



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-009-01/2014
P/14/045



02773114

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/045 – Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.	
Jednostka prowadząca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89582 z dnia 18 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim, ul. 3-Maja 17, 17-100 Bielsk Podlaski („PCPR” lub „Centrum”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Kitlas – dyrektor PCPR	(dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W latach 2012–2013 PCPR prawidłowo realizowało zadania w zakresie udzielania pomocy w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej¹.

Centrum posiadało odpowiednią kadre do realizacji skontrolowanych zadań. Wychowankom przekazano rzetelne informacje o możliwości korzystania ze świadczeń na usamodzielnienie. Wszystkim uprawnionym udzielono należytej pomocy, wypłacając świadczenia we właściwej wysokości. Centrum realizowało też założenia Programu rozwoju pieczy zastępczej Powiatu Bielskiego na lata 2012–2014². Proces usamodzielnienia nie był jednak w pełni skuteczny. Jeden z wychowanków przerwał go, a dwóch z czterech, którzy zakończyli ten proces, było bezrobotnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie usamodzielnienia wychowanków, w tym wybór form pomocy

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2012–2013 PCPR sprawowało opiekę nad 44 i 43 rodzinami zastępczymi, w których przebywało 58 i 56 wychowanków. Pomocą w usamodzielnieniu objętych było 19 i 20 osób, z tego 15 i 13 na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ oraz cztery i siedem na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴. Niniejszą kontrolą objęto pomoc na usamodzielnienie przyznaną 11 wychowankom na podstawie ustawy o pieczy zastępczej, w tym dwóm w 2012 i 2013 roku. (dowód: akta kontroli str. 4, 50, 55-89, 263)

Centrum określało potrzeby związane z usamodzielnieniem pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej na podstawie prowadzonej dokumentacji dla rodzin zastępczych oraz informacji uzyskiwanych od dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych. Planowano w ten sposób liczbę osób uprawnionych do uzyskania pomocy na usamodzielnienie oraz wielkość wydatków na ten cel. Również na tej podstawie informowano wychowanków o możliwościach skorzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem, co szerzej opisano w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia. Posiadane informacje umożliwiały planowanie środków finansowych na usamodzielnienie w wysokości odpowiadającej rzeczywistym potrzebom oraz pozwalały na właściwe przygotowanie procesów usamodzielnienia, w tym

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Przyjęty uchwałą Rady Powiatu w Bielsku Podlaskim Nr XIX/145 z 29 listopada 2012 r. (zwany dalej „Programem rozwoju pieczy zastępczej na lata 2012-2014”).

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 135 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o pieczy zastępczej”.

terminowe wyznaczenie opiekunów usamodzielnienia oraz sporządzenie indywidualnych programów usamodzielnienia. (dowód: akta kontroli str. 4-46)

1.2. W latach 2012–2013 wszystkim 11 uprawnionym wychowankom realizującym proces usamodzielnienia na podstawie ustawy o pieczy zastępczej przyznano pomoc na usamodzielnienie, po spełnieniu przez nich wymogów określonych w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, w tym po złożeniu wniosków o udzielenie pomocy i przedłożeniu indywidualnych programów usamodzielnienia, w których określono zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem oraz sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych. (dowód: akta kontroli str. 55-89)

W 2014 roku jedna osoba uprawniona do otrzymania pomocy nie opracowała programu oraz nie przedłożyła PCPR wniosku o udzielenie pomocy na usamodzielnienie, mimo przesłania jej przez Centrum informacji o możliwości skorzystania ze świadczeń (omówionej w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia). Ze sporządzonej przez pracownika PCPR notatki służbowej w tej sprawie wynika, że 6 marca 2014 r. została z opiekunem osoby usamodzielnianej przeprowadzona rozmowa telefoniczna, w trakcie której ustalono, że wychowanek nie jest zainteresowany otrzymaniem świadczeń. Przed osiągnięciem pełnoletności przez wychowanka, Centrum nie otrzymywało informacji, że nie jest on zainteresowany przysługującym mu świadczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 264-266)

1.3. W latach 2012–2013 PCPR przysyłało wychowankom pieczy zastępczej pisemne informacje dotyczące możliwości skorzystania ze świadczeń na usamodzielnienie, w których powiadamiano te osoby o przysługującym prawie:

- dalszego pobytu w rodzinie zastępczej do czasu ukończenia nauki (za zgodą rodziny zastępczej), nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia,
- opuszczenia rodziny zastępczej i ubiegania się o przyznanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, a po jej ukończeniu – na usamodzielnienie i zagospodarowanie.

W przypadku ubiegania się o pomoc pieniężną, PCPR podawało warunki jej przyznania:

- konieczność wskazania przez wychowanka, na co najmniej dwa miesiące przed osiągnięciem pełnoletności, opiekuna usamodzielnienia wraz z przedstawieniem pisemnej zgody tej osoby,
- opracowanie indywidualnego programu usamodzielnienia na miesiąc przed osiągnięciem pełnoletności,
- złożenie wniosku o przyznanie pomocy.

Do przesyłanych informacji Centrum dołączało wzór deklaracji dotyczącej wskazania opiekuna usamodzielnienia wraz z katalogiem jego zadań i wzór programu usamodzielnienia. Informacje te przysyłało wychowankom od 64 do 83 dni przed uzyskaniem przez nich pełnoletności, tj. w terminach umożliwiającym złożenie wymaganych dokumentów. Takie postępowanie można – zdaniem NIK – uznać za dobrą praktykę, gdyż obowiązujące przepisy nie nakładają obowiązku przekazywania wychowankom pieczy zastępczej informacji o formach i możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem. (dowód: akta kontroli str. 55-90, 264-270)

W przekazywanych wychowankom pieczy zastępczej pismach nie informowano jednak o uprawnieniu do uzyskania pomocy, na podstawie 140 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, w znalezieniu zatrudnienia oraz odpowiednich warunków mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 55-90, 264-270)

1.4. W latach 2012–2013 na realizację zadań wynikających z ustaw o pomocy społecznej i o pieczy zastępczej Centrum zaplanowało odpowiednio 729,6 tys. zł i 695,4 tys. zł, w tym na świadczenia realizowane na podstawie ustawy o pieczy zastępczej kolejno 49,0 tys. zł i 77,8 zł (30,0 tys. zł i 30,0 tys. zł na kontynuowanie nauki, 15,0 tys. zł i 30,0 tys. zł na usamodzielnienie i 4,0 tys. zł i 17,8 tys. zł na zagospodarowanie). Wychowankowie pieczy zastępczej nie zgłaszali do PCPR wniosków o pomoc w uzyskaniu odpowiednich

warunków mieszkaniowych lub zapewnienie miejsca w mieszkaniu chronionym, w związku z tym Centrum nie planowało środków na te cele.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 22-25, 50, 104-105)

Na świadczenia wynikające z ustaw o pomocy społecznej i o pieczy zastępczej PCPR wydatkowało w latach 2012–2013 kolejno 540,1 tys. zł i 557,1 tys. zł, co stanowiło 74,0% i 80,1% planu po zmianach. W 2012 roku na świadczenia dla czterech uprawnionych wychowanków pieczy zastępczej Centrum wydatkowało łącznie 16,2 tys. zł (9,9 tys. zł na usamodzielnienie i 6,3 tys. zł na kontynuowanie nauki), a w 2013 roku na świadczenia siedmiu osobom objętym pomocą wykorzystało 49,9 tys. zł (27,7 tys. zł na kontynuowanie nauki, 13,2 tys. zł na usamodzielnienie i 9 tys. zł na zagospodarowanie). Uprawnionym wychowankom, spełniającym kryteria uzyskania pomocy dla osób usamodzielnianych, wypłacono świadczenia w wysokościach wynikających z art. 146 ust. 2, art. 149 ust. 1 i art. 150 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, tj.:

- siedmiu przyznano pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki w kwocie po 500 zł miesięcznie (lub w wysokości proporcjonalnej do liczby dni w danym miesiącu kalendarzowym, w których pomoc przysługiwała),
- jednemu wychowankowi (posiadającemu orzeczenie o niepełnosprawności) przyznano pomoc pieniężną na usamodzielnienie w wysokości 6,6 tys. zł, a pięciu w kwotach po 3,3 tys. zł,
- jednemu wychowankowi (posiadającemu orzeczenie o niepełnosprawności) przyznano pomoc pieniężną na zagospodarowanie w kwocie 3,0 tys. zł, a czterem w kwotach po 1,5 tys. zł. Od wszystkich wychowanków, którym udzielono tego rodzaju pomocy, Centrum wyegzekwowało kopie faktur lub rachunków potwierdzających zakup m.in. mebli, sprzętu AGD czy wyposażenia mieszkania, w celu sprawdzenia czy udzielona pomoc nie była marnotrawiona (art. 151 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej).

We wszystkich analizowanych sprawach, PCPR wypłacał świadczenia w wysokości minimalnej, określonej przepisami ustawy o pieczy zastępczej, gdyż – jak wyjaśniła dyrektor Centrum – żaden z wniosków, które wpłynęły do PCPR nie określał wysokości wnioskowanej pomocy, a Rada Powiatu nie podwyższyła wysokości udzielanych świadczeń pieniężnych osobom realizującym proces usamodzielnienia.

(dowód: akta kontroli str. 47-49, 55-57, 65-67, 81-89, 104-105)

Spośród 11 wychowanków, którym w latach 2012–2013 przyznano świadczenia na podstawie ustawy o pieczy zastępczej, dwóch uzyskało pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie, trzech na usamodzielnienie i zagospodarowanie, a sześciu na kontynuowanie nauki lub usamodzielnienie.

(dowód: akta kontroli str. 55-91, 263)

W latach 2012–2013 Centrum otrzymało z budżetu państwa środki (na podstawie art. 197 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej) na dofinansowanie kosztów zatrudnienia koordynatorów pieczy zastępczej w wysokości 5,2 tys. zł i 5,6 tys. zł, a w 2012 r. na częściowy zwrot wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej (9,2 tys. zł). Przyznane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 95-103, 271-278)

1.5. W latach 2012–2013 w PCPR zatrudniona była jedna osoba (specjalista pracy socjalnej) odpowiedzialna za realizację zadań związanych z usamodzielnieniem pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. Do zakresu jej obowiązków należało m.in.: prowadzenie dokumentacji dotyczącej udzielania pomocy pieniężnej na usamodzielnienie wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz przygotowywanie dokumentacji związanej z wypłatą świadczeń. Osoba ta posiadała wykształcenie określone w art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (wyższe w zakresie pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej oraz studia podyplomowe w zakresie socjoterapii).

(dowód: akta kontroli str. 115-118)

Podczas prac nad planem finansowym na 2014 rok dyrektor PCPR wystąpiła do Starosty Bielskiego o zatrudnienie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Wniosek w tej sprawie został pozytywnie rozpatrzony i od marca 2014 roku zatrudniono osobę spełniającą wymogi

określone w art. 78 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, tj. z wykształceniem wyższym w zakresie pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej. (dowód: akta kontroli str. 104-106,118)

W dniu 14 czerwca 2012 r. w Centrum powołano Zespół ds. Pieczy Zastępczej, do którego należało m.in.: wspieranie rodzin zastępczych, szkolenie kandydatów na rodziny zastępcze, realizacja zadań koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, udzielanie wychowankom pomocy w opracowaniu indywidualnych programów usamodzielnienia. W skład zespołu wchodziło: dwóch pedagogów, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej oraz psycholog. W latach 2012–2013 Zespół m.in.: przeprowadził szkolenia dla 14 i siedmiu rodzin zastępczych w zakresie sprawowania opieki nad wychowankami pieczy zastępczej oraz udzielił poradnictwa pedagogiczno-psychologicznego dla ośmiu i pięciu rodzin zastępczych. (dowód: akta kontroli str. 107-114, 279-291)

1.6. W Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012–2014 zostały uwzględnione zagadnienia związane z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej. Wskazano przyczyny umieszczania wychowanków poza środowiskiem rodzinnym, takie jak np.: choroba alkoholowa, przemoc, długotrwałe bezrobocie czy niewydolność w wypełnianiu przez rodziców biologicznych funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Jako cel główny Programu wskazano tworzenie warunków dla skutecznego rozwoju systemu pieczy zastępczej z naciskiem na rodzinne jej formy, a jeden z celów szczegółowych dotyczył wspomaganie procesu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. Do powyższego celu szczegółowego przypisano pięć działań dotyczących:

- pomocy w pozyskaniu mieszkania z zasobów gminy,
- wspierania finansowego i rzeczowego,
- wspierania osób usamodzielnianych w aktywnym uczestniczeniu w życiu społecznym, kontynuowaniu nauki i uzyskaniu kwalifikacji zawodowych,
- wdrażania i realizacji projektów w ramach środków z Unii Europejskiej na rzecz osób usamodzielnianych zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- motywowania do aktywnego poszukiwania pracy i pomocy w zakresie przygotowania do wejścia na rynek pracy.

Spośród trzech zakładanych rezultatów odnoszących się do ww. celu szczegółowego zrealizowano dwa, tj. zatrudniono koordynatora do spraw pieczy zastępczej i udzielano pomocy na kontynuowanie nauki wszystkim uprawnionym wychowankom pieczy zastępczej, którzy wyrazili taką gotowość. Trzeci rezultat dotyczący wzrostu liczby osób wracających z pieczy zastępczej do rodzin naturalnych nie został zrealizowany, gdyż żaden z 11 wychowanków realizujących proces usamodzielnienia na podstawie ustawy o pieczy zastępczej nie powrócił do swojej rodziny. Przeprowadzane przez Centrum oceny sytuacji rodzin biologicznych nie wykazywały zaś możliwości powrotu wychowanków do tych rodzin. (dowód: akta kontroli str. 4, 55-89, 119, 129-133)

W latach 2012–2013 na realizację Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej wydatkowano odpowiednio 540,1 tys. zł i 557,1 tys. zł, z czego 19,8 tys. zł i 17,0 tys. zł na placówki opiekuńczo-wychowawcze (rozd. 85201 § 3110), 520,3 tys. zł i 540,1 tys. zł na rodziny zastępcze (85204 § 3110). Ponadto na realizację projektu „Służby społeczne – przyjaciele rodzin” (rozd. 85395), którego beneficjentami byli m. in. wychowankowie pieczy zastępczej i ich rodziny wydatkowano odpowiednio 364,7 tys. zł i 274,1 tys. zł, co opisano w pkt. 1.7 niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 104-106, 119-136, 174-176)

1.7. Centrum przekazywało Zarządowi Powiatu sprawozdania z działalności za lata 2012–2013 wraz z wykazami potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej⁵, w których przedstawiano realizację zadań z zakresu m. in. pomocy społecznej oraz pieczy zastępczej. W przedstawianych wykazach potrzeb w zakresie pieczy zastępczej postulowano rozbudowę systemu opieki nad dzieckiem i rodziną poprzez utworzenie na terenie powiatu nowych rodzin zawodowych. (dowód: akta kontroli str. 180-191, 193-203)

⁵ Pisma z 8 lipca 2013 r. oraz 19 marca 2014 r.

W latach 2012–2013 w Centrum nie opracowywano lokalnych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, o których mowa w art. 182 ust. 6 ustawy o systemie pieczy zastępczej. Dysponowano bowiem programami uchwalonymi przez Radę Powiatu w latach wcześniejszych, które były w trakcie realizacji, tj.:

- Programem Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012–2014, który przedstawiono w pkt 1.6 wystąpienia,
- Programem Aktywności Lokalnej w Powiecie Bielskim na lata 2009–2013, skierowanym do rodzin z powiatu bielskiego zagrożonych wyobcowaniem. Beneficjentami programu byli rodzice niewydolni wychowawczo, uzależnieni od opieki społecznej, sprawcy przemocy oraz dzieci mające trudności szkolne, wychowankowie rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych. Jednym celów programów była pomoc osobom usamodzielnianym w wyrównywaniu braków szkolnych poprzez uczestnictwo w zajęciach z reedukacji czy zajęciach z kompetencji społecznych, których zadaniem było nabycie przez wychowanków podstawowych zasad komunikacji społecznej oraz wzrost umiejętności radzenia sobie w codziennym życiu.

(dowód: akta kontroli str. 119-173)

Ponadto Centrum realizowało w latach 2012–2013 projekt unijny pt. „Służby społeczne – przyjacielem rodzin”, kierowany do rodzin w których występowało ubóstwo, uzależnienie od alkoholu, nieporadność w sferze opiekuńczo-wychowawczej. Celem projektu było zmniejszenie zjawiska wykluczenia społecznego wśród uczestników projektu. Dzięki projektowi wychowankowie realizujący proces usamodzielnienia uzyskali wsparcie takie jak: korepetycje z przedmiotów przygotowujących do egzaminu dojrzałości (j. angielski, biologia), pomoc w nauce oraz odrabianiu lekcji.

(dowód: akta kontroli str. 104-106, 119-136, 143-147, 162-165, 186-188, 198-200)

Z informacji Starosty Bielskiego wynika, że w latach 2012–2014 na posiedzeniach Zarządu i Rady Powiatu nie omawiano spraw związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej. W 2012 roku, na wniosek jednego z radnych, dyrektor PCPR przedstawiła informację dotyczącą różnych form pomocy udzielanej przez Centrum pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 216-225)

1.8. W latach 2012–2013 PCPR nie był kontrolowany przez Podlaski Urząd Wojewódzki i Komisję Rewizyjną Rady Powiatu Bielskiego w zakresie zagadnień związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej. (dowód: akta kontroli str. 227)

1.9. Jak napisano w pkt. 1.3 wystąpienia, za dobrą praktykę należy uznać bieżące informowanie podopiecznych przebywających w pieczy zastępczej o możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem, mimo braku przepisów obligujących do podejmowania takich działań. (dowód: akta kontroli str. 55-90, 264-270)

1.10. Z informacji Starosty Bielskiego wynika, że powiat nie dysponował bazą mieszkaniową dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. Dodał, że w sytuacjach kryzysowych możliwe było umieszczenie wychowanka pieczy zastępczej w hostelu na terenie powiatu. (dowód: akta kontroli str. 177-178)

W latach 2012–2013 Centrum nie otrzymało od wychowanków realizujących proces usamodzielnienia wniosków dotyczących udzielenia pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych czy zatrudnienia. Z informacji Burmistrza Bielska Podlaskiego wynika, że dwóch wychowanków pieczy zastępczej wystąpiło do niego (pisma z 26 lutego 2010 r. i 24 lutego 2012 r.) o przydział lokalu mieszkalnego z zasobów miasta. Po uzyskaniu informacji z Centrum na temat sytuacji życiowej wychowanków, pierwszemu wnioskodawcy przyznano 28 września 2012 r. mieszkanie z zasobów miasta (do zakończenia niniejszej kontroli drugiemu wnioskodawcy lokalu nie przydzielono).

(dowód: akta kontroli str. 236-237)

Liczbę wychowanków, którzy zwrócili się o przydział mieszkania z zasobów miasta oraz czas oczekiwania na lokal przedstawia poniższa tabela:

l.p.	Miasto: Bielsk Podlaski	Liczba wychowanków pieczy zastępczej, która się zwróciła o lokal (M) oraz liczba która otrzymała lokal (P)								Liczba osób oczekujących (na 31 grudnia)				Średni czas oczekiwania w miesiącach			
		2010		2011		2012		2013		2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
		M	P	M	P	M	P	M	P								
Razem:		1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	9	12	9	12

(dowód: akta kontroli str. 65-67, 69-71, 92, 104-106, 236-237)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań w zakresie usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnienie oraz jej skuteczność

2.1. W latach 2012–2013 PCPR udzielało usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej pomocy na podstawie przepisów ustawy o pieczy zastępczej. Nie opracowywano wewnętrznych procedur przyznawania tych świadczeń (nie było wymogu ustawowego).

(dowód: akta kontroli str. 55-89, 93-94)

2.2. W latach 2012–2013 Centrum udzieliło należytej pomocy wszystkim 11 uprawnionym wychowankom pieczy zastępczej. Analiza dokumentacji prowadzonych spraw wykazała, że:

- wszystkie wnioski o udzielenie pomocy zostały zaakceptowane przez opiekunów osób usamodzielnianych i zawierały m.in.: zaświadczenia szkolne potwierdzające kontynuowanie nauki przez wychowanka oraz dokumenty poświadczające wysokość uzyskiwanego przez niego dochodu,
- świadczenia przyznawano wychowankom spełniającym warunki dochodowe, określone w art. 142 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej (miesięczny dochód wychowanka nie przekraczał 1.200 zł) oraz posiadającym wymagany do uzyskania pomocy okres pobytu w pieczy zastępczej,
- pomoc przyznawano na podstawie odrębnych decyzji wydawanych na podstawie art. 151 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, z których żadna nie została zaskarżona,
- wszystkie decyzje spełniały wymogi formalne przewidziane w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶ („KPA”), tj. zawierały datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji,
- w 10 (z 11) sprawach przestrzegano terminów wynikających z art. 35 § 3 KPA i decyzje wydano od jednego do 30 dni od dnia wpływu wniosków, zaś w jednej sprawie powiadomiono stronę o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 § 1 KPA (przyczyną było wystąpienie do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o interpretację przepisów; postępowanie w tej sprawie trwało 62 dni),
- opiekunowie wszystkich wychowanków przedłożyli w wymaganym terminie pisemne zgody na pełnienie funkcji opiekunów osób usamodzielnianych (w 2012 roku od jednego do dwóch dni, a w 2013 roku od jednego do siedmiu dni od zatwierdzenia przez dyrektora Centrum programów usamodzielnienia).

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 55-89, 104-106, 295-298)

⁶ Dz. U z 2013 r. poz. 267

2.3. Wszyscy wychowankowie realizujący proces usamodzielnienia na podstawie ustawy o pieczy zastępczej posiadali indywidualne programy usamodzielnienia sporządzone na wzorze opracowanym i przesłanym wychowankom przez Centrum. Analiza tych programów wskazuje, że:

- w 10 (z 11) przypadkach, programy usamodzielnienia zostały opracowane na miesiąc przed uzyskaniem przez wychowanków pełnoletności, zgodnie z art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej (na dwa miesiące przed tym terminem PCPR otrzymał zgody opiekunów usamodzielnienia na pełnienie tych funkcji, stosowanie do art. 145 ust. 2 ww. ustawy). W jednym przypadku program opracowano 103 dni po ukończeniu przez wychowanka 18. roku życia i z takim samym opóźnieniem przedstawiono zgodę na pełnienie funkcji opiekuna usamodzielnienia. Zwłoka wynikała z nieprzekazania wychowankowi, przez opiekunów prawnych, pisma Centrum informującego o warunkach i terminach niezbędnych do ubiegania się o pomoc na usamodzielnienie. W związku z zaistniałą sytuacją PCPR wystąpiło do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z zapytaniem, czy wychowankowi przysługuje pomoc na usamodzielnienie. W udzielonej odpowiedzi Ministerstwo nie znalazło podstaw do odmowy wypłaty świadczeń i PCPR udzieliło wychowankowi pomocy pieniężnej na usamodzielnienie;
- wszystkie programy zawierały elementy określone w art. 145 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, tj. zakres współdziałania osób usamodzielnianych z opiekunami, sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych oraz działania wychowanków zmierzające do uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych i poszukiwania zatrudnienia;
- w programach wskazano terminy realizacji poszczególnych działań, np.: ukończenia szkoły czy uzyskania kwalifikacji zawodowych;
- w 10 programach nie dokonywano zmian, a w jednym dokonano zmiany polegającej na wydłużeniu czasu trwania nauki, która została zaakceptowana przez opiekuna usamodzielnienia i dyrektora Centrum;
- w programach nie wskazywano obowiązków PCPR dotyczących udzielenia pomocy wychowankom w znalezieniu im zatrudnienia i uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych (przewidzianej w art. 140 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej). Ze względu na brak wymogów ustawowych, w żadnym z programów nie określono obowiązków opiekunów wobec Centrum oraz sposobu pomiaru oceniania zadań wykonywanych przez wychowanków. (dowód: akta kontroli str. 52-89, 292-294)

Z danych PCPR wynika, że proces usamodzielnienia 11 wychowanków, realizowany na podstawie ustawy o pieczy zastępczej, przebiegał prawidłowo:

- w 10 przypadkach wychowankowie wywiązywali się z zobowiązań zawartych w programach oraz terminowo realizowali poszczególne działania. W jednym przypadku wychowanek nie zrealizował jednego z siedmiu działań przewidzianych programem, gdyż nie przedłożył zaświadczenia o ukończeniu kursu na prawo jazdy. Z notatki służbowej sporządzonej przez pracownika PCPR wynika, że wychowanek ten unikał kontaktu z Centrum oraz wyjechał w celach zarobkowych poza granice kraju, lecz w przypadku powrotu do kraju może do ukończenia 26. roku życia kontynuować proces usamodzielnienia, co będzie wymagało zmian w jego indywidualnym programie usamodzielnienia;
- w 10 przypadkach wychowankowie wydatkowali otrzymane środki na cele wskazane w indywidualnych programach usamodzielnienia, a w jednym przypadku PCPR nie posiadało wiedzy na jaki cel przeznaczono środki z otrzymanej pomocy, gdyż wychowanek po otrzymaniu świadczeń wyjechał z kraju;
- Centrum na bieżąco monitorowało losy wszystkich wychowanków realizujących proces usamodzielnienia, poprzez ocenianie sytuacji osób usamodzielnianych (od jednej do czterech ocen w zależności od stopnia zaawansowania procesu). Przedstawiano w nich m.in.: sytuację mieszkaniową, dochodową oraz życiową wychowanka, a także postępy w procesie kształcenia;

- PCPR we wszystkich 11 przypadkach posiadało wiedzę na temat problemów występujących w środowiskach, z których pochodzili wychowankowie. Przeprowadzono ocenę sytuacji rodzin biologicznych, mającą na celu określenie możliwości powrotu wychowanków do rodzin biologicznych (w żadnym przypadku nie stwierdzono możliwości powrotu);
- nie występowały przypadki wymeldowania wychowanków przebywających w pieczy zastępczej przez urzędy gminy z pobytu stałego w mieszkaniach komunalnych, jak i prywatnych zajmowanych przez rodziców biologicznych;
- żaden z wychowanków nie przerwał formalnie procesu usamodzielnienia;
- spośród 11 analizowanych wychowanków, w 2013 roku czterech zakończyło proces usamodzielnienia. We wszystkich przypadkach Centrum sporządziło końcową ocenę procesu usamodzielnienia (oceniono pozytywnie), a w jednej z tych spraw dokonano oceny cząstkowej ze względu na wprowadzone zmiany w indywidualnym programie usamodzielnienia. (dowód: akta kontroli str. 4, 52-89, 104-106)

2.4. PCPR nie udokumentowało monitorowania losów wychowanków, którzy zakończyli proces usamodzielnienia. Nie dokonywało także badań trwałości efektów usamodzielnienia. Z wyjaśnień dyrektor Centrum wynika, że PCPR monitoruje losy wychowanków, którzy ukończyli proces usamodzielnienia. Nie gromadzono jednak dokumentacji w tej sprawie, ponieważ obowiązujące przepisy nie regulują tego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 55-89, 93-94, 104-106)

Celem poznania opinii na temat procesu usamodzielnienia, wśród 11 wychowanków i ich opiekunów NIK przeprowadziła ankietę (odpowiedziało na nią sześć osób, dwóch opiekunów i czterech wychowanków). Z otrzymanych od opiekunów odpowiedzi wynika m.in, że:

- nie stwierdzili problemów przy opracowywaniu indywidualnego programu usamodzielnienia,
- bardzo dobrze ocenili współpracę z usamodzielnianymi wychowankami,
- posiadali informacje na temat efektów procesu usamodzielnienia, a jako problemy utrudniające trwałe usamodzielnienie wychowanków wskazali brak pracy oraz „zwiększenie się zakresu odpowiedzialności i obowiązków wychowanków”,
- za najtrudniejsze w sprawowaniu opieki nad wychowankiem wskazali m.in. utrudnienia w dotarciu do „dorosłej” osoby oraz jej chęć bycia niezależnym,
- najbardziej zadowoleni byli z możliwości kontynuowania nauki przez wychowanków (nawet poza miejscem zamieszkania) oraz dysponowania przez nich własnymi pieniędzmi,
- celem poprawy procesu usamodzielnienia proponowali organizowanie spotkań z psychologiem, aby pomóc wychowankom „poukładać szalony czas dorosłości” oraz zwiększyć zaangażowanie instytucji w znalezieniu pracy wychowankom.

(dowód: akta kontroli str. 226, 228-230)

Z odpowiedzi otrzymanych od wychowanków wynika, że:

- troje nie napotkało na żadne problemy przy opracowywaniu programu usamodzielnienia, a jedna podniosła, że proces usamodzielnienia nie został dokładnie wytłumaczony,
- wszyscy bardzo dobrze ocenili współpracę z opiekunami,
- wszyscy dobrze lub bardzo dobrze ocenili efekty usamodzielnienia,
- jako najtrudniejsze w procesie usamodzielnienia wskazali samodzielne utrzymywanie się i podejmowanie trudnych decyzji,
- dwóch było zadowolonych z otrzymanej pomocy pieniężnej, dzięki której m.in. wyremontowali i wyposażyli mieszkania, zaś jeden był niezadowolony z otrzymanej formy wsparcia (na kontynuowanie nauki) z powodu zbyt małej pomocy,
- jeden nie był gotowy „na usamodzielnienie”, a pozostałych trzech stwierdziło, że byli odpowiednio przygotowani do samodzielnego życia,

- dwóch nic nie poprawiałoby w procesie usamodzielnienia, a otrzymaną pomoc uznało za wystarczającą, jeden postulował o zamianę otrzymanych świadczeń pieniężnych na „znalezienie pracy”, a kolejny zaproponował podwyższenie kwoty pomocy w okresie kontynuowania nauki. (dowód: akta kontroli str. 231-235)

2.5. Spośród 11 wychowanków objętych analizą NIK, czterech do końca kwietnia 2014 roku zakończyło proces usamodzielnienia, a pozostali kontynuowali ten proces. Z uzyskanych przez NIK informacji z Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku Podlaskim (z 9 maja 2014 r.) wynika, że spośród czterech osób, które zakończyły proces usamodzielnienia, dwie posiadały zatrudnienie, a dwie były zarejestrowane jako bezrobotne (jedna z nich odbyła staż, a drugą poinformowano o możliwości podjęcia zatrudnienia). Dla obu wychowanków zarejestrowanych jako osoby bezrobotne, wspólnie z doradcą zawodowym, opracowano w kwietniu i maju 2014 roku indywidualne plany działania.

(dowód: akta kontroli str. 68, 257-258)

Z powyższych danych wynika, że skuteczność procesu usamodzielnienia wychowanków objętych analizą NIK wynosiła 50%. Podobna skuteczność tego procesu dotyczyła grupy ośmiu wychowanków, którzy ukończyli proces usamodzielnienia w latach 2010–2011. Z informacji uzyskanych przez NIK z siedmiu ośrodków pomocy społecznej działających na terenie powiatu wynika, że czterech z nich nie korzystało z pomocy społecznej, a czterech korzystało ze świadczeń społecznych, w tym dwie osoby otrzymywały pomoc długoterwale (powyżej jednego roku). (dowód: akta kontroli str. 236-256)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Centrum z zakresie udzielania pomocy na usamodzielnienie wychowankom pieczy zastępczej.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

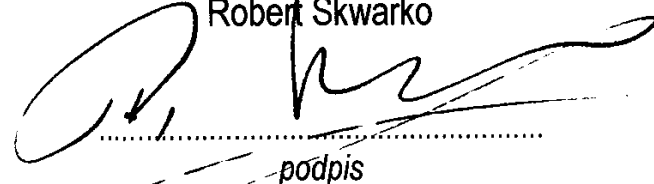
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 28 lipca 2014 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis

