



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.04.2023

Pani
Barbara Gembala
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Powiecie Warszawskim Zachodnim
ul. Poznańska 129/133
05-850 Ożarów Mazowiecki

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 Powiecie Warszawskim Zachodnim ¹ ul. Poznańska 129/133, 05-850 Ożarów Mazowiecki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Gembala, Dyrektor PCPR od 14 lutego 2007 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	Sonia Kubica, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/25/2023 z 4 maja 2023 r. (akta kontroli: t. 1, str. 1-2, 5)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

PCPR na ogół prawidłowo realizowało zadania w zakresie usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej, a zaplanowane na każdy rok kwoty środków gwarantowały wsparcie wszystkim usamodzielnianym osobom, które mogły się o takie świadczenia ubiegać. W powiecie warszawskim zachodnim zwiększono do 1000 zł kwotę minimalną świadczenia na kontynuowanie nauki dla wychowanków pieczy zastępczej, a przyznając świadczenie na zagospodarowanie, usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki przestrzegano okresu pobytu w pieczy zastępczej i prawidłowo określano dochód osób starających się o pomoc. Prawidłowo i rzetelnie opracowywano Indywidualne Programy Usamodzielnienia⁴. Wychowankowie opuszczający pieczę zastępczą, którzy zadeklarowali chęć osiedlenia się na terenie powiatu warszawskiego zachodniego mieli możliwości skorzystania z mieszkania chronionego.

Proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej był skuteczny – tylko 10% z nich było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, a średni okres posiadania statusu osoby bezrobotnej nie przekraczał czterech miesięcy. Tylko jedna osoba usamodzielniana, przez okres dwóch miesięcy, korzystała z pomocy społecznej.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- przekroczenia limitu rodzin zastępczych objętych opieką przez koordynatorów,
- sporządzenia oceny końcowej z procesu usamodzielniania bez udziału opiekuna wychowanka,
- niezamieszczania w decyzjach administracyjnych przyznających świadczenia informacji o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania,
- nieokreślenia w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2021-2023 mierników realizacji zadań,
- nieaktualizowania procedur przyznawania pomocy na usamodzielnienie, zagospodarowanie oraz kontynuowanie nauki.

¹ Dalej: Centrum lub PCPR.

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

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

⁴ Dalej: IPU.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarządzeniem Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego⁶ Centrum zostało wyznaczone na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej na terenie Powiatu Warszawskiego Zachodniego.

Z Regulaminu PCPR⁷ wynika, że w Centrum działa zespół rodzinnej pieczy zastępczej, do którego należy m.in. zadanie polegające na udzielaniu wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzin zastępczych lub placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸.

(akta kontroli: t. 1, str. 8-28)

Na dzień 31 grudnia 2020 r. w PCPR zatrudnionych było 30 osób, w tym zadania wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁹ realizowało 18 pracowników¹⁰. Na koniec 2021 r. w Centrum pracowało 30 osób, a zadania wynikające z ustawy wykonywało 21 pracowników¹¹, natomiast według stanu na 31 grudnia 2022 r. w Centrum pracowało 29 osób, w tym zadania wynikające z ustawy realizowało 20 pracowników¹². Funkcję opiekuna osób usamodzielnianych pełniło trzech koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli: t. 1, str. 478; t. 3, str. 4, 28)

W latach 2020-2022 w Centrum zatrudnionych było od sześciu do siedmiu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. W 2020 r. przez okres dwóch miesięcy oraz w 2022 r. przez okres pięciu miesięcy, koordynatorzy mieli pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych funkcjonujących na terenie powiatu. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. 3, str. 22-68)

1.2. We wrześniu każdego roku PCPR opracowywał plan pracy, w tym planował działania podejmowane na rzecz osób usamodzielnianych. Szacunkową liczbę osób usamodzielnianych przeznaczonych do objęcia świadczeniami oraz liczbę i kwotę świadczeń określano na podstawie aktualnych danych dotyczących osób biorących udział w procesie usamodzielniania oraz na podstawie informacji zawartych w IPU.

⁵ 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.

⁶ Uchwała nr XI/89/2012 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Powiecie Warszawskim Zachodnim.

⁷ Uchwała nr 57/2018 Zarządu Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Powiecie Warszawskim Zachodnim.

⁸ Do zadań zespołu rodzinnej pieczy zastępczej należało również prowadzenie naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub Rodzinnych Romów Dziecka; zapewnienie pomocy i wsparcia osobom sprawującym rodzinną pieczę zastępczą w szczególności w ramach grup wsparcia oraz rodzin pomocowych.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1426, ze zm., dalej: ustawa o wspieraniu rodziny.

¹⁰ Dyrektor, Kierownik zespołu rodzinnej pieczy zastępczej, sześciu koordynatorów, wychowawca, psycholog, cztery osoby z zespołu ds. pomocy środowiskowej i świadczeń, dwie osoby z zespołu ds. finansowo-księgowych i dwie osoby z zespołu ds. administracyjno-kadrowych.

¹¹ Dyrektor, Kierownik zespołu rodzinnej pieczy zastępczej, siedmiu koordynatorów, wychowawca, dwóch psychologów, cztery osoby z zespołu ds. pomocy środowiskowej i świadczeń, trzy osoby z zespołu ds. finansowo-księgowych i dwie osoby z zespołu ds. administracyjno-kadrowych.

¹² Dyrektor, Kierownik zespołu rodzinnej pieczy zastępczej, sześciu koordynatorów, wychowawca, dwóch psychologów, cztery osoby z zespołu ds. pomocy środowiskowej i świadczeń, trzy osoby z zespołu ds. finansowo-księgowych i dwie osoby z zespołu ds. administracyjno-kadrowych.

W PCPR szacowano objęcie świadczeniami 145 wychowanków pieczy zastępczej (odpowiednio: 48 w 2020 r., 45 w 2021 r. i 52 w 2022 r.). Natomiast objęto wsparciem 138 osób (w tym: 38 w 2020 r., 54 w 2021 r., 46 w 2022 r.)¹³.

(akta kontroli: t. 3; str. 22-31, 234-244)

W latach 2020-2022 dwie osoby nie przystąpiły do realizacji procesu usamodzielniania. W pierwszym przypadku osoba rezygnująca nie wskazała przyczyny swojej decyzji. 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.

(akta kontroli: t. 1, str. 476; t. 3, str. 253)

W okresie objętym kontrolą w Centrum nie wystąpiły przypadki zawieszenia pomocy na kontynuowanie nauki.

(akta kontroli: t. 1, str. 475)

1.3. W latach 2020-2022 wydatki powiatu wyniosły ogółem 614 143,1 tys. zł, z tego w 2020 r. wyniosły 181 256,1 tys. zł, w 2021 r. zwiększyły się do 192 876,7 tys. zł, a w 2022 r. wzrosły do 240 010,3 tys. zł. W tym okresie wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wyniosły 26 195,2 tys. zł i stanowiły 4,3% wydatków powiatu ogółem. Wydatki powiatu na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły odpowiednio: 8132,5 tys. zł, 8626 tys. zł i 9436,7 tys. zł, przy czym na działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych poniesiono wydatki ogółem w wysokości 15 062,1 tys. zł (odpowiednio w poszczególnych latach: 4667,8 tys. zł, 4958,7 tys. zł oraz 5435,6 tys. zł), a na rodziny zastępcze ogółem 10 876,8 tys. zł (w poszczególnych latach: 3394,4 tys. zł, 3617,1 tys. zł i 3865,3 tys. zł). Na działalność ośrodków preadopcyjnych w okresie objętym kontrolą poniesiono łączne wydatki w wysokości 256,3 tys. zł.

(akta kontroli: t. 3, str. 4-12)

Na każdy rok objęty kontrolą, zgodnie z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez PCPR, planowano środki na pomoc dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, tj. na 2020 r. zaplanowano łącznie kwotę 396,9 tys. zł, 2021 r. kwotę 378 tys. zł, na 2022 r. kwotę 750,8 tys. zł. Wskazane kwoty zostały ujęte w uchwałach budżetowych. W planie po zmianach w 2020 r. środki na usamodzielnienie pozostały na tym samym poziomie, natomiast w 2021 r. kwotę ogółem zwiększono do 463,9 tys. zł (o 22,7%), a w 2022 r. zmniejszono do 511,4 tys. zł (o 31,9%).

W latach 2020-2022 na usamodzielnianie wychowanków pieczy zastępczej wydatkowano łącznie 1083,4 tys. zł, z tego w 2020 r. – 199,8 tys. zł (50,3% planu po zmianach), w 2021 r. – 455,8 tys. zł (98,3% planu po zmianach) i w 2022 r. – 427,8 tys. zł (83,7% planu po zmianach). Najwięcej wydatkowano na pomoc finansową na kontynuowanie nauki – 908,8 tys. zł (148,2 tys. zł w 2020 r., 370 tys. zł w 2021 r. i 390,6 tys. zł w 2022 r.), na pomoc na usamodzielnienie 139,3 tys. zł (odpowiednio: 46,8 tys. zł, 65,8 tys. zł oraz 26,7 tys. zł), a na zagospodarowanie 35,2 tys. zł (z czego 4,7 tys. zł w 2020 r., 20 tys. zł w 2021 r. i 10,5 tys. zł w 2022 r.).

(akta kontroli: t. 3, str. 4-12)

Dyrektor PCPR wskazała, że Centrum analizując poprzednie lata i wydatkowane środki na pomoc dla osób usamodzielnianych, stara się zaplanować realnie budżet. Natomiast w ciągu roku budżetowego, analizując wydatki i zapotrzebowanie na środki wnioskowano o zmianę budżetu adekwatnie do rozpoznanych potrzeb.

(akta kontroli: t. 3, str. 186-190)

W 2020 r. uchwałą Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego¹⁴ podwyższono wysokość świadczenia na kontynuowanie nauki udzielanej osobom usamodzielnianym do wysokości

¹³ W tym w 2020 r. realizowano 16 nowych usamodzielnień; w 2021 r. 29 nowych usamodzielnień, a w 2022 r. 10 nowych usamodzielnień.

¹⁴ Uchwała nr XV/139/2020 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie podwyższenia wysokości kwoty pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki dla osób usamodzielnianych na terenie Powiatu Warszawskiego Zachodniego.

1000 zł miesięcznie. Decyzja o zwiększeniu wysokości świadczenia podjęta została w celu zapewnienia pełnoletnim wychowankom kontynuującym naukę odpowiedniego i godnego standardu funkcjonowania.

(akta kontroli: t. 1, str. 33-34; t. 3, str. 196-199)

1.4. W latach objętych kontrolą łącznie 185 osób otrzymało pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, zagospodarowanie i usamodzielnienie. W tym okresie 138 wychowanków pobierało pomoc na kontynuowanie nauki¹⁵, z tego tytułu wypłacono 1074 świadczeń¹⁶ na łączną kwotę 908,8 tys. zł¹⁷. W kontrolowanych latach 27 osób¹⁸ otrzymało pomoc pieniężną na usamodzielnienie, wypłacono 27 świadczeń na kwotę 139,3 tys. zł¹⁹. W tym czasie także 20 wychowanków²⁰ otrzymało pomoc pieniężną na zagospodarowanie, wypłacono 20 świadczeń na kwotę 335,2 tys. zł²¹. Żaden z usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej nie wnioskował i nie otrzymał pomocy na zagospodarowanie w formie rzeczowej.

(akta kontroli: t. 1, str. 475; t. 3, str. 4-12)

Centrum prowadziło dwa mieszkania chronione na terenie powiatu, zapewniające sześć miejsc dla pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. Prawo do korzystania z mieszkań chronionych wydawane było na podstawie decyzji administracyjnych Dyrektora PCPR. W okresie objętym kontrolą z mieszkania chronionego skorzystało sześć osób²². Ponadto w latach 2020-2022 z zasobów gminy dwie osoby usamodzielniane otrzymały lokal mieszkalny²³. PCPR pozytywnie opiniowało wnioski o przydział lokali.

(akta kontroli: t. 1, str. 76-111; t. 2, str. 47-192; t. 3, str. 193-194)

PCPR nie udzielało bezpośrednio pomocy w uzyskaniu przez wychowanków zatrudnienia. W dokumentacji 30 osób objętych badaniem, brak było informacji o udzielaniu wsparcia przez PCPR w tym zakresie. Wyjątek stanowił jeden przypadek²⁴, w którym wskazano, że pracownicy Centrum udzielili pomocy w napisaniu wychowankowi Curriculum Vitae.

Dyrektor PCPR wskazała, że osoby usamodzielniane nie zgłaszały problemu z podjęciem zatrudnienia oraz nie zgłaszały się do Centrum o pomoc w znalezieniu pracy. Na terenie Powiatu Warszawskiego Zachodniego funkcjonuje wiele firm, co powoduje, że bezrobocie na tym terenie kształtuje się na stosunkowo niskim poziomie.

(akta kontroli: t. 1, str. 76-111; t. 3, str. 194)

W okresie objętym kontrolą Centrum udzieliło łącznie 34 porady psychologiczne osobom usamodzielnianym (w tym: w 2020 r. – trzem osobom udzielono ośmiu porad, w 2021 r. pięciu osobom udzielono dziewięciu porad, w 2022 r. siedmiu osobom udzielono 17 porad).

(akta kontroli: t. 3, str. 199)

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

(akta kontroli: t. 1, str. 476)

W przypadku 30 osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana²⁵, wydano łącznie 130 decyzji administracyjnych przyznających pomoc, w tym: 13 decyzji przyznających

¹⁵ Z tego 38 osób w 2020 r., 54 w 2021 r. i 46 w 2022 r.

¹⁶ Z tego 295 w 2020 r., 385 w 2021 r. i 394 w 2022 r.

¹⁷ Z tego 148,2 tys. zł w 2020 r., 370 tys. zł w 2021 r. i 390,6 tys. zł w 2022 r.

¹⁸ Z tego 10 w 2020 r., 13 w 2021 r. i cztery w 2022 r.

¹⁹ Z tego 46,8 tys. zł w 2020 r., 65,8 tys. zł w 2021 r. i 26,7 tys. zł w 2022 r.

²⁰ Z tego trzy osoby w 2020 r., 11 w 2021 r. i sześć w 2022 r.

²¹ Z tego 4,7 tys. zł w 2020 r., 20 tys. zł w 2021 r. i 10,5 tys. zł w 2022 r.

²² W okresie objętym kontrolą sześć osób złożyło wnioski o przyznanie miejsca w mieszkaniu chronionym, które zostały pozytywnie rozpatrzone.

²³ W latach 2020-2022 do Urzędu Miasta wpłynęły cztery wnioski o najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobów gminy Ożarów Mazowiecki złożone przez wychowanków pieczy zastępczej. Informacje zostały uzyskane z Urzędu Miasta Ożarów Mazowiecki w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK

²⁴ Sprawa nr 27.

²⁵ Badaniem objęto dokumentację łącznie 30 osób, wśród których uwzględniono 10 osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz 20 osób opuszczających rodziny zastępcze, w tym cztery osoby, które zakończyły proces usamodzielniania (dwie, które opuściły placówki opiekuńczo-wychowawcze i dwie, które

pomoc na zagospodarowanie, 12 decyzji przyznających pomoc na usamodzielnienie, 83 decyzje przyznające pomoc na kontynuowanie nauki, dwie uchylające pomoc na kontynuowanie nauki, siedem zmieniających kwotę świadczeń na kontynuowanie nauki, 12 przyznających miejsce w mieszkaniu chronionym oraz jedną uchylającą pomoc w zakresie przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym.

We wszystkich przypadkach stwierdzono, że okres pobytu w pieczy zastępczej uprawniał osoby usamodzielniane do uzyskania pomocy. W każdym przypadku, w którym udzielana była pomoc na kontynuowanie nauki jak również na zagospodarowanie i usamodzielnienie, ustalono dochód przypadający na osobę ubiegającą się o otrzymanie świadczenia. Dochód wykazywany był w formie oświadczenia, na drukach opracowanych przez PCPR *Ocena sytuacji materialno-bytowej(...)*²⁶, który podpisywany był przez osobę wnioskującą o udzielenie pomocy, koordynatora / pracownika socjalnego oraz zatwierdzany był przez Dyrektora PCPR.

(akta kontroli: t. 2, str. 42-197)

Stwierdzono, że w pięciu przypadkach²⁷ 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 wspieraniu rodziny²⁸. W wskazanych przypadkach udzielono pomocy na podstawie art. 142 ust. 2, zgodnie z którym można przyznać pomoc na usamodzielnienie lub zagospodarowanie w przypadku gdy jest to uzasadnione sytuacją mieszkaniową, majątkową, dochodową lub osobistą. We wszystkich pięciu przypadkach wydane decyzje zawierały adekwatne do sytuacji wnioskującego uzasadnienia.

(akta kontroli: t. 1, str. 482; t. 2, str. 47-192; t. 3, str. 175-179)

We wszystkich przypadkach przyznawanie pomocy na usamodzielnienie, zagospodarowanie oraz kontynuowanie nauki nastąpiło, po złożeniu stosowanego wniosku i zatwierdzeniu IPU, w formie decyzji administracyjnej. Decyzje wydane były przez Dyrektora PCPR na podstawie upoważnienia Starosty Warszawskiego Zachodniego. Kontrola wykazała, że decyzje przyznające pomoc na usamodzielnienie, zagospodarowanie oraz kontynuowanie nauki wydane były w terminach zgodnych z wymogiem określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁹.

(akta kontroli: t. 2, str. 42-197)

Stwierdzono, że w 13 przypadkach³⁰ pouczenia zawarte w decyzjach nie zawierały informacji o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. 2, str. 15-39)

1.5. PCPR opracowało Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2021-2023³¹. W Programie ujęto zagadnienia dotyczące usamodzielnienia wychowanków

opuścili rodzinne zastępcze). pięć osób, którym przyznano pomoc na kontynuowanie nauki. W tym: pięć osób którym przyznano pomoc na usamodzielnienie; pięć osób którym przyznano pomoc na zagospodarowanie; pięć osób którym udzielono pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych; cztery osoby, które przerwały proces usamodzielnienia.

²⁶ Druk zawierał następujące informacje: dane osoby kontynuującej naukę, dane osób wspólnie zamieszkujących i gospodarujących, zgłaszane potrzeby, sytuacja osoby kontynuującej naukę, łączny dochód w rodzinie (w tym dochód na osobę w rodzinie) rodzaj i czas przebywania w pieczy zastępczej i ocenę sytuacji materialno-bytowej osoby kontynuującej naukę, wnioski koordynatora/pracownika socjalnego.

²⁷ Dotyczy spraw nr: 1 – decyzja na usamodzielnienie z dnia 7 lutego 2022 r. – w ocenie materialno-bytowej wykazano dochód 2450 zł (2 lutego 2022 r.); 2 – decyzja na zagospodarowanie z dnia 25 sierpnia 2022 r. – w ocenie materialno-bytowej wykazano dochód 1504 zł (24 sierpnia 2022 r.); 8 – decyzja na usamodzielnienie z dnia 12 kwietnia 2021 r. – wykazano dochód 1400 zł (29 marca 2021 r.); 9 – decyzja z dnia 13 września 2021 r. na usamodzielnienie – wykazano dochód 2800 zł (31 sierpnia 2021 r.); 24 – decyzja z dnia 14 maja 2021 r. na zagospodarowanie – wykazano dochód ok. 2000 zł (12 maja 2021 r.).

²⁸ Art. 142 ustawy o wspieraniu rodziny został uchylony z dniem 1 lutego 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 7 października 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2140).

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: Kpa.

³⁰ Dotyczy decyzji nr: 4/Rz/k/mch/2020, 28/Rz/U/2021, 13/Rz/k/mch/2021, 33/Rz/k/mch/2021, 2/Rz/k/mch/2022, 47/Rz/k/mch/2021, 21/PL/k/mch/2021, 73/Rz/k/mch/2021, 1/PI/k/Zk/2022, 1/Rz/k/mch/2022, 13/Rz/Z/2022, 3/PL/k/mch/2022, 5/Rz/k/mch/2022.

³¹ Przyjętym uchwałą XVII/63/2021 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy zastępczej na lata 2021-2023, dalej: Program.

opuszczających instytucjonalną i rodzinną pieczę zastępczą. W celu *Wsparcie wychowanków pieczy zastępczej* wskazano cel operacyjny *Wzmocnienie działań skierowanych na usamodzielnianych wychowanków*. W ramach jego realizacji określono siedem kierunków działań, tj.: utworzenie Informatora dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej pod nazwą *Odpowiedzialna samodzielność*; przygotowanie opiekunów usamodzielniania do pełnienia swojej funkcji; przygotowanie i wspieranie usamodzielnianych pozostających w rodzinnych formach pieczy zastępczej; wspieranie usamodzielnianych wychowanków, którzy opuścili rodzinne oraz instytucjonalne formy pieczy zastępczej; udzielanie świadczeń na usamodzielnianie i zagospodarowanie dla usamodzielnianych wychowanków, podwyższenie świadczenia na kontynuowanie nauki; współpraca z Urzędami Gmin/Miast, OPS, NGO mająca na celu podniesienie jakości życia osób usamodzielnianych (w zakresie mieszkalnictwa, podnoszenia kwalifikacji zawodowych). W Programie wskazano planowane wydatki na jego realizację, w tym określono szacunkowe koszty dotyczące udzielania pomocy dla osób usamodzielnianych opuszczających pieczę na łączną kwotę 144 tys. zł³².

W Programie zawarto wskaźniki dotyczące realizacji wskazanych zadań, tj.: liczba osób, które otrzymały Informator; liczba wyznaczonych opiekunów usamodzielniania; liczba pełnoletnich wychowanków pozostających w rodzinnych formach pieczy zastępczej; liczba pełnoletnich wychowanków, którzy opuścili rodzinną formę; liczba świadczeń przekazanych usamodzielnianym wychowankom. W przypadku dwóch zadań, tj. podwyższenie świadczenia na kontynuowanie nauki oraz współpraca z Urzędami Gmin/Miast, OPS, NGO mająca na celu podniesienie jakości życia osób usamodzielnianych (w zakresie mieszkalnictwa, podnoszenia kwalifikacji zawodowych) nie wskazano wskaźników dotyczących ich realizacji. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Programie nie wskazano również mierników, dla wszystkich ww. zadań, pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia zamierzonego celu. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. 1, str. 324-378)

Centrum corocznie przedstawiło Radzie Powiatu Warszawskiego Zachodniego sprawozdanie pn. *Monitoring i ewaluacja Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego (...)*³³. W ramach celu operacyjnego *Wzmocnienie działań skierowanych na usamodzielnianych wychowanków* w sprawozdaniach za lata 2021-2022 wskazano, że, realizowano następujące działania: utworzenie Informatora dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej pod nazwą *Odpowiedzialna samodzielność*; przygotowanie opiekunów usamodzielniania do pełnienia swojej funkcji; przygotowanie i wspieranie usamodzielnianych podopiecznych pozostających w rodzinnych formach pieczy zastępczej; wspieranie usamodzielnianych wychowanków, którzy opuścili rodzinne formy pieczy zastępczej; udzielanie świadczeń na usamodzielnianie i zagospodarowanie dla usamodzielnianych wychowanków. Ponadto wskazano wartości osiągnięte w 2021 i 2022 r. w ramach ustalonych w Programie wskaźników, tj.: liczba osób, które otrzymały informator – odpowiednio 56, 48; liczba wyznaczonych opiekunów usamodzielniania – 1 6, 9; liczba wychowanków powyżej 18 roku życia pozostających w rodzinnych formach pieczy zastępczej – 44, 38; liczba wychowanków, którzy opuścili rodziną formę – 10, 7; liczba świadczeń przekazanych usamodzielnianym wychowankom na ich wnioski – 24, 10.

W sprawozdaniach z realizacji Programu nie odniesiono się do dwóch zadań wyznaczonych w Programie w ramach realizacji ww. celu operacyjnego. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. 1, str. 379-406)

1.6. W latach 2020-2022 w PCPR nie została przeprowadzona kontrola dotycząca realizacji zadań związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej.

(akta kontroli: t. 3, str. 151-153)

Wicestarosta Warszawski Zachodni wyjaśnił, że przyczyną braku przeprowadzenia kontroli był szeroki zakres jednostek do objęcia czynnościami kontrolnymi przy niskim stanie

³² Po 48 tys. zł w każdym roku objętym Programem.

³³ Dalej: sprawozdanie.

zatrudnienia w Zespole ds. Audytu i Kontroli Wewnętrznej Starostwa. Ponadto do nieprzeprowadzenia, w latach 2020-2022, kontroli przyczynił się również wprowadzony stan epidemii, w związku z możliwością zarażenia się wirusem SARS-Cov-2. Wicestarosta dodał, że Zespół ds. Audytu i Kontroli Wewnętrznej Starostwa, w 2017 r., przeprowadził kontrolę jednostek niepublicznych, realizujących zadania z zakresu ustawy o wspieraniu rodziny, które nadzorowane były przez PCPR. Ponadto, w 2018 r. i 2019 r., przeprowadzono kontrole w dwóch placówkach opiekuńczo-wychowawczych obejmujące ocenę procesu założenia, zorganizowania pracy oraz sposób realizacji statutowych działań w związku z powstaniem na terenie Powiatu placówek opiekuńczo-wychowawczych w ramach instytucjonalnej pieczy zastępczej³⁴.

(akta kontroli: t. 3; str. 135-138, 151-153)

W okresie objętym kontrolą, do PCPR wpłynęły dwie skargi³⁵ dotyczące działań związanych ze wsparciem udzielanym osobom usamodzielnianym oraz funkcjonowania pieczy zastępczej na terenie Powiatu. Skargi zostały wniesione przez jedną osobę i dotyczyły utrudniania kontaktu z dziećmi przez koordynatora oraz rodziną zastępczą. Po rozpatrzeniu skargi zostały uznane za niezasadne, o czym poinformowano skarżącego³⁶.

(akta kontroli: t. 3; str. 135-150, 154-158)

Zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny Dyrektor PCPR każdego roku składał Zarządowi Powiatu sprawozdania z działalności Centrum. W sprawozdaniach tych ujmowano zagadnienia dotyczące usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej – wskazywano w nich dane dotyczące: liczby usamodzielnianych wychowanków; liczby decyzji oraz łącznych kwot przyznanych pomocy pieniężnych (na: zagospodarowanie, usamodzielnienie, kontynuowanie nauki); liczby wydanych decyzji w zakresie zmiany świadczenia na kontynuowanie nauki oraz liczby decyzji dotyczących przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym. W sprawozdaniu zamieszczano również plan pracy w zakresie pomocy na kolejny rok, który corocznie obejmował m.in: bieżącą pomoc w rozwiązywaniu problemów i z którymi pełnoletni wychowankowie rodzin zastępczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych nie są w stanie poradzić sobie samodzielnie; prowadzenie dokumentacji pełnoletnich wychowanków rodzin zastępczych oraz placówek wychowawczych; wprowadzenie danych dotyczących udzielonych świadczeń przez PCPR do programu komputerowego.

(akta kontroli: t. 1, str. 185-320)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 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. Zgodnie art. 77 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka.

(akta kontroli: t. 2, str. 4, 32-33)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że sytuacja spowodowana była brakami kadrowymi, które występowały mimo podjętych licznych działań. PCPR poszukiwał kandydatów na koordynatora poprzez umieszczanie ogłoszeń m.in. na stronie internetowej PCPR oraz na portalach społecznościowych Starostwa Powiatu Warszawskiego Zachodniego.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2020-2022 PCPR trzykrotnie ogłaszał nabory na stanowisko koordynatora³⁷.

(akta kontroli: t. 2, str. 22-68)

³⁴ Dotyczy: Placówki Opiekuńczo – Wychowawczej w Błoniu oraz Placówki Opiekuńczo – Wychowawczej w Dziekanowie Leśnym.

³⁵ Skarga z dnia 25 czerwca 2020 r. oraz 9 lipca 2020 r.

³⁶ Pisma z dnia 17 i 21 lipca 2020 r.

³⁷ W 2021 r. ogłoszenie o naborze na stanowisko koordynatora zamieszczono na stronie BIP PCPR. W 2022 r. zamieszczono ogłoszenia o naborze na stronie internetowej Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz na stronie BIP PCPR. Ponadto w 2023 r. zamieszczono cztery ogłoszenia o naborze na stronie internetowej: PUP w Sochaczewie, PUP w Ożarowie Mazowieckim, BIP Starostwa Powiatu Warszawskiego Zachodniego oraz Uczelni Korczaka.

2. W przypadku 13 decyzji administracyjnych (spośród 130 wydanych w latach 2020-2022), w tym: jednej przyznającej pomoc na zagospodarowanie, jednej przyznającej pomoc na usamodzielnienie, jednej uchylającej przyznanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki oraz 10 przyznających pomoc w formie miejsca w mieszkaniu chronionym w pouczeniu nie zawarto informacji o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 Kpa decyzja zawiera pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

(akta kontroli: t. 3, str.15-39)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że projekty decyzji sporządzane były na różnych wzorach. PCPR wprowadził ujednoczony wzór projektu decyzji. Dodała, że decyzje, które nie zawierały informacji o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania zawierały klauzulę natychmiastowej wykonalności, co skutkuje niezwłocznym wypełnieniem świadczenia.

NIK wskazuje, że nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie zwalnia organu administracyjnego z obowiązku pouczenia strony o prawie do zrzeczenia się wniesienia odwołania od decyzji i skutkach zrzeczenia się odwołania.

(akta kontroli: t. 2, str. 186-190)

3. W Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2021-2023 nie określono mierników, tj. wartości docelowych realizacji ustalonych zadań.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w założonych w Programie działaniach trudno jest przewidzieć i oszacować realne wartości docelowe. Składa się na to wiele czynników np. duża rotacja i migracja osób przebywających w pieczy zastępczej, zmiana sytuacji prawnej dzieci w pieczy zastępczej oraz niepewność co do podejmowanych decyzji przez pełnoletnią młodzież.

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: t. 1, str. 324-391; t. 3, str. 190)

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum z odpowiednim wyprzedzeniem rozpoczynało planowanie zadań związanych z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej na przyszły rok, a ujęte w budżecie kwoty środków pozwoliły na wypłacenie należnych świadczeń wszystkim uprawnionym osobom. PCPR w ustawowym terminie wydawało decyzje administracyjne przyznające wychowankom pieczy zastępczej przysługujące im świadczenia, jednak w części z nich nie zawarto informacji o prawie do zrzeczenia się odwołania. W obowiązującym w latach 2021-2023 Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej nie określono mierników odnoszących się do zawartych w nim zadań, co uniemożliwiło monitorowanie stopnia realizacji celów.

OBSZAR

2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą.

Opis stanu faktycznego

2.1. Centrum informowało o procedurze ubiegania się o pomoc w związku z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej oraz możliwościach korzystania ze świadczeń w tym zakresie. Takie informacje znajdowały się na stronie internetowej PCPR, w zakładce Rodzina zastępcza³⁸. W informacji wskazano warunki przyznania pomocy oraz kwoty świadczeń, jakie usamodzielniana osoba mogła otrzymać. Informacje dotyczące osób usamodzielnianych nie były opublikowane na stronie BIP. Zostały one uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli: t. 3, str. 159-174)

³⁸ <https://pcpr.pwz.pl>.

Centrum opracowało *Informator dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej*, który otrzymywała każda osoba podczas opracowywania IPU.

(akta kontroli: t. 1, str. 51-67; t. 3, str. 189-192)

Badanie dokumentacji 30 usamodzielnianych wychowanków, wykazało, że w jednym przypadku nastąpiło opóźnienie wyboru opiekuna osoby usamodzielnianej³⁹. Dotyczyło to sprawy nr 25 – osoba usamodzielniana osiągnęła pełnoletność w dniu 5 maja 2021 r., natomiast wybór opiekuna nastąpił w dniu 24 sierpnia 2020 r., tj. trzy miesiące po terminie. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że opóźnienie wyboru opiekuna osoby usamodzielnianej nastąpiło w wyniku błędu pracownika Centrum.

(akta kontroli :t. 3 str. 175-179)

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, partner⁴⁰. Opiekunowie wszystkich 30 osób złożyli pisemną zgodę na pełnienie funkcji opiekuna w procesie usamodzielnienia. Wszystkie zgody na pełnienie funkcji opiekuna zostały zaakceptowane przez Dyrektora PCPR.

(akta kontroli: t. 2, str. 164-168; t. 2, str. 47-192)

W latach objętych kontrolą IPU został opracowany dla dziewięciu osób, spośród 30, których dokumentacja była analizowana. Dla pozostałych 21 wychowanków Program opracowywano w latach 2013-2019. W każdym przypadku IPU był opracowany przez osobę usamodzielnianą oraz jej opiekuna, wszystkie Programy zostały zaakceptowane przez Dyrektora PCPR. Średni czas jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania IPU wynosił dziewięć miesięcy.

Kontrola wykazała, że dwa Programy, spośród 30 analizowanych, opracowano w terminie krótszym niż miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności⁴¹, dotyczyło to spraw:

- nr 6 – osoba usamodzielniana osiągnęła pełnoletność w dniu 20 stycznia 2022 r. – IPU opracowany w dniu 30 grudnia 2021 r., tj. na 20 dni przed osiągnięciem pełnoletności,
- nr 25 – osoba usamodzielniana osiągnęła pełnoletność w dniu 5 maja 2021 r. – IPU opracowany w dniu 24 sierpnia 2021 r., tj. ponad trzy miesiące po osiągnięciu pełnoletności.

(akta kontroli: t. 2; str. 68-73, 164-169)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w pierwszym przypadku niedochowanie ustawowego terminu było spowodowane trudnością zorganizowania spotkania koordynatora z opiekunem usamodzielniania i osoby usamodzielnianej z uwagi na okres świąteczny. Natomiast w drugim przypadku został powielony błąd wynikający z nieterminowego wskazania opiekuna usamodzielnienia.

(akta kontroli: t. 3, 175-179)

We wszystkich analizowanych IPU wskazano zadania do realizacji (przykładowo: ukończenie nauki w technikum, po ukończeniu plany dalszej nauki – studia wyższe; podjęcie zatrudnienia po ukończeniu nauki; świadczenie pieniężne na usamodzielnienie i zagospodarowanie po ukończeniu nauki; kontynuowanie nauki w szkole branżowej, ukończenie szkoły średniej, w razie potrzeby ubieganie się o mieszkanie z zasobów gminy, świadczenie pieniężne na usamodzielnienie i zagospodarowanie; poszukiwanie pracy dorywczej w trakcie nauki

³⁹ Zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny osoba usamodzielniana co najmniej rok przed osiągnięciem przez nią pełnoletności wskazują osobę, która podejmie się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia.

⁴⁰ W trakcie procesu usamodzielnienia osoby usamodzielniane dokonywały zmian co do osób pełniących funkcję opiekuna usamodzielnienia, tj. w dwóch przypadkach dwie osoby tworzące rodzinę zastępczą oraz pięciu wychowawców z placówek opiekuńczo-wychowawczych zostało zastąpionych pracownikami PCPR oraz w jednym przypadku inna osoba wskazana przez osobę usamodzielnianą została zamieniona na osobę tworzącą rodzinę zastępczą.

⁴¹ Zgodnie z art. 145 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny IPU jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności.

i zatrudnienie po usamodzielnieniu lub ukończeniu szkoły; zdobycie kwalifikacji poprzez ukończenie kursu, np. masażyści, prawa jazdy).

W IPU w części VI *Cele Indywidualnego Programu Usamodzielniania* zawarto zestawienie, które wypełniane było w podziale na cele główne takie jak: zdobycie wykształcenia; zdobycie środków finansowych na utrzymanie; zapewnienie stałego miejsca zamieszkania; posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego; korzystanie ze świadczeń pieniężnych (na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie, na zagospodarowanie). W ramach wskazanych celów określano były planowane działania, terminy realizacji oraz osoby i instytucje wspomagające.

W IPU jako osoby i instytucje wspomagające określano opiekuna usamodzielnienia i PCPR, gminy, powiatowe urzędy pracy, urzędy miast, itp.

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: od 2018 do 2022, X 2018 – 2023 VI, do ukończenia 25 roku życia, do momentu podjęcia pracy).

(akta kontroli: 3, str. 47-192)

2.2. Centrum wprowadziło procedurę przyznawania pomocy na zagospodarowanie, przyznawania pomocy na usamodzielnienie oraz przyznawania pomocy na kontynuowanie nauki. Stwierdzono, że od 2016 r. procedury nie były aktualizowane. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. 1, str. 38- 46)

W latach objętych kontrolą cztery osoby usamodzielniane przerwały realizację zadań zawartych w IPU. We wszystkich przypadkach przerwano realizację kontynuowania nauki. W jednym przypadku podopieczna nie podała powodu swojej decyzji. Natomiast w pozostałych przypadkach powodem była odpowiednio: niechęć do nauki, podjęcie pracy oraz założenie rodziny. W jednym przypadku pracownicy Centrum przeprowadzili rozmowę motywacyjną oraz informującą o możliwości kontynuowania wsparcia. W pozostałych przypadkach stwierdzono brak podejmowanych działań wspierających i interwencyjnych przez PCPR.

(akta kontroli: t. 2, str. 223)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że pracownicy Centrum podczas pracy z osobą usamodzielnianą podkreślają, że osoba ta zawsze może zwrócić się o wsparcie i pomoc do PCPR. W niektórych przypadkach osoby, które przerywają pomoc na kontynuowanie nauki w danym momencie nie chcą utrzymywać kontaktu z Centrum z różnych względów i pomimo prób nawiązania kontaktu staje się to niemożliwe.

(akta kontroli: t. 3, str. 196-199)

Analiza dokumentacji 30 osób usamodzielnianych wykazała, że dokumentacja nie zawierała informacji o współpracy i spotkaniach opiekuna usamodzielnienia z wychowankiem. Wyjątek stanowiły poparcia wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego dla usamodzielnianego przez ich opiekunów.

(akta kontroli: t.2, str. 42-197)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że na opiekunów usamodzielnienia wybierane są osoby z najbliższego otoczenia wychowanków, które udzielają wsparcia w trakcie procesu usamodzielniania. Zdarza się, że osoby te mieszkają razem lub przebywają w bliskiej odległości i mają stały kontakt. PCPR nie gromadzi informacji o spotkaniach wychowanków z opiekunami. Ustawa o wspieraniu rodziny nie nakłada takiego obowiązku.

(akta kontroli: t. 3, str. 194)

Kontrola wykazała, że w przypadku dwóch osób⁴², spośród 15, które otrzymały pomoc na zagospodarowanie i na usamodzielnienie, dowody zakupu nie zostały przekazane do PCPR. Ponadto w trzech przypadkach⁴³ przekazane dowody zakupu były wystawione na niższe

⁴² Dotyczy spraw nr 17 i 24.

⁴³ Dotyczy spraw nr 7, 8, 10.

kwoty niż przekazane na daną pomoc świadczenia. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. 2, str. 47-192)

W latach objętych kontrolą PCPR nie wydało żadnej decyzji zawieszającej pomoc na kontynuowanie nauki.

(akta kontroli: t. 1, str. 473)

2.3. Analiza dokumentacji 30 spraw usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej wykazała, że w IPU opracowanych dla tych osób zaplanowano łącznie 177 zadań, z tego 164 (92,6%) zostało zrealizowanych lub było w trakcie realizacji (w tym: 91 zostało zrealizowanych oraz 73 było w trakcie realizacji), a 13 (7,3%) nie zostały zrealizowane.

Niezrealizowane zadania dotyczyły w szczególności kursów doszkalających lub prawa jazdy oraz w dwóch przypadkach nieotrzymania mieszkania z zasobów gminy i w jednym przypadku przerwania nauki⁴⁴.

(akta kontroli: t. 2, str. 47-222)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że osoby przygotowujące się do wejścia w dorosłe życie, sporządzające IPU, często nie mają dokładnie określonych planów na przyszłość, co wywołuje trudności z adekwatnym ocenieniem swoich możliwości. Młodzież deklaruje różnego rodzaju działania, których w perspektywie czasu nie jest w stanie zrealizować. Pracownicy PCPR wspierają i motywują te osoby do podejmowania wysiłku w realizacji określonych celów. Budują relacje oparte na wsparciu, aby osoba usamodzielniana wiedziała, że w każdej trudnej sytuacji może bez obaw zwrócić się o pomoc do PCPR.

(akta kontroli: t. 3, str. 175-179)

Najczęstszymi formami wsparcia wynikającymi z IPU były: zdobycie wykształcenia – ujęte w IPU 29 wychowanków; uzyskanie zatrudnienia – ujęte w IPU 29 wychowanków, uzyskanie pomocy na kontynuowanie nauki – ujęte w IPU 28 wychowanków, otrzymanie pomocy na zagospodarowanie – ujęte w IPU 26 wychowanków, otrzymanie pomocy na usamodzielnienie – ujęte w IPU 26 wychowanków, zdobycie/podniesienie kwalifikacji – ujęte w IPU 21 wychowanków oraz uzyskanie mieszkania z zasobów gminy lub powiatu – ujęte w IPU 16 wychowanków⁴⁵.

Skuteczność poszczególnych form wsparcia przedstawiała się następująco⁴⁶:

- otrzymanie pomocy na zagospodarowanie – zaplanowane przez 26 osób (26 zadań), zrealizowane – 15, w trakcie realizacji – 9. Skuteczność – 100%;
- otrzymanie pomocy na usamodzielnienie – zaplanowane przez 26 osób (26 zadań), zrealizowane – 12, w trakcie realizacji – 14. Skuteczność – 100%;
- uzyskanie wykształcenia – zaplanowane przez 29 wychowanków (29 zadań), zrealizowane – cztery, w trakcie realizacji – 24, niezrealizowane – jedno zadanie. Skuteczność – 96,5%;
- uzyskanie zatrudnienia – zaplanowane przez 29 wychowanków (29 zadań), zrealizowane – 19, w trakcie realizacji – osiem, niezrealizowane – dwa. Skuteczność – 93,1%;
- uzyskanie pomocy na kontynuowanie nauki – zaplanowane przez 28 wychowanków (28 zadań), zrealizowane – 27, w trakcie realizacji – jedno zadanie. Skuteczność- 100%;
- uzyskanie mieszkania z zasobów gminy lub powiatu – zaplanowane przez 16 osób (16 zadań), zrealizowanych – pięć, w trakcie realizacji – dziewięć, niezrealizowane – dwa. Skuteczność – 87,5%;
- zdobycie/podniesienie kwalifikacji – zaplanowane przez 19 osób (21 zadań)⁴⁷, zrealizowanych – dziewięć, w trakcie realizacji – cztery, niezrealizowane – osiem. Skuteczność – 61,9%.

(akta kontroli: t. 2, str. 193-222)

⁴⁴ Dotyczy spraw nr: 6, 10, 13, 16, 21, 23, 24, 27.

⁴⁵ Ponadto jedna osoba zaplanowała zadanie w formie porady prawnej i psychologicznej w - trakcie realizacji.

⁴⁶ Na potrzeby kontroli skuteczność określono jako zadania zrealizowane oraz w trakcie realizacji.

⁴⁷ W tym dwie osoby zaplanowały po dwa zadania.

Badanie dokumentacji 30 spraw osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz rodziny zastępcze wykazało, że w czterech przypadkach nie zrealizowano celów w terminie określonym w IPU, tj.:

- sprawa nr 5 – wychowanek planował zatrudnienie w 2019 r. – podjął pracę w 2021 r.;
- sprawa nr 10 – wychowanka planowała złożenie wniosku o przydział mieszkania komunalnego w 2020 r. (złożyła wniosek w 2021 r.) oraz planowała złożenie wniosku o pomoc na zagospodarowanie i usamodzielnienie w 2020 r. (złożyła wniosek i otrzymała świadczenie na zagospodarowanie i usamodzielnienie w 2021r.);
- sprawa nr 12 – wychowanka planowała złożenie wniosku o przydział mieszkania socjalnego do 2020 r. (złożyła wniosek w 2022 r. – mieszkanie otrzymała w 2023 r.) oraz planowała ukończenie kursu prawa jazdy do 2020 r. – ukończyła kurs w 2022 r.;
- sprawa nr 27 – wychowanek planował otrzymanie świadczenia na zagospodarowanie w 2020 r. (wnioskował i otrzymał świadczenie w 2023 r.).

(akta kontroli: t. 2, str. 42-197)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że osoby sporządzające IPU zakładały szacunkowe terminy realizacji celów, co w momencie opuszczenia pieczy zastępczej okazało się trudne do zrealizowania. Towarzysząc pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej w procesie usamodzielniania zauważamy, że młodzież odkłada w czasie plany IPU na rzecz codziennych trudności, z którymi boryka się z życiu dorosłym.

(akta kontroli: t. 3, str. 184-185)

W latach 2020-2022 cztery osoby⁴⁸, spośród 30 których dokumentacja była analizowana, zakończyły realizację IPU. W przypadku wszystkich tych osób dokonano oceny końcowej. Stwierdzono, że w jednym przypadku⁴⁹ ocena ta nie została sporządzona wraz z opiekunem usamodzielnienia. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. 2, str. 255-288)

W czasie kontroli ustalono, że w przypadku trzech osób (dotyczy sprawy nr: 7⁵⁰, 8⁵¹, 15⁵²) oceny końcowej indywidualnego procesu usamodzielnienia dokonano przed dokonaniem całkowitego rozliczenia przyznanej pomocy na usamodzielnienie lub zagospodarowanie zaplanowanych w IPU, co było niezgodne z art. 145 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. 2, str. 42-197)

2.4. Badanie losów usamodzielnianych wychowanków (30 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 Powiatowym Urzędzie Pracy w Ożarowie Mazowieckim, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz siedmiu ośrodkach pomocy społecznej wykazała⁵³, że:

- Trzech wychowanków (10%) było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne⁵⁴ przez okres od 13 dni do 11 miesięcy (średni czas pozostawania bez pracy wyniósł cztery miesiące⁵⁵). Wskazane osoby posiadały status osoby bezrobotnej w trakcie trwania procesu usamodzielnienia, w tym dwie osoby posiadały ten status po upływie roku od opuszczenia

⁴⁸ Sprawy nr: 7, 8, 9, 15.

⁴⁹ Dotyczy sprawy nr 9.

⁵⁰ Przyznano pomoc na usamodzielnienie w wysokości 3300 zł rozliczono 2100 zł do dnia sporządzenia oceny końcowej IPU 30.07.2021.

⁵¹ Przyznano pomoc na usamodzielnienie w wysokości 3470 zł rozliczono 3186 zł do dnia sporządzenia oceny końcowej IPU 29.03.2021 r.

⁵² Przyznano pomoc na zagospodarowanie w wysokości 1577 zł, do dnia sporządzenia oceny końcowej IPU 09.02.2022 r. rozliczono 1100,91 zł. Przyznano pomoc na usamodzielnienie w wysokości 6939 zł do dnia sporządzenia oceny końcowej IPU 09.02.2022 r.

⁵³ Dane zostały oparte na informacji dotyczącej 27 podopiecznych. W zakresie pozostałych osób usamodzielnianych nie ustalono adresu zameldowania.

⁵⁴ Dotyczy sprawy: 5, 13, 19.

⁵⁵ Sprawa nr 5 (osoba była zarejestrowana jako bezrobotna w okresie od 8 stycznia 2020 r. do 30 listopada 2020 r.; sprawa nr 13 (od 8 grudnia 2022 r. do 3 stycznia 2023 r.), sprawa nr 19 (od 8 września 2021 r. do 21 września 2021 r.).

pieczy zastępczej, natomiast żadna z osób nie była osoba bezrobotna w dniu udzielenia odpowiedzi przez PUP.

- 24 wychowanków (80%) w okresie objętym kontrolą ujętych było w ewidencji ZUS jako pracownicy podlegający ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu, jako osoby wykonujące umowę agencyjną, umowę zlecenie lub umowę o świadczenie usług; osoby odbywające staże i stypendia, z tego rok po opuszczeniu pieczy zastępczej 10 osób (41,6%), a na dzień 22 maja 2023 r. 15 osób.

Spośród czterech osób, które zakończyły proces usamodzielnienia, trzy osoby podlegały ubezpieczeniom rok po opuszczeniu pieczy zastępczej, a na dzień 22 maja 2023 r. jedna osoba.

- Jeden wychowanek (3%) w okresie od września do października 2020 r. korzystał ze świadczeń pomocy społecznej, przy czym świadczenia były pobrane w toku procesu usamodzielniania⁵⁶, po roku od opuszczenia pieczy zastępczej.

Żadna z osób nie posiadała statusu osoby bezrobotnej, jak również nie pobierała świadczeń pomocy społecznej w trakcie trwania kontroli NIK.

(akta kontroli: t.2, str. 42-197; t. 3, str. 78-134, 200-233)

W celu zapoznania się z opiniami opiekunów usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, 16 osobom pełniących funkcję opiekuna przekazano do wypełnienia anonimowe ankiety NIK⁵⁷. Z odpowiedzi udzielonych przez osiem osób wynika, że problemem jaki napotykają opiekunowie w kwestii opracowania IPU jest związany z trudem określenia przez wychowanków swoich planów. Do najtrudniejszych spraw związanych z opieką nad wychowankami zaliczono: problemy w budowaniu relacji opartej na zaufaniu; brak stabilności w realizacji postanowień i planów wychowanków, ograniczona możliwość wsparcia oparta na braku projektów zewnętrznych dotyczących odbycia kursów zawodowych, które w przeszłości były realizowane np. kurs prawa jazdy; Ponadto jeden ankietowany wskazał niewystarczającą pomoc ze strony Urzędu Pracy. Jako największy problem utrudniający trwale usamodzielnienie wychowanków wskazano brak zasobów lokalowych gmin dla osób opuszczających pieczę zastępczą.

Ankiety NIK zostały także przekazane do usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej⁵⁸. Pięć osób, spośród 23 kontynuujących proces usamodzielniania odpowiedziało na pytania NIK. Wszystkie ankietowane osoby stwierdziły, że zostały poinformowane o przysługujących im formach pomocy i nie napotkały żadnych problemów podczas opracowania IPU. Deklarowały, że współpraca z opiekunem układa się dobrze, w tym jedna osoba dodała, że opiekun wspierał jej decyzje i pomaga w ich zrozumieniu. Cztery osoby były zadowolone z procesu usamodzielniania, w tym jedna stwierdziła, że jest dumna z tego co osiągnęła. Kolejna osoba stwierdziła, że widzi duży progres i nigdy nie spodziewała się, że da radę sama zamieszkać, a teraz jest to dla niej rutyną. Jeden wychowanek stwierdził, że jego efekty nie są wysokie, ponieważ ciężko jest się usamodzielniać przy bardzo małej wiedzy na ten temat. Jedna ankietowana osoba wskazała, że najtrudniejsze w całym procesie usamodzielniania jest utrzymanie jednej pracy na długi okres czasu. Pozostałe osoby nie stwierdziły, żadnych trudności. Dwie ankietowane osoby wskazały, że najbardziej zadowolone są ze świadczeń pieniężnych na kontynuowanie nauki. Natomiast pozostałe osoby najbardziej zadowolone były z pomocy koordynatora oraz wsparcia pracownika PCPR, który zawsze z uśmiechem pomaga w kłopotach. Jedna z tych osób stwierdziła, że wszystkie formy wsparcia przynoszą korzyści.

(akta kontroli: t. 2, str. 224-252)

2.5. Centrum nie monitorowało losów wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą i zakończyli proces usamodzielniania, gdyż jak wskazała Dyrektor organizator pieczy zastępczej nie ma narzędzi oraz podstawy prawnej do tego, aby po zakończeniu procesu usamodzielniania prowadzić jakiegokolwiek działania w tym zakresie. Ustawa o wspieraniu

⁵⁶ Dotyczy sprawy nr 27. IPU sporządzono w 2019 r.

⁵⁷ W tym wysłano do 12 osób pełniących funkcję opiekuna usamodzielniania oraz przekazano czterem pracownikom PCPR pełniących tę funkcję.

⁵⁸ Ankiety wysłano do 27 wychowanków. W dwóch przypadkach wychowankowie wypełnili ankiety podczas wizyt w PCPR, trzy ankiety zostały odesłane do NIK.

rodziny nie nawiązuje do monitorowania zakończonych procesów usamodzielnienia, nie przewiduje okresu w jakim miałyby się to odbywać.

(akta kontroli: t. 2, str. 195)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujące w Centrum procedury z 2016 r. dotyczące przyznawania pomocy na zagospodarowanie, na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki⁵⁹ zawierały nieaktualne informacje. Procedura przyznawania pomocy na kontynuowanie nauki zawierała nieaktualną kwotę przyznawanego świadczenia. Natomiast procedury dotyczące przyznawania pomocy na zagospodarowanie⁶⁰ oraz na usamodzielnienie⁶¹ zawierały informację o wysokości dochodu będącego podstawą do udzielenia ww. świadczeń, która od 1 lutego 2023 r. już nie obowiązywała⁶².

(akta kontroli: t. 1, str. 38-49)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że Centrum jest w trakcie zmiany i aktualizacji wskazanych procedur.

W trakcie trwania kontroli dokonano aktualizacji ww. procedur.

(akta kontroli: t. 3, str. 191-195 t. 2; str. 249-256)

2. . Badanie czterech spraw w ramach, których dokonano oceny końcowej IPU wykazało, że w jednym przypadku⁶³ z dokumentów *Ocena końcowa z realizacji programu* nie wynika, że ocena ta została sporządzona wraz z opiekunem usamodzielnienia. Zgodnie z art. 145 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny po zakończeniu realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia 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 usamodzielnienia

(akta kontroli: t. 2, str. 255-288)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że ocena końcowa została sporządzona bez udziału opiekuna usamodzielnienia, z którym nie było możliwości osobistego spotkania z powodu dużej odległości zamieszkania tej osoby.

(akta kontroli: t. 3, str. 189)

OCENA CZĄSTKOWA

We wszystkich zatwierdzonych przez Dyrektora PCPR Indywidualnych Programach Usamodzielnienia, 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. Wprowadzone w Centrum procedury w zakresie udzielania pomocy na zagospodarowanie, usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki od 2016 roku nie były aktualizowane. W przypadku wszystkich zakończonych usamodzielnień dokonano oceny końcowej tego procesu, lecz kontrola wykazała, że w jednym przypadku ocena końcowa została sporządzona bez opiekuna usamodzielnienia. Stwierdzono, że proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej był skuteczny – tylko 10% z nich było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, a średni okres posiadania statusu osoby bezrobotnej nie przekraczał czterech miesięcy. Tylko jedna osoba usamodzielniana, przez okres dwóch miesięcy, korzystała z pomocy społecznej.

⁵⁹Zarządzeniem nr 4/2016 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Powiecie Warszawskim Zachodnim z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przyznawania pomocy na kontynuowanie nauki.

⁶⁰Zarządzeniem nr 6/2016 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Powiecie Warszawskim Zachodnim z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przyznawania pomocy na zagospodarowanie.

⁶¹Zarządzeniem nr 5/2016 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Powiecie Warszawskim Zachodnim z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przyznawania pomocy na usamodzielnienie.

⁶²Uchylony przez art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 7 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2140).

⁶³Dotyczy spraw: K.P. (9).

IV. Wnioski

- Wnioski
- W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:
1. Kontynuowanie działań mających na celu zwiększenie w PCPR liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.
 2. Wydawanie decyzji administracyjnych zawierających w pouczeniach informację o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.
 3. Zapewnienie udziału opiekunów usamodzielniania przy dokonywaniu oceny końcowej realizacji IPU.
 4. 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

- Prawo zgłoszenia zastrzeżeń
- Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.
- Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora 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, 11 sierpnia 2023 r.

Kontroler
Sonia Kubica
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis