

Podstawowe informacje dotyczące procesu usamodzielniania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej były dostępne na stronie internetowej www.legionowo.pcpr.pl w zakładce „Usamodzielniani wychowankowie” oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Centrum.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, wychowankowie byli informowani o możliwości uzyskania wsparcia podczas wyznaczania opiekuna usamodzielnienia, a następnie podczas konstruowania IPU. Ponadto, w samej treści wzoru IPU zawarta była informacja o zakresie możliwej do uzyskania pomocy.

(akta kontroli: tom II, str. 94-110; tom III, str. 1 -14)

Badanie dokumentacji 31 usamodzielnianych wychowanków⁴⁹, w tym 16 osób przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej oraz 15 osób przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej wykazało, że w przypadku 14 osób nastąpiło opóźnienie wyboru opiekuna osoby usamodzielnianej⁵⁰, przy czym 13 osób wyboru opiekuna dokonały przed okresem objętym kontrolą, tj. w latach 2012-2019. Dotyczyło to spraw: ZPR.467.8.2021.MK, ZPR.4401.58.2008.MK, ZPR.4401.1.2013.MK, ZPR.467.6.2020.AO, ZPR.4404.29.2018.2020.AO, ZPR.467.3.2021.AO, ZPR.467.15.2019.2020.AO, ZPR.467.4.2021.MK, ZPR.4401.27.2012.2018.MW, ZPR.467.2.2021.AO, ZPR.467.5.2020.MK, ZPR.4401.7.2014.2018.AK, ZPR.467.3.2016.MK.

W jednym przypadku (sprawa ZPR.4401.10.2017.2022.AO) opiekun usamodzielnienia został wskazany 16 sierpnia 2021, tj. trzy dni po terminie⁵¹. Dotyczyło to wychowanka przebywającego w placówce w innym powiecie, dla którego dokumenty związane z usamodzielnieniem były przygotowywane we współpracy z pracownikami tej instytucji.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 303-316)

Opiekunowie wszystkich 31 osób złożyli pisemną zgodę na pełnienie funkcji opiekuna w procesie usamodzielnienia. 30 opiekunów zostało zaakceptowanych przez dyrektora właściwego powiatowego centrum pomocy rodzinie. W jednym przypadku⁵², na druku w sprawie wyznaczenia opiekuna usamodzielnienia sporządzonym dla wychowanka 17 czerwca 2015 r. brakuje podpisu Dyrektora PCPR potwierdzającego akceptację opiekuna usamodzielnienia. Zgodnie z wyjaśnieniami, było to spowodowane niedopatrzeniem pracownika.

⁴⁹ W tym sześć osób, którym przyznano pomoc na kontynuowanie nauki, pięć osób, które przewały taką pomoc; pięć osób którym przyznano pomoc na usamodzielnienie; pięć osób którym przyznano pomoc na zagospodarowanie; pięć osób którym udzielono pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych; pięć osób, które przerwały proces usamodzielnienia.

⁵⁰ Zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, osoba usamodzielniana co najmniej rok przed osiągnięciem przez nią pełnoletności wskazują osobę, która podejmie się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia.

⁵¹ Wychowanek urodził się 13 sierpnia 2004 r.

⁵² Sprawa ZPR.467.4.2022.AO.

W przypadku 10 wychowanków opiekunami usamodzielnienia zostali wychowawcy placówek opiekuńczo-wychowawczych, 14 osób na opiekuna usamodzielnienia wybrało osobę pełniącą funkcję rodziny zastępczej, a jedna osoba wskazała pracownika PCPR, zaś sześć wychowanków wskazało inne osoby (członków rodziny niepełniących funkcji rodziny zastępczej, partnera, znajomego).

(akta kontroli: tom II, str. 118-122, 125-154, 215)

W każdym z 31 zbadanych przypadków IPU został opracowany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia. Wszystkie IPU zostały zaakceptowane przez kierownika właściwego centrum pomocy rodzinie. W 28 przypadkach IPU został opracowany co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności. W trzech przypadkach IPU został opracowany z opóźnieniem. Dla jednej wychowanki⁵³, urodzonej 9 kwietnia 2002 r. IPU został opracowany 2 kwietnia 2020 r., tj. na siedem dni przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, opóźnienie wynikało z rozpoczynającej się w tamtym okresie epidemii COVID-19 i wynikających z tego zagrożeń. W związku z tym spotkanie w celu sporządzenia IPU zostało zorganizowane w późniejszym terminie, ale przed osiągnięciem przez wychowankę pełnoletności. Dla kolejnego wychowanka⁵⁴ IPU opracowano w dniu osiągnięcia pełnoletności, tj. 9 sierpnia 2016 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, wynikało to z niedopatrzenia pracownika merytorycznego.

Dla trzeciego wychowanka⁵⁵ IPU opracowano 17 czerwca 2020 r., tj. 14 dni przed osiągnięciem pełnoletności. Dokument został przygotowany we współpracy z placówką opiekuńczo-wychowawczą w innym powiecie.

(akta kontroli: tom II, str. 113-117, 125-154, 196-219)

Średni czas jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania IPU wynosił sześć miesięcy. Okres ten był dłuższy niż rok w trzech przypadkach (w przypadku sprawy ZPR.467.4.2018.MK, okres ten wyniósł 15 miesięcy, zaś w sprawach ZPR.467.4.2022.AO i ZPR.467.9.2020.MK po 14 miesięcy).

(akta kontroli: tom II, str. 125-154)

We wszystkich analizowanych IPU wskazano zadania do realizacji. Były to m.in. uzyskanie pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie (po 31 wskazań), uzyskanie wykształcenia (29 wskazań), kontynuowanie nauki (16 wskazań), uzyskanie zatrudnienia (16 wskazań), uzyskanie mieszkania z zasobów gminy lub powiatu (dziewięć wskazań), uzyskanie / podnoszenie kwalifikacji (2 wskazania).

W IPU wskazywano sposób i formy realizacji zadań – działania podejmowane w celu realizacji zadań (przykładowo: wychowanek planuje naukę w szkole policealnej lub wyższej (zaocznie), wychowanek po ukończeniu technikum planuje podjąć stałe zatrudnienie, wychowanek planuje wystąpić z wnioskiem o pozyskanie mieszkania z zasobów komunalnych/socjalnych gminy, poszukiwanie miejsca pracy, zarejestrowanie się w urzędzie pracy).

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 211-214, 242-245)

Jako osoby odpowiedzialne we wszystkich programach wskazano usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej oraz opiekunów usamodzielnienia. Instytucjami wspierającymi realizację IPU były: PCPR, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, poradnie psychologiczne, rodziny zastępcze, placówki edukacyjno-oświatowe.

⁵³ Sprawa nr ZPR.467.9.2020.MK.

⁵⁴ Sprawa nr ZPR.467.4.2022.AO.

⁵⁵ Sprawa nr ZPR.4404.29.2018.2020.AO.

We wszystkich IPU wskazano (konkretne lub przybliżone) terminy realizacji poszczególnych zadań oraz sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, a także uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych i zatrudnienia (przykładowo: obecnie rozpoczęła I rok nauki w liceum ogólnokształcącym – planowane ukończenie VI 2024 r., opuszczenie placówki w czerwcu 2021 r. po ukończeniu szkoły branżowej I stopnia, poszukiwanie miejsca pracy, zarejestrowanie się w urzędzie pracy – 2021 r., po ukończeniu nauki, bądź po ukończeniu 25 roku życia złożyć stosowny wniosek o przyznanie pomocy na usamodzielnienie, podjęcie zatrudnienia po ukończeniu nauki w 2015 lub 2017 r.).

Jako sposób pomiaru osiągnięcia wykonania planowanych zadań wskazywano przykładowo: cykliczne dostarczanie zaświadczeń o kontynuowaniu nauki; złożenie wniosku o przydział mieszkania socjalnego/komunalnego; rejestracja w urzędzie pracy.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 211-214, 242-245)

W przypadku gdy usamodzielniany wychowanek przeprowadzał się poza teren powiatu legionowskiego, PCPR przekazywało do właściwego powiatowego centrum pomocy rodzinie kserokopię IPU wraz z dokumentem dotyczącym wyznaczenia opiekuna usamodzielnienia, kserokopie dokumentów potwierdzających umieszczenie w pieczy zastępczej i okres przebywania w niej, informację czy wychowanek otrzymał pomoc na zagospodarowanie w czasie zamieszkiwania na terenie powiatu legionowskiego. Przykładowo informacje, o których mowa powyżej zostały przekazane w listopadzie 2021 r. do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Świdniku⁵⁶.

(akta kontroli: tom II, str. 276-278)

2.2 Przebieg działań zaplanowanych w IPU

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem⁵⁷ Dyrektor PCPR wprowadzono wzory dokumentów do stosowania w związku z procesem usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej. W zarządzeniu określono wzory:

- druku w sprawie wyznaczenia opiekuna usamodzielnienia,
- IPU,
- wniosku o pomoc na kontynuowanie nauki,
- wniosku o pomoc na usamodzielnienie / zagospodarowanie,
- deklaracja dotycząca przyznania pomocy na usamodzielnienie,
- spis rzeczy niezbędnych wychowankowi/ce do zagospodarowania,
- weryfikacji IPU,
- oceny końcowej programu usamodzielnienia,
- oceny sytuacji materialno-bytowej osoby usamodzielnianej.

(akta kontroli: tom III, str. 15-31)

Przed udzieleniem pomocy w ramach usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej, a w przypadku pomocy na kontynuowanie nauki również w trakcie jej trwania pracownicy socjalni lub koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej dokonywali

⁵⁶ Sprawa nr ZPR.467.8.2021.MK.

⁵⁷ Zarządzenie nr 4/2016 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie z dnia 13 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia wzorów dokumentów do stosowania w związku z procesem usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej oraz Zarządzenie nr 3/2017 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 4/2016 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Legionowie w sprawie wprowadzenia wzorów dokumentów do stosowania w związku z procesem usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej.

oceny sytuacji materialno-bytowej osoby usamodzielnianej przy współudziale tej osoby oraz wypełniali stosowny druk w tym zakresie. Równolegle dokonywana była również weryfikacja realizacji IPU. W przypadku stwierdzenia konieczności aktualizacji IPU, była ona dokonywana na druku weryfikacji IPU, który był podpisywany przez wychowanka oraz opiekuna usamodzielnienia, a następnie akceptowany przez Dyrektora PCPR lub osobą upoważnioną. W badanej próbie we wszystkich przypadkach, gdzie aktualizacja IPU była wymagana, została dokonana.

(akta kontroli: tom II str. 202-204, 222-224, 230-232, 260)

PCPR posiadało wiedzę na co zostały poniesione wydatki ze środków przekazywanych wychowankom na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie. W przypadku środków na zagospodarowanie w decyzjach przyznających pomoc określano termin na rozliczenie otrzymanych środków, tj. na przedstawienie rachunków / faktur / innych dokumentów potwierdzających wykorzystanie środków zgodnie z zadeklarowanym we wniosku o przyznanie pomocy przeznaczeniem. Pracownicy PCPR podejmowali kroki mające na celu wyegzekwowanie ww. dokumentów w sytuacjach gdy nie zostały one dostarczone przez wychowanków z własnej inicjatywy. Dokumentów nie udało się uzyskać w ramach sprawy ZPR.467.4.2022.AO od wychowanka, z którym nie można się było skontaktować, a opiekun usamodzielnienia przekazał, że wyjechał on w celach zarobkowych za granicę i wróci dopiero w pod koniec czerwca 2023 r. PCPR nie stwierdziło przypadków wykorzystania przyznanych środków niezgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli: tom II, str. 196-198, 227-229)

W przypadkach rozbieżności pomiędzy działaniami podejmowanymi przez wychowanków pieczy zastępczej a zapisami zawartymi w IPU, podejmowane były czynności wyjaśniające mające na celu przywrócenie zgodności stanu faktycznego i zapisów IPU lub w uzasadnionych przypadkach modyfikacji zapisów IPU. Najczęstsze zmiany polegały na zmianie szkół / uczelni do których uczęszczali wychowankowie lub zmianie kierunków kształcenia.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 260)

W latach objętych kontrolą pięć osób usamodzielnianych⁵⁸, spośród 75, które znajdowały się w procesie usamodzielniania, przerwało kontynuowanie zadań wynikających z Programu, w tym trzech wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej i dwóch wychowanków instytucjonalnej pieczy zastępczej. Wychowankowie ci nie kontynuowali nauki i unikali kontaktu z PCPR. Nie występowali też o inne rodzaje świadczeń związanych z procesem usamodzielniania. Przyczynami przerwań procesu usamodzielniania był przede wszystkim brak motywacji wychowanków do poprawy swojej sytuacji, a w dalszej kolejności mała zaradność życiowa i niechęć do kontynuowania nauki.

Przykładowo w ramach sprawy ZPR.467.5.2020.MK, wychowanek od 26 marca 2021 r. był słuchaczem Policealnej Szkoły Medycznej. Nauka na ww. kierunku miała się zakończyć 31 stycznia 2022 r. Wychowanek nie dostarczył dokumentów potwierdzających dalsze kształcenie. Wobec czego, w dniach 25 oraz 31 stycznia 2022 r. pracownik socjalny podjął bezskuteczne próby (telefoniczne i za pośrednictwem poczty e-mail) nawiązania kontaktu z wychowankiem. Skuteczny kontakt telefoniczny udało się nawiązać 10 lutego 2022 r. W trakcie rozmowy wychowanek poinformował o planach dalszej nauki oraz zobowiązał się do niezwłocznego dostarczenia stosownej dokumentacji. 15 lutego PCPR ponowiło prośbę o uzupełnienie dokumentacji w celu udzielania dalszej pomocy na kontynuowanie nauki. 8 marca 2021 wszczęto postępowanie administracyjne w celu

⁵⁸ Jedna w 2020 r. i po dwie w 2021 r. i 2022 r.

ustalenia dalszych uprawnień po pobierania świadczeń na kontynuowanie nauki. Pismo w tej sprawie po podwójnym awizowaniu zostało zwrócone do PCPR przez operatora pocztowego. W związku z powyższym, w oparciu o zgromadzone informacje oraz brak możliwości skontaktowania się z wychowankiem wydano decyzję nr 125/2022 z 7 kwietnia 2022 r. uchylającą z dniem 1 lutego 2022 r. decyzję przyznającą pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 279-288)

W stosunku do 31 wychowanków objętych badaniem próby, PCPR wydało dziewięć decyzji zawieszających pomoc na kontynuowanie nauki. Podstawą wydania wszystkich decyzji zawieszających pomoc było niewywiązywanie się osoby usamodzielnianej z realizacji założeń IPU poprzez przerwanie nauki. Tym samym działanie PCPR było zgodne z art. 148 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

We wszystkich decyzjach zawieszających pomoc na kontynuowanie nauki wskazano okres na jaki pomoc została zawieszona.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154, 295-296)

2.3 Realizacja celów w IPU jako skuteczność wsparcia udzielonego w procesie usamodzielnienia

Opis stanu faktycznego

Analiza dokumentacji 31 spraw usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej wykazała, że w IPU opracowanych dla tych osób zaplanowano łącznie 134 zadania, z tego 119 (88,8%) zostało zrealizowanych lub było w trakcie realizacji (w tym: 70 zostało zrealizowane oraz 49 było w trakcie realizacji), a 15 (11,2%) nie zostało zrealizowanych.

Zadania niezrealizowane wynikały w szczególności z IPU osób, które przerwały realizację Programu. Przedmiotowo najwięcej niezrealizowanych zadań (dziewięć) dotyczyło uzyskania wykształcenia. Było to spowodowane nie tyle faktem braku kontynuacji nauki, co problemami z ukończeniem danego etapu nauki (niezaliczenie egzaminów semestralnych lub końcowych) oraz częstymi zmianami szkół i profili kształcenia.

Najczęstszymi formami wsparcia wynikającymi z IPU były: otrzymanie pomocy na zagospodarowanie oraz usamodzielnienie – ujęte w IPU wszystkich 31 wychowanków, uzyskanie wykształcenia – ujęte w IPU 29 wychowanków, uzyskanie zatrudnienia – ujęte w IPU 16 wychowanków, uzyskanie pomocy na kontynuowanie nauki – ujęte w IPU 16 wychowanków oraz uzyskanie mieszkania z zasobów gminy lub powiatu – ujęte w IPU dziewięciu wychowanków, uzyskanie / podnoszenie kwalifikacji – ujęte w IPU dwóch wychowanków.

Skuteczność poszczególnych form wsparcia przedstawiała się następująco⁵⁹:

- otrzymanie pomocy na zagospodarowanie – zaplanowane przez 31 osób, zrealizowane – 16, w trakcie realizacji – 13 oraz niezrealizowane – dwa. Skuteczność – 93,5%,
- otrzymanie pomocy na usamodzielnienie – zaplanowane przez 31 osób, zrealizowane – 16, w trakcie realizacji – 14, niezrealizowane – jedno. Skuteczność – 96,8%,
- uzyskanie wykształcenia – zaplanowane przez 29 wychowanków, zrealizowane – 13, w trakcie realizacji – siedem, niezrealizowane – dziewięć. Skuteczność – 69%,

⁵⁹ Na potrzeby kontroli skuteczność określono jako zadania zrealizowane oraz w trakcie realizacji.

- uzyskanie zatrudnienia – zaplanowane przez 16 wychowanków, zrealizowane – 13, w trakcie realizacji – dwa, niezrealizowane jedno. Skuteczność – 93,8%.
- uzyskanie pomocy na kontynuowanie nauki – zaplanowane przez 16 osób, zrealizowane – dziewięć, w trakcie realizacji – sześć, niezrealizowane jedno. Skuteczność – 93,8%,
- uzyskanie mieszkania z zasobów gminy lub powiatu – zaplanowane przez dziewięć osób, zrealizowane – trzy, w trakcie realizacji - pięć, niezrealizowane jedno. Skuteczność – 88,9%.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154)

W przypadku wychowanków, którzy w latach 2020-2022 zakończyli proces usamodzielnienia (13 osób) zrealizowano 48 z 55 zadań zaplanowanych w IPU (87,3%). Nie zrealizowano dwóch zadań dotyczących uzyskania wykształcenia i uzyskania pomocy na zagospodarowanie oraz po jednym zadaniu dotyczącym uzyskania / podnoszenia kwalifikacji, uzyskania mieszkania z zasobów gminy lub powiatu i uzyskania pomocy na usamodzielnienie.

(akta kontroli: tom II, str. 125-154)

W latach 2020-2022 do PCPR wpływały wnioski z prośbą o poparcie wniosków kierowanych przez wychowanków do właściwych jednostek samorządów gminnych. We wszystkich sytuacjach PCPR kierowało pisma popierające wnioski wychowanków.

(akta kontroli: tom II, str. 155, 174-176)

W latach 2020-2022 z zasobów Gminy Legionowo mieszkania otrzymało sześcioro wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej, w tym trzech objętych procesem usamodzielniania w tym okresie. Jedna wychowanka odmówiła przyjęcia proponowanego jej lokalu. Średni okres oczekiwania na przyznanie mieszkania wynosił w ww. przypadkach 47 miesięcy (najkrótszy czas oczekiwania wyniósł 21 miesięcy, zaś najdłuższy 72 miesiące)⁶⁰.

W Gminie Legionowo, zgodnie z uchwałą XXVIII/424/2021 Rady Miasta Legionowo z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu przysługuje m.in.:

- wychowankom domów dziecka w związku z osiągnięciem pełnoletności, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a jednocześnie złożyli wniosek o przydział lokalu mieszkalnego w terminie nie później niż 6-ciu miesięcy od dnia opuszczenia domu dziecka w związku z usamodzielnieniem,
- 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 złożyły wniosek o przydział lokalu mieszkalnego w terminie nie później niż 6-ciu miesięcy od dnia opuszczenia rodziny zastępczej w związku z usamodzielnieniem.

(akta kontroli: tom II, str. 111-112; tom III, str. 32-34)

Wychowankowie pieczy zastępczej nie składali do PCPR wniosków o pomoc w uzyskaniu zatrudnienia. Pracownicy PCPR zachęcali wychowanków do udziału w szkoleniach aktywizujących, w tym również w ramach projektu realizowanego ze

⁶⁰ Informacje uzyskane z Urzędu Miasta Legionowo w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

środków POWER, grupie wsparcia oraz sugerowali udanie się do powiatowego urzędu pracy celem zarejestrowania się jako osoba bezrobotna i nabycia ubezpieczenia zdrowotnego.

(akta kontroli: tom II str. 125-154)

W latach 2020-2022 13 osób, spośród 31 których dokumentacja była analizowana, zakończyło realizację IPU. W przypadku 10 osób dokonano oceny końcowej procesu usamodzielniania. Oceny takiej nie dokonano w trzech przypadkach⁶¹, pomimo że wychowanki ukończyły 26. rok życia w 2020 r. (dwie w listopadzie i jedna w kwietniu). Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, to po stronie wychowanka leży dokonanie procesu oceny usamodzielniania, a do opiekuna usamodzielniania należy dopilnowanie aby taka ocena miała miejsce. Wychowanki nie dopełniły tego obowiązku.

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 usamodzielniania 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 oceny⁶².

(akta kontroli: tom II str. 118-122, 125-154, 272)

2.4 Badanie losów wychowanków

Opis stanu
faktycznego

Badanie losów usamodzielnianych wychowanków (31 osób, których dokumentacja była analizowana) w zakresie posiadania przez nich statusu osoby bezrobotnej, trwałości zatrudnienia oraz korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, którego podstawę stanowiły informacje uzyskane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Powiatowych Urzędach Pracy w Legionowie, Wyszakowie, Warszawie, Nowym Dworze Mazowieckim i Świdniku oraz 10 ośrodkach pomocy społecznej wykazała, że:

- 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.
- 10 wychowanków było zarejestrowanych w urzędach pracy jako osoby bezrobotne, z czego sześć osób posiadało status osoby bezrobotnej przez maksymalnie trzy miesiące, trzy osoby przez okres od trzech do sześciu miesięcy i jedna osoba przez 22 miesiące⁶³. Wychowanka najdłużej przebywająca na bezrobociu, do lutego 2021 r. kontynuowała naukę, którą przerwała ze względu na ciążę, a następnie zajmowała się wychowywaniem dziecka. Tym samym trwale bezrobotny był tylko jeden usamodzielniany wychowanek pieczy zastępczej. W rok po opuszczeniu pieczy zastępczej jako bezrobotni zarejestrowanych było dwóch wychowanków, zaś w trakcie trwania kontroli NIK – jeden z nich.
- ze świadczeń pomocy społecznej korzystało łącznie pięcioro wychowanków⁶⁴. Dwóch pobierało zasiłek pielęgnacyjny z tytułu niepełnosprawności (bezterminowo). Jeden otrzymał zasiłek celowy jako członek rodziny objętej wsparciem w sierpniu i listopadzie 2020 r., tj. dwa lata

⁶¹ Sprawy ZPR.4401.27.2012.2018.MW, ZPR.4405.2.2013.2020.AO i ZPR.467.3.2021.AO.

⁶² Nitecki Stanisław, Wilk Aleksandra, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz.

⁶³ Podane wartości odnoszą się do łącznego czasu przebywania na bezrobociu, niezależnie od liczby rejestracji jako osoba bezrobotna.

⁶⁴ W tym troje korzystało z pomocy w rok po opuszczeniu pieczy zastępczej i troje – te same osoby - w trakcie kontroli NIK.

po opuszczeniu pieczy zastępczej. Jedna korzystała z zasiłku celowego przed okresem objętym kontrolą. Jedna wychowanka korzystała ze świadczeń pomocy społecznej w sposób permanentny. W latach 2015-2023 korzystała z zasiłków celowych, zasiłków okresowych, świadczeń pieniężnych na żywność oraz pomocy rzeczowej w formie wyżywienia dla dzieci w placówkach oświatowych.

(akta kontroli: tom II, str. 12-93, 125-154)

W celu zapoznania się z opiniami opiekunów usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, 22 osobom pełniącym tę funkcję przekazano anonimowe ankiety. Z odpowiedzi udzielonych przez pięciu opiekunów wynika, że problemem jaki napotykają jest niska motywacja wychowanków do kontynuowania procesu usamodzielnienia (brak chęci do stałych kontaktów z opiekunem usamodzielnienia, niechęć do nauki i udziału w projektach aktywizujących, nieinformowanie opiekuna o napotykanym trudnościach i podjętych działaniach). Opiekunowie wskazywali również na brak sprecyzowanej wizji odnośnie przyszłości, częste zmiany szkół oraz miejsca zatrudnienia. Jako największe problemy utrudniające trwałe usamodzielnienie wychowanków wskazano także na brak mieszkań dla osób opuszczających pieczę zastępczą, brak wsparcia ze strony krewnych oraz niewystarczające wsparcie psychologiczne.

Ankiety NIK zostały przekazane także do usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Spośród 26 kontynuujących proces usamodzielniania, do których ankiety skierowano, na pytania NIK odpowiedziało dwie osoby. Obaj wychowankowie zostali poinformowani o przysługujących im formach pomocy dla pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej (od opiekuna usamodzielnienia oraz pracownika PCPR) i z nich skorzystali. Żadna z odpowiadających osób nie napotkała problemów przy opracowywaniu IPU i nie zgłosiła problemów we współpracy z opiekunem usamodzielnienia. Obie osoby dobrze oceniły swój proces usamodzielniania, chociaż podkreśliły że był on dla nich bardzo trudny, co wynikało przede wszystkim z lęku przed dorosłością oraz brakiem wiedzy jak pokierować swoim dalszym losem. Obaj wychowankowie wskazali iż ważne w tym zakresie było uzyskanie pomocy od psychologa / opiekuna usamodzielnienia / pracowników PCPR.

Ankiety skierowano także do pięciu usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, które przerwały proces usamodzielnienia. Żadna z nich nie przekazała odpowiedzi.

(akta kontroli: tom III, str. 35)

2.5 Monitoring w PCPR losów pełnoletnich wychowanków

Opis stanu faktycznego

PCPR nie monitorowało losów wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą i zakończyli proces usamodzielniania, gdyż jak wskazała Dyrektor Centrum, nie ma podstawy prawnej zezwalającej na takie działania. PCPR nie badało też skuteczności zrealizowanych usamodzielnień, ani trwałości efektów tych usamodzielnień. Centrum ma informacje tylko o tych wychowankach, którzy sami przekazali je koordynatorowi, pracownikowi socjalnemu lub innemu pracownikowi PCPR. Centrum nie posiadało danych dotyczących liczby usamodzielnianych wychowanków, którzy podjęli zatrudnienie oraz zarejestrowali się jako osoby bezrobotne czy też korzystali z pomocy społecznej.

(akta kontroli: tom II, str. 1-9)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

PCPR informowało wychowanków pieczy zastępczej o możliwościach oraz zasadach uzyskania pomocy w związku z procesem usamodzielniania się. We wszystkich

zatwierdzonych przez Dyrektora PCPR IPU, opracowanych przez osoby przystępujące do tego procesu oraz ich opiekunów, wskazywano zadania / cele do realizacji, terminy i sposoby ich osiągnięcia oraz osoby odpowiedzialne za ich wykonanie. Poziomu realizacji zadań zaplanowanych w IPU osób usamodzielnianych objętych badaniem próby wyniósł 88,8%. Centrum współdziałało z jednostkami mogącymi udzielić pomocy osobom usamodzielnianym. PCPR nie monitorowało losów pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej po zakończeniu procesu usamodzielniania ze względu na brak podstawy prawnej w tym zakresie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Wypłacanie pomocy na zagospodarowanie oraz usamodzielnienie dorosłym wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą nie później niż do ukończenia przez nich 26. roku życia.
2. W przypadkach braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wynikającym z art. 35 kpa, informowanie stron o tym fakcie zgodnie art. 36 par. 1 kpa.
3. Uwzględnienie w projekcie nowego powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej mierników pozwalających na dokonywanie oceny stopnia realizacji przyjętych celów i zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 28 lipca 2023 r.

Kontroler
Tomasz Gołaś
Główny specjalista kp.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
podpis