



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.005.03.2023

Paweł Perkowski
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Skarżysku-Kamiennej

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 Skarżysku-Kamiennej, ul. Plac Floriański 1, 26-110 Skarżysko-Kamienna (dalej: PCPR lub Centrum).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Perkowski , Dyrektor PCPR (dalej: Dyrektor), w całym okresie objętym kontrolą.
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. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontrolerzy	1. Przemysław Pikuła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/68/2023 z 30 maja 2023 r. 2. Tomasz Majewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/83/2023 z 17 lipca 2023 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W PCPR realizowano działania na rzecz usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Dyrektor zapewnił właściwą organizację wykonywania zadań, co pozwoliło zidentyfikować potrzeby osób opuszczających pieczę zastępczą i zabezpieczyć na ten cel środki finansowe. Na koniec 2020 r. i 2021 r.³ pięcioro i dwóch koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej miało pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych/rodzinnych domów dziecka, co naruszało art. 77 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴.

Pomoc finansowa przyznawana była przez Dyrektora w trybie prawidłowo wydanych decyzji administracyjnych wyłącznie osobom uprawnionym do świadczeń. Zobowiązanie wychowanków do składania oświadczeń dotyczących innej pomocy finansowej niż ta, którą otrzymali oraz zaniechanie, pomimo posiadanych uprawnień, weryfikowania prawidłowości poniesienia przez wychowanków wydatków z przyznanej im pomocy na usamodzielnienie w ocenie NIK naruszało kryterium rzetelności.

Nałożony na osoby wnioskujące o środki na zagospodarowanie obowiązek przedłożenia faktur, w których jako nabywcę wskazano PCPR zamiast faktycznego nabywcy, naruszał art. 106e ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵.

Dyrektor w projekcie programu rozwoju pieczy zastępczej na lata 2021-2023 nie wskazał wartości bazowych ani docelowych dla wskaźników odnoszących się do usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej oraz nie podjął działań w celu modyfikacji zapisów przyjętego programu na lata 2018-2020, w którym nie określono żadnych mierników pozwalających na jego monitorowanie, co świadczy o braku rzetelności.

Nierzetelnie prowadzona była także sprawozdawczość w PCPR. Dane niezgodne ze stanem faktycznym ujęto w sprawozdaniu z realizacji programu za 2020 r., sprawozdaniu z działalności PCPR za lata 2020 i 2021 oraz w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym za okres od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.

Informację o procedurze ubiegania się o pomoc i możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem Dyrektor zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej⁶ Urzędu dopiero podczas kontroli NIK w dniu 11 sierpnia 2023 r., czym naruszył art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷. Również informację o zamiarze osiedlenia się osoby usamodzielnianej na terenie innego powiatu wraz z kopią dokumentacji Dyrektor przesłał do tego powiatu w trakcie kontroli NIK, tj. po 329 dniach od powzięcia takiej wiedzy, czym naruszył art. 145 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej.

W czterech z dziewięciu przypadków Dyrektor zatwierdził niekompletne oceny końcowe procesu usamodzielnienia, co wskazuje na nierzetelność jego działań.

W PCPR nie podejmowano działań monitorujących losy osób usamodzielnianych po zakończeniu realizacji indywidualnych programów usamodzielnienia.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Co wykazała również kontrola wojewody świętokrzyskiego w 2022 r.

⁴ Dz.U. z 2023.poz. 1426, ze zm., dalej: ustawa o pieczy zastępczej.

⁵ Dz.U. z 2023 poz. 1570, ze zm.

⁶ Dalej: BIP.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 statutu PCPR⁹, Centrum realizowało m.in. zadania wynikające z przepisów prawa z zakresu pieczy zastępczej oraz wykonywało zadania organizatora pieczy zastępczej.

Zgodnie z dyspozycją art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej w PCPR utworzono Zespół ds. Rodzinnej Pieczy Zastępczej¹⁰. Do zadań tego Zespołu, należało m.in. opracowywanie i realizacja we współpracy z Działem Świadczeń i Pomocy Instytucjonalnej¹¹ 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, sporządzanie sprawozdań z efektów pracy organizatora pieczy zastępczej oraz zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej.

Objęte kontrolą zadania realizował ponadto ŚDR, który odpowiadał m.in. za przyznawanie pomocy osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, przygotowanie dyspozycji finansowych w zakresie prowadzonych spraw i sporządzanie list wypłat, sporządzanie sprawozdań z działalności komórki organizacyjnej, opracowywanie i realizacja we współpracy z Zespołem 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, sporządzanie wykazu potrzeb w zakresie pomocy społecznej oraz oceny zasobów pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 8, 12, 24-29, 38-39, 312, 319, 327)

W latach 2020-2022 (na dzień 31 grudnia) liczba pracowników zatrudnionych w PCPR wynosiła odpowiednio: 23, 23 i 24. Według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą na stanowiskach związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej pracowało 12 osób, z czego siedem zatrudniono na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej¹². Funkcję opiekuna usamodzielnienia na koniec 2021 i 2022 r. pełniło dwóch pracowników.

(akta kontroli str. 40-65, 214)

Według stanu na 31 grudnia w latach 2020 i 2021 r. odpowiednio: pięcioro oraz dwóch koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, wbrew art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej obejmowało opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych/rodzinnych domów dziecka.

(akta kontroli str. 66-67, 103-104, 142-143, 161-162, 189-190)

Koordynatorzy, podczas pracy z rodzinami zastępczymi rozpoznawali potrzeby dotyczące liczby wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej przewidzianych do usamodzielnienia. Zebrane przez koordynatorów informacje przekazywano pracownikowi socjalnemu, który podejmował działania planistyczne. Liczba osób do usamodzielnienia z placówek opiekuńczo-wychowawczych ustalana była na podstawie przesłanych do PCPR programów usamodzielnienia i podanych w nich datach opuszczenia placówki. Gromadzenie informacji o potrzebach związanych

⁸ 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.

⁹ Przyjętym uchwałą nr 124/XVI/2012 Rady Powiatu Skarżyskiego z dnia 26 stycznia 2012 r.

¹⁰ Dalej: Zespół.

¹¹ Dalej: ŚDR.

¹² W 2020 r. jeden z koordynatorów w okresie od 1 stycznia do 15 września przebywał na zasiłku macierzyńskim/rodzicielskim, a od 16 września do 31 grudnia na zwolnieniu lekarskim oraz urlopie wypoczynkowym.

z finansowaniem wychowanków pieczy zastępczej odbywało się z wyprzedzeniem czasowym umożliwiającym zaplanowanie wydatków na ten cel. Przed rozpoczęciem procesu usamodzielnienia pracownicy PCPR dysponowali wiedzą o liczbie wychowanków nie zainteresowanych otrzymaniem pomocy z tytułu usamodzielnienia.

(akta kontroli str.361, 444-446)

Liczba zaplanowanych w latach 2020-2022 usamodzielnień wychowanków pieczy zastępczej wyniosła odpowiednio: 62, 68 i 55, a liczba usamodzielnień faktycznie realizowanych: 61, 55 i 46.

(akta kontroli str. 334-343)

W okresie objętym kontrolą, procesu usamodzielnienia nie podjęło 14 wychowanków. Analiza przyczyn niepodjęcia procesu usamodzielnienia przeprowadzona na próbie dokumentacji 10 wychowanków¹³ wykazała, że jedna z kobiet urodziła dziecko, a troje wychowanków¹⁴ nie spełniało warunków przyznania pomocy na usamodzielnienie lub zagospodarowanie, z uwagi na przekroczony dochód, o którym mowa w art. 142 ustawy o pieczy zastępczej. Przyczyny niepodjęcia przez pozostałych sześciu wychowanków procesu usamodzielnienia nie były znane PCPR. Na pytanie dlaczego Centrum nie podejmowało działań wyjaśniających mających na celu ustalenie przyczyn nie złożenia wniosków przez wychowanków, Dyrektor wyjaśnił: *ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie nakłada obowiązku na PCPR, aby prowadził działania wyjaśniające dlaczego pełnoletni wychowankowie nie podejmują procesu usamodzielnienia.*

(akta kontroli, str. 345-346, 348, 447, 450)

Wydatki powiatu skarżyskiego w poszczególnych latach wyniosły: 119 230,5 tys. zł w 2020 r.; 129 888,8 tys. zł w 2021 r. oraz 157 570,4 tys. zł w 2022 r., natomiast wydatki PCPR – 6488,5 tys. zł w 2020 r. (5,4% wydatków powiatu), 6127,2 tys. zł (4,7% wydatków powiatu) w 2021 r. i 5923 tys. zł w 2022 r. (3,8% wydatków powiatu). Na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej PCPR wydatkował:

- w 2020 r. – 5026,2 tys. zł, z tego: 3426,2 tys. zł w rozdziale 85508 *Rodziny zastępcze* oraz 1600,1 tys. zł w rozdziale 85510 *Działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych*;
- w 2021 r. – 4775,1 tys. zł, z tego: 3455,8 tys. zł w rozdziale 85508 i 1319,3 tys. zł w rozdziale 85510;
- w 2022 r. – 4514,7 tys. zł, z tego: 3125,5 tys. zł w rozdziale 85508 i 1389,2 tys. zł w rozdziale 85510.

Zgłoszone przez PCPR do pierwotnego planu finansowego potrzeby związane z realizacją procesu usamodzielnienia wyniosły: 432,8 tys. zł – w 2020 r., 477,5 tys. zł – w 2021 r. i 418,4 tys. zł – w 2022 r. Kwoty ujęte w uchwale budżetowej odpowiadały zgłoszonym potrzebom.

Wykonane wydatki na zadania związane z usamodzielnieniem wyniosły:

- w 2020 r. – 315,1 tys. zł, z tego: 297,8 tys. zł na pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki; 17,3 tys. zł na pomoc pieniężną na usamodzielnienie;
- w 2021 r. – 280,8 tys. zł, z tego: 254,7 tys. zł na pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki; 26,1 tys. zł na pomoc pieniężną na usamodzielnienie;

¹³ Dobór celowy – osoby które najdłużej przebywały w pieczy zastępczej i które w latach objętych kontrolą nie podjęły procesu usamodzielnienia (nie złożyły wymaganych dokumentów).

¹⁴ Którzy zadeklarowali, że po uzyskaniu pełnoletniości pozostaną w rodzinie zastępczej do ukończenia 25 roku życia i będą kontynuować naukę.

- w 2022 r. – 258,9 tys. zł, z tego: 227,5 tys. zł na pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki; 31,4 tys. zł na pomoc pieniężną na usamodzielnienie.

Ww. wydatki ogółem w 2022 r. spadły w stosunku do roku 2020 o 18%, z tego na pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki o 24%. Wydatki na usamodzielnienie wzrosły natomiast o 82%.

(akta kontroli, str. 349-351)

Środki na zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej dotyczące usamodzielniania były zgodne z zapotrzebowaniem. Na próbie 30 spraw¹⁵ objętych badaniem szczegółowym ustalono, że zostały one ujęte w planie zgłoszonym do projektu budżetu na przyszły rok. Na terenie powiatu nie zostały podniesione w drodze uchwały minimalne kwoty świadczeń pieniężnych dla wychowanków.

(akta kontroli, str. 352, 740)

W latach 2020-2022 do PCPR wpłynęło:

- w 2020 r. – 11 wniosków o wsparcie, z tego osiem o pomoc na kontynuowanie nauki oraz trzy na usamodzielnienie;
- w 2021 r. – 10 wniosków o wsparcie, z tego pięć o pomoc na kontynuowanie nauki oraz pięć na usamodzielnienie;
- w 2022 r. – 14 wniosków o wsparcie, z tego dziewięć o pomoc na kontynuowanie nauki oraz pięć na usamodzielnienie.

Wszystkie wnioski o wsparcie zostały przez Centrum rozpatrzone pozytywnie.

Dyrektor oraz specjalista pracy socjalnej, w zakresie czynności którego ujęto m.in. udzielanie informacji o prawach i obowiązkach osobom korzystającym z pomocy Działu Świadczeń i Pomocy Instytucjonalnej oświadczyli, że pomoc psychologiczna była proponowana osobom usamodzielnianym, ale żaden z wychowanków z niej nie skorzystał. Odnośnie pomocy prawnej ww. osoby oświadczyły, że pomoc prawną udzielano w zależności od zgłaszanych potrzeb, jednak nie podlegała ona ewidencjonowaniu. Do PCPR nie wpływały wnioski o udzielenie pomocy na zagospodarowanie, w konsekwencji nie udzielano wychowankom pieczy zastępczej tej formy pomocy.

W latach 2020-2022 świadczenia z tytułu pomocy na kontynuowanie nauki PCPR wypłaciło:

- w 2020 r. – 60 osobom (566 świadczeń) w kwocie 297,8 tys. zł;
- w 2021 r. – 51 osobom (465 świadczeń) w kwocie 254,7 tys. zł;
- w 2022 r. – 44 osobom (392 świadczeń) w kwocie 227,5 tys. zł.

W ww. okresie pomoc na usamodzielnienie wypłacono:

- w 2020 r. – trzem osobom (trzy świadczenia) w kwocie 17,3 tys. zł;
- w 2021 r. – pięciu osobom (pięć świadczeń) w kwocie 26,1 tys. zł;
- w 2022 r. – pięciu osobom (pięć świadczeń) w kwocie 31,4 tys. zł.

(akta kontroli, str. 343-344, 349-350, 353-355)

Prawidłowość wydawania decyzji administracyjnych zbadano na próbie 30 spraw, w ramach których badaniem szczegółowym objęto 36 decyzji administracyjnych. Wszystkie decyzje zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 ustawy z dnia

¹⁵ Dobór celowy – 30 spraw dorosłych osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz rodziny zastępcze (z tego 14 spraw dotyczyło wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej a 16 wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych), usamodzielnianych z lat 2020-2022 (możliwe proporcjonalnie dla trzech lat), z tego 13 dotyczących udzielania pomocy na kontynuowanie nauki, dziesięć na usamodzielnienie i siedem spraw osób, które przerwały proces usamodzielnienia (dalej: próba 30 spraw).

14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ oraz były wydawane w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Średni czas wydania decyzji wyniósł siedem dni. Najkrótsze postępowanie zostało zakończone w dniu złożenia wniosku (dwie sprawy), najdłuższe dwie sprawy trwały odpowiednio 25 i 24 dni. Dyrektor odnosząc się do przyczyn dwóch najdłużej trwających postępowań wyjaśnił, że wnioski były rozpatrywane dłużej, ponieważ wychowankowie nie dostarczyli w wymaganym terminie do PCPR niezbędnych dokumentów.

Pomoc na kontynuowanie nauki oraz na usamodzielnienie została udzielona na podstawie złożonych wniosków. Podstawą przyznania pomocy był zatwierdzony Indywidualny Program Usamodzielnienia¹⁷ lub jego modyfikacja. Do wniosków dołączano dokumenty potwierdzające aktualną sytuację życiową lub dochodową wnioskodawcy¹⁸. Pomoc była przyznawana osobom usamodzielnianym, które przebywały w pieczy zastępczej co najmniej przez okres wskazany w art. 141 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Wysokość pomocy na kontynuowanie nauki oraz na usamodzielnienie wyniosła nie mniej niż kwota, o której mowa w art. 146 ust. 2 oraz 149 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. W przypadku pomocy na usamodzielnienie w PCPR badano, czy osoba usamodzielniana spełnia kryterium dochodowe, określone w art. 142 ust.1 tej ustawy.

(akta kontroli, str. 362-374, 451)

Dyrektor PCPR opracował projekty powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej w powiecie skarżyskim na lata 2018-2020¹⁹ i 2021-2023. Podstawę tych projektów stanowiły potrzeby określone w corocznie składanych sprawozdaniach z działalności PCPR. Wśród celów szczegółowych w ww. projektach wskazano wsparcie procesu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej. W dokumentach założono następujące działania:

- współpraca instytucji i organizacji pozarządowych na rzecz kompleksowego wsparcia usamodzielnianych wychowanków;
- organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym pieczę zastępczą poprzez udzielanie specjalistycznego poradnictwa: psychologicznego, prawnego celem zapobiegania wykluczenia społecznego;
- wsparcie finansowe i rzeczowe pełnoletnich wychowanków.

W programie na lata 2018-2020 nie ustalono wskaźników dla założonych działań, a w projekcie na lata 2021-2023 takie wskaźniki podano bez określenia ich wartości bazowych oraz wartości docelowych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Informacje na temat realizacji programu na lata 2018-2020 podano w odrębnie opracowanym sprawozdaniu, natomiast na lata 2021-2023 ujęto w corocznych sprawozdaniach z działalności PCPR.

akta kontroli, str. (530-555, 568-569, 587, 594-595)

W 2022 r. wojewoda świętokrzyski przeprowadził w PCPR kontrolę m.in. w zakresie realizacji takich zadań jak: organizowanie wsparcia i finansowanie pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 11 marca

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz.775 ze zm.

¹⁷ Dalej: IPU.

¹⁸ Zaświadczenia ze szkoły/uczelni potwierdzające kontynuowanie nauki, zaświadczenia dotyczące sytuacji finansowej wychowanka i osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym.

¹⁹ Obowiązujący w okresie objętym kontrolą.

2022 r. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że ww. zadania PCPR wykonywał prawidłowo z zastrzeżeniem, że przy realizacji zadania pn. zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej doszło do uchybień, polegających na objęciu przez dwóch koordynatorów opieką więcej niż 15 rodzin, co było niezgodne z art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. W konsekwencji stwierdzonych uchybień, wojewoda świętokrzyski zalecił przestrzeganie ww. limitu rodzin. Dyrektor odnosząc się do sformułowanego zalecenia poinformował, że wszyscy koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej zostali zobowiązani do przestrzegania powyższego limitu. Ponadto dodał, że przy obejmowaniu opieką kolejnych rodzin zastępczych w pierwszej kolejności będzie brany pod uwagę limit określony w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.

W latach 2020-2022 zarząd powiatu skarżyskiego (lub upoważniona przez zarząd powiatu osoba/osoby) nie przeprowadzał w PCPR kontroli w zakresie realizacji zadań związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej.

(akta kontroli, str. 375-392)

W latach 2020-2022 do starosty skarżyskiego nie wpłynęły skargi dotyczące działalności PCPR oraz funkcjonowania pieczy zastępczej na terenie powiatu, a do Centrum skargi i wnioski w odniesieniu do działalności na rzecz usamodzielnienia dorosłych wychowanków pieczy zastępczej.

(akta kontroli, str. 393-395)

Dyrektor za poszczególne lata okresu 2020-2022 składał zarządowi powiatu skarżyskiego sprawozdania z działalności PCPR wraz z wykazem potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. W sprawozdaniach przekazywał dane o wydatkowanych w okresie sprawozdawczym środkach na pomoc na usamodzielnienie się wychowanków pieczy zastępczej (ogółem oraz z podziałem na formy wsparcia), a także liczbie osób, które skorzystały z poszczególnych form pomocy.

Przedkładane zestawienia potrzeb nie uwzględniały spraw związanych z usamodzielnianiem się wychowanków pieczy zastępczej i zabezpieczeniem środków na ten cel. Dyrektor wyjaśnił, że wykaz potrzeb był przygotowany w zakresie ogólnym, natomiast środki związane z zabezpieczeniem spraw dotyczących usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej są ujęte w planie budżetowym jednostki na dany rok.

(akta kontroli, str. 215-311, 451, 471, 485, 509)

W sprawozdaniu:

1. rzeczowo-finansowym z wykonania przez powiat zadań innych niż realizacja dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty, o którym mowa w art. 115 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej i dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 113a tej ustawy²⁰ za okres od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. wykazano kwoty wydatków na pomoc na kontynuowanie nauki odmienne od kwot ujętych w listach wypłat za ww. okres;

(akta kontroli, str. 396-399, 406-440)

2. z realizacji programu za 2020 r. wykazano wysokość pomocy osobom usamodzielnianym z instytucjonalnej pieczy zastępczej w kwocie innej niż wykazano w zaangażowaniu środków na ten cel;

(akta kontroli, str. 600, 605, 609-610)

²⁰ Dalej: Sprawozdanie rzeczowo-finansowe.

3. z działalności PCPR za rok 2020 wykazano liczbę wychowanków, którym przyznano pomoc na kontynuowanie nauki odmienną od liczby wykazanej w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli przez PCPR oraz zaangażowaniu środków na ww. formę pomocy;

(akta kontroli, str. 567, 602, 605, 609-610)

4. w sprawozdaniu z działalności PCPR za rok 2021:

– w rozdziale *realizacja powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej w powiecie skarżyskim* wykazano inną liczbę osób, którym PCPR wypłacił świadczenia i inne kwoty przeznaczone na ten cel niż ujęte w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli oraz zaangażowaniu środków pieniężnych. Ponadto w sprawozdaniu nie zawarto informacji na temat realizacji wskaźnika pn. *Liczba pełnoletnich wychowanków opuszczających rodzinę zastępczą i placówkę opiekuńczo-wychowawczą*;

– w rozdziale *usamodzielnienia wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych* wykazano inną liczbę wychowanków instytucjonalnej pieczy zastępczej, którym przyznano pomoc na kontynuowanie nauki niż wykazano w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli przez PCPR oraz zaangażowaniu środków pieniężnych na ww. formę pomocy.

(akta kontroli, str. 343, 440-441, 543, 582, 586, 603, 605, 607, 609-610)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom określonym w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, na koniec 2020 r. pięcioro koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej miało pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych/rodzinnych domów dziecka.

(akta kontroli str. 66-67, 103-104, 142-143, 161-162, 189-190)

Koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej wyjaśnili, że przekroczenie ww. limitu w 2020 r. było konsekwencją zastępowania przez nich w obowiązkach długotrwale nieobecnego koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Dyrektor na pytanie, dlaczego nie zapewnił zastępstwa za pracownika w taki sposób, aby nie doszło do przekroczenia powyższego limitu wyjaśnił: *W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie jest 7 etatów koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, co pozwala na utrzymanie limitu, o którym mowa w art. 77 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Stojąc przed wizją dłuższych nieobecności osób z Zespołu poprosiłem koordynatorów o wyrażenie opinii, czy są w stanie czasowo przyjąć opiekę nad rodzinami nieobecnego współpracownika. Wszyscy zgodnie zadeklarowali, że bez przeszkód poradzą sobie z czasowym objęciem wsparciem większej liczby rodzin. Wyrazili też wyraźną niechęć do zatrudnienia kolejnej osoby wskazując na doświadczenia roku 2019 i początku 2020, kiedy to zostali przyjęci po sobie trzej kolejni pracownicy na zastępstwo. Nie chodziło, bynajmniej o niewystarczającą jakość pracy wykonywanej przez nowo przyjęte osoby, ale o krótkie okresy ich działalności, co przenosiło negatywne skutki w postaci braku poczucia stabilizacji u niektórych rodzin zastępczych. Przejęcie czasowej opieki nad rodzinami zastępczymi zawsze jest dokonywane w oparciu o skalę trudności pracy z konkretnymi rodzinami, a także liczbę dzieci w niej umieszczonych. Takie rozwiązanie zapobiega przeciążeniu obowiązkami koordynatorów rpz. Dlatego w mojej opinii przyjęcie kolejnej osoby zastępującej (...) skutkowało by destabilizacją w pracy z rodzinami zastępczymi, jak też utrudnieniami w prowadzeniu rzetelnej dokumentacji przez pracowników Zespołu.*

(akta kontroli str. 635-636, 641, 643, 645, 648)

Z uwagi na fakt, że Dyrektor po kontroli wojewody świętokrzyskiego przeprowadzonej w dniach od 9 do 11 marca 2022 r. zorganizował pracę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w sposób zgodny z wymogami art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, tj. z zachowaniem limitu do rodzin zastępczych/rodzinnych domów dziecka objętych opieką jednego koordynatora, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

2. W PCPR nierzetelnie sporządzano sprawozdania, gdyż:

- 1) w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym za okres od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. podano, że PCPR na pomoc na kontynuowanie nauki wydatkował 130 968 zł, z tego 86 790 zł na rzecz byłych wychowanków pieczy zastępczej oraz 44 178 zł na rzecz byłych wychowanków z pieczy instytucjonalnej. Tymczasem z list wypłat za ww. okres wynikało, że na powyższą pomoc przeznaczono odpowiednio: 132 147 zł, 86 917 zł i 45 230 zł;

(akta kontroli, str. 396-399, 406-440)

- 2) w sprawozdaniu z realizacji programu za 2020 r. wykazano, że na pomoc osobom usamodzielnianym z instytucjonalnej pieczy zastępczej PCPR wydatkował 123 231,30 zł. Tymczasem z zaangażowania środków pieniężnych PCPR wynikało, że na ww. pomoc przeznaczono 116 884,50 zł;

(akta kontroli, str. 600, 605, 609-610)

- 3) w sprawozdaniu z działalności PCPR za rok 2020 wykazano, że comiesięczną pomoc na kontynuowanie nauki uzyskiwało 21 wychowanków instytucjonalnej pieczy zastępczej. Tymczasem z zestawień sporządzonych na potrzeby kontroli przez PCPR oraz zaangażowania środków pieniężnych na ww. formę wynikało, że ww. pomoc otrzymało 20 osób;

(akta kontroli, str. 567, 602, 605, 609-610)

- 4) w sprawozdaniu z działalności PCPR za rok 2021:

- w rozdziale realizacja powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej w powiecie skarżyskim wykazano, że w okresie sprawozdawczym wypłacono świadczenia 54 osobom. Tymczasem z zestawienia sporządzonego na potrzeby kontroli oraz zaangażowania środków pieniężnych wynikało, że takich osób było 55. Podano również, że dla osób usamodzielnianych z instytucjonalnej pieczy zastępczej PCPR wydatkował kwotę 106 564,02 zł. Tymczasem z zaangażowania środków pieniężnych wynikało, że na ww. pomoc przeznaczono 100 217,22 zł. Ponadto w sprawozdaniu nie zawarto informacji na temat realizacji wskaźnika pn. *Liczba pełnoletnich wychowanków opuszczających rodzinę zastępczą i placówkę opiekuńczo-wychowawczą* mimo, że taki wskaźnik określono w powiatowym programie rozwoju pieczy zastępczej na lata 2021-2022;
- w rozdziale usamodzielnienia wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych wykazano, że comiesięczną pomoc na kontynuowanie nauki uzyskiwało 19 wychowanków instytucjonalnej pieczy zastępczej. Tymczasem z zestawień sporządzonych na potrzeby kontroli przez PCPR oraz zaangażowania środków pieniężnych na tę formę pomocy wynikało, że ww. pomoc otrzymało 18 osób.

(akta kontroli, str. 343, 440-441, 543, 582, 586, 603, 605, 607, 609-610)

Specjalista pracy socjalnej odpowiedzialna za sporządzenie sprawozdania rzeczowo-finansowego wyjaśniła, że w sprawozdaniu w części dotyczącej wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych nie uwzględniła jednej z list wypłat. Odnośnie danych dotyczących wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej podała, że w sprawozdaniu doszło do pomyki, a prawidłowa kwota to 86 917 zł.

(akta kontroli, str. 441, 650)

Dyrektor odpowiedzialny za sporządzenie sprawozdań z działalności PCPR oraz sprawozdania z realizacji powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej za lata 2018-2020 wyjaśnił, że w ww. sprawozdaniach doszło do pomyłki przy podawaniu danych w zakresie liczby osób korzystających z pomocy. Z wyjaśnień Dyrektora odnośnie kwot wydatkowanych na rzecz osób usamodzielnianych z instytucjonalnej pieczy zastępczej wynika, że w ww. sprawozdaniach uwzględniano również środki wydatkowane na rzecz osoby usamodzielnianej opuszczającej młodzieżowy ośrodek wychowawczy, której pomoc przyznano na podstawie art. 88 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²¹, gdyż pomoc ta ujęta jest w tej samej klasyfikacji budżetowej.

Na pytanie dlaczego w sprawozdaniu nie ujął wskaźnika określonego w powiatowym programie rozwoju pieczy zastępczej wyjaśnił: (...) *wskaźnik pn. liczba osób opuszczających rodzinę zastępczą i placówkę opiekuńczo-wychowawczą został błędnie zinterpretowany jako pomoc w postaci wypłaconych świadczeń dla osób usamodzielnianych, co faktycznie może nie być tożsame z liczbą ww. w danym roku.*

(akta kontroli str. 662, 665-666)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że osoby usamodzielniane na podstawie art. 88 ustawy o pomocy społecznej w okresie objętym kontrolą nie otrzymywały pomocy z tytułu opuszczenia pieczy zastępczej. Tym samym niezasadne jest ujmowanie tego rodzaju wsparcia w sprawozdawczości poświęconej pieczy zastępczej.

3. Dyrektor, w projekcie Programu na lata 2021-2023 nie wskazał wartości bazowych ani docelowych dla wskaźników odnoszących się do usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. W konsekwencji miały one walor jedynie formalny. Ponadto Dyrektor w okresie objętym kontrolą nie podjął działań w celu modyfikacji zapisów przyjętego Programu na lata 2018-2020, w którym nie określono żadnych mierników pozwalających na monitorowanie realizacji Programu. W konsekwencji, nie było możliwe monitorowanie stopnia realizacji celów sformułowanych w ww. programach realizowanych od 2020 do 2022 r.

(akta kontroli str. 535, 543, 994)

Dyrektor nie wskazał przyczyn nie podjęcia działań w celu modyfikacji zapisów przyjętego Programu na lata 2018-2020 oraz nie wskazania wartości bazowych ani docelowych dla wskaźników ujętych w Programie na lata 2021-2023. W złożonych wyjaśnieniach podał: (...) *Podczas przygotowania projektu Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2024-2026 zostanie uwzględniona modyfikacja zapisów w taki sposób, aby przyjęte mierniki umożliwiały rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnoszące się do rezultatu jaki ma być osiągnięty; mierzyły tylko to na co jednostka ma wpływ; bazowała na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach (...).*

(akta kontroli str. 996-997)

²¹ Dz. U. z 2023 poz. 901 ze zm.

W PCPR prawidłowo rozpoznawano potrzeby związane z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej i zabezpieczano na ten cel środki finansowe. Dyrektor zasadnie przyznawał osobom usamodzielnianym świadczenia w trybie decyzji administracyjnych. Projekty powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej uwzględniały potrzeby związane z usamodzielnianiem jej wychowanków. Nie określono w nich jednak mierników pozwalających na monitorowanie stopnia osiągnięcia zaplanowanych w programach rezultatów. W latach 2020-2021 (stan na 31 grudnia) odpowiednio: pięcioro oraz dwoje koordynatorów miało pod opieką więcej niż 15 rodzin zastępczych/ rodzinnych domów dziecka, co było niezgodne z art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. Nie wszystkie dane wykazane w sprawozdaniu z działalności PCPR za 2020 r. i 2021 r., sprawozdaniu z realizacji powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej oraz w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, były zgodne ze stanem faktycznym. Dyrektor nie przedkładał informacji odnośnie stanu realizacji wszystkich wskaźników założonych w powiatowym programie rozwoju pieczy zastępczej na lata 2021-2023.

2 Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą

Opis stanu faktycznego

Każdy wychowanek pieczy zastępczej podczas opracowania IPU był informowany o rodzajach i wysokościach świadczeń jakie mu przysługują zgodnie z ustawą o pieczy zastępczej. W okresie objętym kontrolą Dyrektor nie zamieścił w BIP informacji o procedurze ubiegania się o pomoc i możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnianiem, co szerzej opisano sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 446, 667)

Z przeprowadzonej analizy 30 spraw wynika, że w okresie objętym kontrolą wszyscy wychowankowie co najmniej rok przed osiągnięciem pełnoletności, wskazali osobę, która podjęła się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawiło pisemną zgodę tej osoby. Opiekunem usamodzielnienia (ostatnia osoba po dokonaniu zmiany²²) zostali: dla siedmiu wychowanków – osoba będąca wychowawcą w placówce opiekuńczo-wychowawczej; dla jednej – pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, dla jednej – koordynator rodzinnej pieczy zastępczej; dla 12 – osoby tworzące rodzinę zastępczą; dla jednej – osoba prowadząca rodzinny dom dziecka; dla ośmiu – inne osoby (brat, ciotka, wujek, ojciec, matka chłopaka, komendant OHP, osoby obce). IPU zostały opracowane przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia²³ co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności. Średni czas jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania IPU wyniósł dziewięć miesięcy, a najdłuższy przekraczał 12 i 11²⁴ miesięcy. Dyrektor nie wskazał przyczyn dwóch najdłuższych procedur. Wyjaśnił natomiast, że ustawa o pieczy zastępczej nie wskazuje wymaganego terminu jaki powinien być zachowany pomiędzy wskazaniem opiekuna usamodzielnienia, a opracowaniem IPU. Wszystkie IPU zostały zatwierdzone przez Dyrektora. W IPU wskazano zadania przewidziane do realizacji, sposoby i formy ich realizacji, osoby odpowiedzialne i osoby wspierające, terminy poszczególnych działań. Ponadto określono sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych (np. kontynuowanie nauki poprzez podjęcie studiów wyższych), pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych

²² Co najmniej jednokrotnej zmiany opiekuna dokonało pięciu wychowanków.

²³ Do 19 września 2014 r. ewentualnie z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej.

²⁴ W 12 badanych sprawach.

czy pomocy w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia (znalezienie pracy poprzez analizę ogłoszeń, Powiatowy Urząd Pracy, znajomych). Wskazywano konkretne miesiące i lata realizacji zadania, daty przybliżone albo niesprecyzowane konkretnie terminy (np. około 2022 r., po ukończeniu studiów wyższych). W IPU został określony zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia (np. motywowanie i wsparcie w celu ukończenia nauki, uzyskania kwalifikacji zawodowych). Dyrektor PCPR²⁵ poinformował właściwy powiat o zamiarze osiedlenia się osoby usamodzielnianej na terenie tego powiatu oraz przesłał mu kopię IPU wraz z informacją o opiekunie usamodzielnienia, dopiero w trakcie kontroli NIK (tj. w dniu 10 sierpnia 2023 r.) pomimo, że taki zamiar ww. osoba zgłosiła w dniu 15 września 2022 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 529, 615-622)

W PCPR przebieg działań zaplanowanych w IPU monitorowany był w oparciu o przesłuchania osób usamodzielnianych, które dokumentowano w *protokołach z przesłuchania strony na okoliczność przyznania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki dla osoby usamodzielnianej* (dalej: protokół). Pracownicy PCPR przeprowadzali przesłuchania celem zebrania informacji przed podjęciem decyzji o przyznaniu (odmowie, zawieszeniu) pomocy pieniężnej osobom usamodzielnianym. Bez względu na rodzaj wnioskowanej pomocy, w PCPR stosowano jeden formularz protokołu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pracownicy PCPR nie weryfikowali szczegółowo terminowości realizacji zadań określonych w IPU. Podejmowali natomiast działania wyjaśniające w związku z koniecznością wydania przez Dyrektora decyzji o kontynuowaniu lub zawieszeniu pomocy w przypadku braku kontaktu ze strony osoby usamodzielnianej i związanym z tym brakiem zaświadczeń potwierdzających ciągłość kształcenia.

(akta kontroli str. 727-739)

Dyrektor wyjaśnił: *Nasza jednostka nie posiada procedur służących monitorowaniu i nadzorowaniu procesu usamodzielnienia, jak również realizowania działań zaplanowanych w indywidualnym programie usamodzielnienia. Niemniej jednak praktycznie każdy proces usamodzielnienia oparty jest na wypracowanych planowych czynnościach podejmowanych wobec osoby usamodzielnianej, które pozwalają na monitorowanie i ewentualność skutecznego celowych zmian. Dodał: PCPR weryfikował realizację IPU podczas dostarczania przez wychowanka aktualnego zaświadczenia ze szkoły potwierdzającego dalszą naukę. Jeśli występowały rozbieżności, podczas rozmowy wyjaśnialiśmy czym są one spowodowane i dokonywana była weryfikacja IPU.*

(akta kontroli str. 720-723)

W dwóch z 30 spraw zbadanych przypadków osoby nie zrealizowały zadań zawartych w IPU związanych z kontynuowaniem nauki, a w dziewięciu przypadkach przerwały naukę. W sytuacji niewywiązywania się wychowanków pieczy zastępczej z wynikającego z IPU obowiązku kontynuowania nauki, Dyrektor wydawał decyzję o zawieszeniu wypłaty pomocy. Działania takie miały miejsce niezwłocznie po uzyskaniu informacji od wychowanka lub zaświadczeń ze szkół o przerwaniu kształcenia.

(akta kontroli str. 442-443, 731-739, 720-723)

W PCPR monitoring wywiązywania się wychowanków i wskazanych przez nich opiekunów z zadań wyznaczonych w IPU prowadzony był w zależności od potrzeb. Nie dokumentowano sposobu realizacji przez poszczególnych opiekunów

²⁵ Reprezentujący powiat właściwy do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie.

przypisanych im zadań ani przebiegu ich współpracy z wychowankami, w tym zakresie i częstotliwości kontaktów.

(akta kontroli str. 731-739)

Dyrektor potwierdził, że jedynym narzędziem weryfikowania obowiązkowości osób usamodzielnianych był wymóg dostarczania przez nich co semestr aktualnego zaświadczenia ze szkoły o kontynuowaniu nauki. Według niego: *Co do opiekunów usamodzielnienia, ustawa o wpieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie nakłada obowiązku kontrolowania przez PCPR ich współpracy z wychowankami. Natomiast, jeśli współpraca na linii wychowanek a opiekun usamodzielnienia, układa się źle, wychowankowie sami zgłaszają taki problem, dokonują zmiany opiekuna i sporządzamy weryfikację IPU. (...) Informacje jakie posiadamy na temat przebiegu współpracy opiekuna usamodzielnienia z wychowankiem, pozyskujemy podczas rozmowy osobistej lub telefonicznej z wychowankami. Ustawa o pieczy zastępczej w żaden sposób nie określa sposobu ani nie zobowiązuje PCPR do dokumentowania przebiegu tej współpracy.*

(akta kontroli str. 720-723)

Starsza koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, która była opiekunem osoby usamodzielnianej w okresie objętym kontrolą wyjaśniła: *Z uwagi na to, iż wychowanka jest osobą pełnoletnią (...) nie ma możliwości wglądu i sprawdzania jaka jest jej sytuacja szkolna, ze względu na ochronę danych osobowych.* Poinformowała ponadto, że monitorowała losy wychowanki poprzez stały kontakt telefoniczny i spotkania z wychowanką w siedzibie PCPR (raz w miesiącu lub częściej w zależności od potrzeb usamodzielnianej), przez co na bieżąco była informowana o jej sytuacji życiowej. Składająca wyjaśnienia dodała, że pomagała wychowance w wypełnieniu i złożeniu dokumentów o przydział lokalu socjalnego z zasobów gminy (z pozytywnym skutkiem), o dodatek mieszkaniowy (z pozytywnym skutkiem), koordynowała sprawy urzędowe wraz z zawożeniem wychowanki do urzędów, umawiała pomoc psychologiczną oraz wspierała ją i motywowała w trakcie procesu usamodzielniania.

Wyjaśniła ponadto: *Opiekun usamodzielnienia posiada w swojej dokumentacji Indywidualny Program Usamodzielnienia (...) oraz dokument wskazujący opiekuna usamodzielnienia wraz z Oświadczeniem. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie przewiduje prowadzenia innych dokumentów poza wyżej wskazanymi.*

(akta kontroli str. 725-726)

Wychowankowie ubiegający się o przyznanie pomocy na usamodzielnienie składali do Dyrektora indywidualne wnioski, które nie były sformalizowane ani sprecyzowane co do treści. Wobec powyższego, osoby wnioskujące deklarowały, że przedkładając faktury i rachunki rozliczą środki pomocowe w całości lub w 80% lub w ogóle nie składały takiej deklaracji.

(akta kontroli str. 708-717)

W PCPR nie korzystano z uprawnienia do weryfikowania prawidłowości poniesienia przez wychowanków wydatków z przyznanej im pomocy na usamodzielnienie, a zawarte w formularzu IPU zobowiązanie sformułowane wobec wychowanka w zakresie rozliczania pomocy na zagospodarowanie było sprzeczne z art. 106e ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁶, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 731-816)

²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm.

W kontrolowanej próbie nie wystąpiły przypadki informowania przez Dyrektora innych podmiotów ani przekazywania im kopii IPU i informacji o opiece usamodzielnienia, w związku w zaistnieniu okoliczności określonych w art. 145 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, tj. zamiarem osiedlenia się wychowanka w miejscowości wskazanej w IPU innej niż powiat właściwy do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie.

(akta kontroli str. 730-739)

W opinii Dyrektora: *Brak standaryzacji przepisów dotyczących IPU powodował, iż przekazywane informacje okazywały się niewystarczające, jednak nie stwierdzamy większych trudności z tego powodu, ponieważ pozostajemy we współpracy i kontakcie z innymi powiatami.*

(akta kontroli str. 720-723)

W latach 2020-2022 proces usamodzielnienia przerwało 25 wychowanków, z tego w 2020 r. – 10, w 2021 r. – 13 i w 2022 r. – czterech. Trzech wychowanków przerywało usamodzielnienie dwukrotnie, z tego jeden w 2020 r. i 2021 r., jeden dwa razy w 2021 r. i jeden w 2021 r. i 2022 r. Przerwany proces usamodzielnienia wznowiło sześć osób, z tego jedna dwukrotnie (w 2021 r. i 2022 r.). Dwie osoby po wznowieniu programu ponownie go przerwały i do końca 2022 r. nie wznowiły.

(akta kontroli str. 705-707)

Przyczyną przerwania procesu usamodzielnienia we wszystkich sprawach objętych badaniem szczegółowym²⁷ było niekontynuowanie nauki przez wychowanków. Połowa z osób, które przerwały kształcenie poinformowała o tym PCPR, składając wnioski o zawieszenie wypłaty środków lub rezygnację z pomocy na kontynuowanie kształcenia. Głównymi powodami przerwania przez wychowanków nauki były: wyjazd z kraju w celach zarobkowych i trudności z uzyskaniem zaliczeń. W każdym przypadku, w którym wychowanek nie poinformował o przerwaniu tego procesu, Dyrektor w ramach działań wyjaśniających przed wydaniem decyzji o zawieszeniu pomocy finansowej zwracał się do placówek edukacyjnych o pisemne potwierdzenie zaprzestania nauki przez poszczególne osoby. W PCPR nie podejmowano żadnych działań interwencyjnych ani nie udzielono żadnego wsparcia osobom, które przerwały proces usamodzielnienia. W każdym potwierdzonym przypadku²⁸ przerwania procesu usamodzielnienia Dyrektor prawidłowo wydał decyzję o zawieszeniu pomocy finansowej na podstawie art. 148 ust. 1 pkt 2 i art. 148 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 694-704)

W ramach procesu usamodzielnienia wychowankowie wraz z opiekunami zaplanowali w IPU do zrealizowania zadania w zakresie: zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych, kontynuowania nauki oraz znalezienia pracy. W związku z tym, że formularz IPU nie był ujednoczony, w jednym przypadku zadanie dotyczące kształcenia rozbito na dwa odrębne, tj. ukończenie liceum oraz studia wyższe, a także sformułowano zadanie pn. *usamodzielnienie rzeczowe i finansowe*. Wśród celów do osiągnięcia przez wychowanków wskazywano także poradnictwo i doradztwo oraz uzyskanie uprawnień do świadczeń zdrowotnych. Poradnictwo i doradztwo było realizowane według potrzeb poszczególnych osób. W PCPR nie prowadzono ewidencji udzielonych porad prawnych, z usług psychologa nikt nie korzystał.

(akta kontroli str. 343-344, 684-693, 740-816)

W odniesieniu do badanej próby 30 spraw wychowanków, w IPU zaplanowano łącznie 84 zadania, z tego: po trzy zadania dla 25 osób (zapewnienie odpowiednich

²⁷ Na próbie 10 spraw, dobór celowy – sprawy 10 wychowanków, którzy najdłużej przebywali w pieczy zastępczej.

²⁸ W badanej próbie we wszystkich 10 sprawach.

warunków mieszkaniowych, kontynuowanie nauki, znalezienie pracy), dwa dla jednej osoby (zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych, kontynuowanie nauki), po jednym dla trzech osób (kontynuowanie nauki) i cztery zadania dla jednej osoby (liceum, studia wyższe, znalezienie pracy, usamodzielnienie rzeczowe i finansowe).

Z zaplanowanych 84 zadań:

- zrealizowano 30 (35,7%), które dotyczyły: znalezienia pracy – sześć, kontynuowania nauki – 10, zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych – 14,
- nie zrealizowano dziewięciu (10,7%), które dotyczyły: znalezienia pracy – pięć, kontynuowania nauki – dwa, zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych – dwa,
- w trakcie realizacji pozostawało 38 (45,3%), które dotyczyły: znalezienia pracy – osiem, kontynuowania nauki – 12, zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych – 10, usamodzielnienia rzeczowego i finansowego – jedno; siedem z realizowanych zadań było przerwanych, wszystkie dotyczyły kontynuowania nauki.

W PCPR nie posiadano danych, co do stanu realizacji siedmiu (8,3%) zadań, z których każde odnosiło się do znalezienia pracy.

Głównymi przyczynami niezrealizowania założonych w IPU celów były:

- w zakresie znalezienia pracy: pozostawanie na utrzymaniu partnera/męża – dwie osoby, podejmowanie prac dorywczych – jedna osoba,
- w zakresie kontynuowania nauki: macierzyństwo – jedna osoba, bez wskazania przyczyn – jedna osoba,
- w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych: zamieszkiwanie z partnerką – jedna osoba.

Dziewięć osób, wobec których dokonano oceny końcowej procesu usamodzielnienia, zaplanowało łącznie 27 zadań, z których:

- zrealizowano 17 (63%) dotyczących: znalezienia pracy – trzy, kontynuowania nauki – sześć, zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych – osiem,
- nie zrealizowano dziewięciu (33,3%) dotyczących: znalezienia pracy – pięć, kontynuowania nauki – dwa, zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych – dwa,
- w jednym przypadku (3,7%) w PCPR nie dysponowano danymi na temat stopnia realizacji zadania w zakresie znalezienia pracy.

(akta kontroli str. 684-693)

W związku z realizacją zadań określonych w IPU PCPR współpracowało m.in. z powiatowym urzędem pracy, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, szkołami, urzędami gmin, starostwami i gminnymi ośrodkami pomocy społecznej. Współpraca ograniczała się do uzyskiwania zaświadczeń i decyzji wydawanych przez odpowiednie organy i instytucje, niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego przed wydaniem przez Dyrektora decyzji przyznającej lub zawieszającej pomoc finansową dla osoby usamodzielnianej.

(akta kontroli str. 684-693)

W latach 2020-2022 do PCPR nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych ani udzielenie pomocy w uzyskaniu zatrudnienia, o których mowa w art. 140 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b ustawy o pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 353-355)

Oceny końcowej procesu usamodzielnienia (dalej: ocena końcowa), stosownie do art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej, dokonano dla dziewięciu z 30 wychowanków, których sprawy poddano szczegółowemu badaniu. Pozostali wychowankowie realizowali lub pomimo przerwania nadal mieli możliwość realizacji IPU. Oceny końcowe dla pięciu osób zostały sporządzone i zatwierdzone przez Dyrektora w okresie od 16 do 52 dni od daty zakończenia procesu usamodzielniania wskazanej w tych ocenach. W przypadku czterech osób oceny końcowe nie zawierały informacji o datach rozpoczęcia i zakończenia procesu usamodzielniania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wyniki ocen końcowych były zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów z teczek spraw poszczególnych wychowanków.

W PCPR nie gromadzono dokumentów dotyczących aresztowania lub interwencji Policji wobec osób realizujących IPU. Dyrektor oświadczył, że według tzw. *informacji ze środowiska*, jeden z wychowanków przebywa w areszcie śledczym. Wychowanek ten nie był do dnia 28 lipca 2023 r. poddawany ocenie końcowej.

(akta kontroli str. 684-693, 817)

Z informacji uzyskanych z powiatowych urzędów pracy wynika, że spośród 30 wychowanków objętych badaniem szczegółowym, pięć osób²⁹ było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne po upływie jednego roku po opuszczeniu pieczy zastępczej, natomiast na dzień 17 lipca 2023 r., jako osoby bezrobotne były zarejestrowane dwie osoby. Dziewięć osób pozostawało bez pracy przez ponad 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 908-924)

Z informacji uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że spośród objętych badaniem szczegółowym 30 wychowanków, 10 osób³⁰ było zatrudnionych po upływie jednego roku po opuszczeniu pieczy zastępczej, natomiast na dzień 19 lipca 2023 r. pracowało 11 osób.

(akta kontroli str. 824-860, 923-924)

Według informacji uzyskanych z ośrodków pomocy społecznej, jedna osoba spośród ww. 27³¹, korzystała ze świadczeń pomocy społecznej po upływie jednego roku po opuszczeniu pieczy zastępczej. Na dzień 17 lipca 2023 r., z ww. świadczeń nie korzystała żadna spośród 30 osób objętych badaniem szczegółowym.

(akta kontroli str. 874-897, 923-924)

W celu zapoznania się z opinią usamodzielnianych wychowanków oraz ich opiekunów, do osób wybranych do badania szczegółowego (z wykorzystaniem próby 30 spraw, wybranych do badania w obszarze pierwszym), skierowano 25 ankiet do wychowanków, którzy realizują lub zakończyli realizację IPU, 20 wychowanków którzy przerwali realizację IPU oraz do 20 opiekunów usamodzielnianych wychowanków. Wychowankowie pieczy zastępczej odesłali zwrótnie jedną ankietę, natomiast opiekunowie pięć.

Z udzielonej odpowiedzi wychowanka wynika, że o pomocy na kontynuowanie nauki został poinformowany przez koordynatora pieczy zastępczej zatrudnionego w PCPR w innym powiecie. Osoba ankietowana podała, że nie napotkała żadnych problemów przy opracowaniu IPU. Wychowanek bardzo dobrze ocenił współpracę z opiekunem usamodzielnienia i osiągnięte przez siebie efekty w procesie usamodzielnienia. Ponadto osoba ankietowana poinformowała, że w procesie

²⁹ Z 27 osób, którym upłynął jeden rok od opuszczeniu pieczy zastępczej.

³⁰ Z 27 osób, którym upłynął jeden rok od opuszczeniu pieczy zastępczej.

³¹ Trzem osobom nie upłynął jeden rok od opuszczeniu pieczy zastępczej.

usamodzielnienia nie napotkała na żadne trudności czuła się wystarczająco przygotowana do podjęcia samodzielnego życia.

Dwóch ankietowanych opiekunów nie napotkało problemów przy opracowaniu IPU. Jedna osoba poinformowała, że przy opracowaniu IPU nie brała udziału, a plan otrzymała do podpisania. Jeden z ankietowanych wskazał, że w jego ocenie dużym problemem jest brak ujednoczenia planu usamodzielnienia. Na pytanie jak układała się współpraca z usamodzielnianym wychowankiem, troje opiekunów dobrze oceniło taką współpracę, a jeden wskazał, że napotkał niechęć usamodzielnianego do współpracy. Ankietowani podkreślali, że problemem w procesie usamodzielnienia jest brak mieszkań dla wychowanków.

(akta kontroli str. 980-993)

W PCPR nie monitorowano losów byłych wychowanków pieczy zastępczej. Dyrektor wyjaśnił, że Centrum nie ma podstawy prawnej do takich działań.

(akta kontroli str. 654-658)

Na temat obowiązujących rozwiązań związanych z udzielaniem pomocy na usamodzielnienie i skuteczności działań w tym zakresie Dyrektor podał, że:

- skuteczną formą pomocy jest świadczenie na kontynuowanie nauki z którego korzystają prawie wszyscy wychowankowie. Dużym wsparciem dla wychowanka jest również pomoc finansowa na usamodzielnienie czy zagospodarowanie w sytuacji gdy otrzyma on mieszkanie. W jego ocenie wszystkie formy pomocy odpowiadają potrzebom usamodzielnianych wychowanków;
- główną barierą związaną z usamodzielnieniem jest brak mieszkań chronionych w powiecie. W konsekwencji, część młodych osób chcących opuścić pieczę zastępczą, którzy nie mają gdzie zamieszkać, a na samodzielny wynajem mieszkania ich nie stać są zmuszani do pozostawania w pieczy zastępczej, pomieszkiwania u znajomych, czy też powrotu do środowiska swojego pochodzenia. Odnośnie odsetka osób, które nie są zainteresowane procesem usamodzielniania Dyrektor podał, że średnio dwie osoby w roku kalendarzowym nie są zainteresowane procesem usamodzielnienia, co wynika z ich niechęci do nauki.
- podstawową różnicą pomiędzy wychowankami z rodzin zastępczych, a placówek opiekuńczo-wychowawczych jest to, że wychowankowie z rodzin zastępczych częściej kontynuują naukę na studiach wyższych. Ponadto wychowankowie rodzinnej pieczy zastępczej po rozpoczęciu procesu usamodzielnienia nadal zamieszkują z osobami pełniącymi funkcje rodziny zastępczej, mogą również liczyć z ich strony na pomoc finansową czy wsparcie emocjonalne. Natomiast wychowankowie placówek nie mają takiego wsparcia i często zmuszeni są wracać do środowisk swojego pochodzenia i zamiast kontynuować naukę poszukują zatrudnienia. W realizowanym procesie usamodzielnienia, w tylko trzech przypadkach występowały zjawiska patologiczne, tj. problemy z alkoholem, używkami, kradzieżami, bójkami i włamaniem. Wychowankowie kilkakrotnie byli zatrzymywani przez policję, a ostatecznie jeden z nich przebywa w zakładzie karnym a dwóch w areszcie śledczym;
- programy usamodzielniania są opracowywane przez młode osoby, które nie mają jeszcze sprecyzowanych planów co do swojej przyszłości i nie są świadome ważności swoich decyzji, często zmieniają szkoły lub kierunki nauczania;
- obowiązujące uregulowania prawne w zakresie pomocy usamodzielnianym wychowankom są w ocenie Dyrektora wystarczające. Powiat skarżyski nie ma możliwości udzielenia pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i zatrudnienia. Kwestia przydziału mieszkań socjalnych

czy komunalnych należy do zadań gminy, a nie powiatu. Pomoc PCPR sprowadzała się do napisania pisma popierającego wniosek wychowanka. Poza wystosowaniem pisma, powiat nie ma żadnych realnych możliwości udzielenia tej formy pomocy. Po opuszczeniu pieczy zastępczej żaden z wychowanków nie występował o udzielenie pomocy w uzyskaniu zatrudnienia, czy odpowiednich warunków mieszkaniowych. PCPR nie podejmował żadnych działań z powodu braku możliwości udzielenia tej formy pomocy;

- w sytuacji, gdy opiekunem usamodzielnienia zostaje dotychczasowa osoba pełniąca funkcję rodziny zastępczej, współpraca i przepływ informacji układa się prawidłowo. Natomiast w przypadku, gdy wychowanek wyznacza na opiekuna przypadkową osobę lub rodzica biologicznego, który uprzednio był ograniczony w sprawowaniu władzy rodzicielskiej, bardzo często PCPR nie ma z nią żadnego kontaktu i nie daje ona rękojmi należytego wykonywania swoich obowiązków. Ustawa o pieczy zastępczej nie precyzuje jakie kompetencje musi posiadać kandydat na opiekuna usamodzielnienia;
- brak ramowego wzoru indywidualnego programu usamodzielnienia nie stanowi większego problemu;
- zdarzały się sytuacje, że przesyłane IPU zawierały niewystarczające informacje, jednak PCPR nie stwierdza większych trudności z tego powodu, ponieważ pozostaje we współpracy i kontakcie z innymi powiatami;
- wskazane jest uregulowanie kwestii związanych z przyznawaniem i wypłatą pomocy finansowej na zagospodarowanie dla wychowanków, jak również określenie co może wchodzić w skład takiej pomocy. Istotny jest również sposób rozliczania wychowanków z przyznawanego świadczenia.

(akta kontroli str. 654-658)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor nie zamieścił w BIP Urzędu informacji o procedurze ubiegania się o pomoc i możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powyższa informacja została zamieszczona w BIP Urzędu dopiero w trakcie kontroli NIK (tj. w dniu 11 sierpnia 2023 r.).

(akta kontroli str. 446,667-672)

Dyrektor wyjaśnił: (...) *adresaci pomocy, która skierowana jest do zamkniętej grupy i wyłącznie jej dotyczy informowani są o możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem przez pracowników PCPR. Informacja o procedurze ubiegania się o pomoc i możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem niezwłocznie zostanie zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej.*

(akta kontroli str. 661)

Z uwagi na fakt, że Dyrektor w trakcie kontroli zamieścił informację o procedurze ubiegania się o pomoc i możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnieniem, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 667-672)

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

od powzięcia informacji o zamiarze osiedlenia się wychowanka na terenie innego powiatu.

(akta kontroli str. 619-622)

Dyrektor wyjaśnił: *art. 145 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nakłada obowiązek informowania powiatu właściwego ze względu na planowane miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej o zamiarze osiedlenia się tej osoby w miejscowości wskazanej w indywidualnym programie usamodzielniania oraz przesyła mu kopię tego programu i informacje o opiece usamodzielniania, jednak nie wskazuje terminu w jakim należy przesłać ww. informację.*

(akta kontroli str. 452)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. NIK zwraca uwagę, że Dyrektor realizując obowiązki powinien działać z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie. W ocenie NIK, podjęcie działań w zakresie przekazania informacji o zamiarze osiedlenia się jednego z wychowców wraz z niezbędnymi dokumentami po upływie 329 dni od powzięcia ww. informacji nie można uznać za działalnie spełniające powyższe przesłanki.

Z uwagi na fakt, że Dyrektor w trakcie kontroli przesłał do powiatu wałbrzyskiego wymagane informacje oraz kopię programu, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 529)

3. W PCPR wychowankowie ubiegający się o przyznanie środków na usamodzielnienie zobowiązani byli do podpisywania oświadczeń odnoszących się do pomocy finansowej na kontynuowanie nauki, co było działaniem nierzetelnym.

Przed podjęciem decyzji o przyznaniu, odmowie lub zawieszeniu pomocy pieniężnej wychowankowie byli przesłuchiwani, a wyniki tych czynności dokumentowano w *protokołach z przesłuchania strony na okoliczność przyznania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki dla osoby usamodzielnianej*. Formularze takich protokołów były wypełniane przez pracowników PCPR i zatwierdzane przez Dyrektora bez względu na rodzaj wnioskowanej pomocy, tj. w przypadku wniosków o przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki, jaki i wniosków o przyznanie pomocy na usamodzielnienie, choć ich treść nie była dostosowana do postępowania w sprawie przyznania pomocy na usamodzielnienie.

W konsekwencji, wychowankowie wnoszący o pomoc finansową na usamodzielnienie zobowiązani byli do podpisywania oświadczeń służących ustaleniu prawa do pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki (będących integralną częścią protokołu) zamiast oświadczeń służących ustaleniu prawa do pomocy pieniężnej na usamodzielnienie. Potwierdzali ponadto zapoznanie się z warunkami uprawniającymi do pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, choć o taką pomoc nie występowali. Nie składali natomiast żadnych oświadczeń o zapoznaniu się z warunkami odnoszącymi się do pomocy na usamodzielnienie, której dotyczyły ich wnioski.

(akta kontroli str. 727-730)

Dyrektor wyjaśnił: *Ustawa o pieczy nie określa narzędzia zbierania informacji i danych o osobie ubiegającej się o pomoc finansową. W naszej jednostce został opracowany jeden formularz protokołu przesłuchania, który jest sporządzany z osobą usamodzielnianą ze względu na rodzaj świadczenia o które się ubiega. Natomiast w punkcie „Ocena sytuacji osoby usamodzielnianej oraz wnioski pracownika PCPR”, pracownik socjalny wnioskuje o konkretny rodzaj świadczenia i jego wysokość,*

zgodnie z zapisami ustawy o pieczy zastępczej. Do ustalenia prawa do pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i jej wysokości, służy ustalenie rodzaju pieczy zastępczej, okresu pobytu osoby w pieczy oraz weryfikacja jej sytuacji finansowej (...). Wysokość świadczenia na usamodzielnienie jest bowiem zróżnicowana ze względu na rodzaj i długość przebywania w pieczy zastępczej. Sytuację finansową wychowanka ustalamy na podstawie przedstawionych zaświadczeń o wysokości dochodów. Wszystkie powyższe informacje uwzględniamy w druku protokołu przesłuchania strony. Dodatkowo, osoby ubiegające się o ww. świadczenie podpisują dokument pod odpowiedzialnością karną za składanie fałszywego oświadczenia, oraz iż uzyskali wyczerpujące informacje o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Oświadczenia te, są integralną częścią protokołu przesłuchania strony, który zawiera ponadto oświadczenia dotyczące pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki. Pragniemy zwrócić uwagę, iż ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie zobowiązuje nas do sporządzania protokołu przesłuchania strony, gromadzenia oświadczeń, ani też nie wskazuje innego narzędzia zbierania powyższych informacji. Nasza jednostka aby usprawnić i ułatwić sobie pracę, sama opracowała formularz protokołu, który sporządzamy bez względu na rodzaj świadczenia, o które ubiega się wychowanek. Natomiast w punkcie dotyczącym wniosków pracownika socjalnego, uwzględniamy rodzaj pomocy pieniężnej, o którą wnioskujemy dla wychowanka. Z pewnością wskazanie przez ustawodawcę jednolitego druku, na którym mają być zbierane informacje o wychowanku, znacznie ułatwiłoby naszą pracę. Jako dyrektor jednostki, akceptuję wnioski pracownika socjalnego, które zawarte są w punkcie dotyczącym oceny sytuacji osoby usamodzielnianej, protokołu przesłuchania strony. Pracownik wnioskuje tam o udzielenie konkretnej pomocy finansowej dla wychowanka i jej wysokości, zgodnie z zapisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 720-723)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosowanie wprowadzonych w PCPR formularzy powinno mieć na celu zapewnienie standardów jakości pracy. Wykorzystywanie formularzy nieprzystosowanych do danego rodzaju sprawy nie tylko nie zapewnia takich standardów, ale dodatkowo wymusza na osobach przesłuchiowanych składanie pisemnych oświadczeń nie mających związku ze sprawą.

4. W PCPR w ogóle nie weryfikowano prawidłowości poniesienia przez wychowanków wydatków z przyznanej im pomocy na usamodzielnienie, pomimo tego, że w IPU wychowankowie zostali zobowiązani do *rozliczenia się z uzyskanej pomocy w terminie trzech miesięcy od zakończenia realizacji pomocy oraz przedłożenia imiennych faktur lub rachunków*, co było działaniem nierzetelnym.

Ponadto zawarte w stosowanym w PCPR formularzu IPU zobowiązanie osoby wnioskującej o pomoc pieniężną na zagospodarowanie do rozliczenia się z uzyskanej pomocy poprzez *przedłożenie faktur lub rachunków wystawionych na adres PCPR/MOPR właściwego ze względu na miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej* było sprzeczne z oczekiwanym stanem faktycznym i art. 106e ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług, zgodnie z którym faktura powinna zawierać imię i nazwisko nabywcy towarów lub usług oraz jego adres, tj. imię, nazwisko i adres wychowanka, a nie dane PCPR/MOPR.

(akta kontroli str. 731-816)

Jak wyjaśnił Dyrektor: *Zdecydowana większość wychowanków wywiązuje się z zapisów zawartych w indywidualnym programie usamodzielnienia i przedstawia kserokopie faktur za zakupiony sprzęt, tym samym potwierdzając zgodność wydatkowania pomocy finansowej zgodnie z wnioskiem. Niestety, nieliczne osoby zapominają o tym i nie dostarczają rachunków ani faktur w określonym w IPU terminie. My natomiast jako instytucja, nie mamy narzędzi, ani podstawy prawnej aby wychowanek zobowiązać do przedstawienia rachunków i udokumentowania stopnia zgodności zrealizowania pomocy finansowej zgodnie z wnioskiem o przyznanie pomocy na usamodzielnienie. Ponadto, ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie reguluje kontroli wykorzystywania przyznanych środków finansowych, ani celów na jakie osoba usamodzielniana może przeznaczyć pomoc pieniężną na usamodzielnienie.*

Odnośząc się do wymaganej przez PCPR treści faktur lub rachunków Dyrektor wyjaśnił: *Ponieważ ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie reguluje kontroli wykorzystywania przyznanych środków finansowych, ani też składników pomocy na zagospodarowanie, nasza jednostka w obawie, iż pomoc finansowa będzie wykorzystana na cele zupełnie niezwiązane z usamodzielnieniem wychowanek, posiada w IPU zapis, że osoba wnioskująca o pomoc pieniężną na zagospodarowanie będzie zobowiązana do rozliczenia się z uzyskanej pomocy poprzez przedłożenie faktur lub rachunków wystawionych na adres PCPR/MOPR właściwego ze względu na miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej. W najbliższym czasie zostanie opracowany nowy wzór indywidualnego programu usamodzielnienia, w którym nie będzie [tego] zapisu (...).*

(akta kontroli str. 661-663)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że Dyrektor był uprawniony do rozliczania środków pomocowych na podstawie wskazanego powyżej zobowiązania, które wychowankowie złożyli podpisując IPU. Jednocześnie należy zauważyć, że fakt przedłożenia przez wychowanków kopii dowodów zakupu nie świadczył o zweryfikowaniu wydatków przez pracowników PCPR. W sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli zestawieniu oraz złożonych wyjaśnieniach Dyrektor potwierdził, że w PCPR nie zweryfikowano wydatków w żadnym z 10 przypadków poddanych badaniu szczegółowemu.

(akta kontroli str. 720-723)

5. Dyrektor zatwierdził cztery oceny końcowe procesu usamodzielnienia pomimo tego, że były niekompletne, tj. nie zawierały informacji o dacie rozpoczęcia i zakończenia procesu usamodzielniania poszczególnych wychowanków. Działania Dyrektora w powyższym zakresie należy uznać za nierzetelne.

W czterech niekompletnych ocenach końcowych w poz. 5 formularza pn. *Data rozpoczęcia i zakończenia procesu usamodzielnienia* zamiast dat osoba sporządzająca wpisała następujące informacje:

- 1) *nie kont. nauki – znaczny stopień niepełnospr.* – ocena S.D.,
- 2) *z dniem 31.08.2019 skreślony z listy wychowanków placówki* – ocena M.D.,
- 3) *do dnia ukończenia 25 r. życia przebywała w Rdd* – ocena M.P.,
- 4) *do ukończenia 25 r. życia w rodzin. zast.* – ocena A.S.

(akta kontroli str. 676-683)

Dyrektor wyjaśnił:

Zgodnie z art. 145 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, dokonuje się oceny końcowej procesu usamodzielnienia. Natomiast ww. artykuł nie precyzuje czym obowiązkiem jest dokonanie ww. oceny oraz w którym momencie powinna być ona dokonana. Czy po zakończeniu pobierania świadczeń

na kontynuację nauki, czy po skreśleniu z listy wychowanków placówki, jeżeli osoba nie kontynuuje nauki, czy po ukończeniu 25 roku życia lub 26 roku życia. Tak więc, termin zakończenia procesu usamodzielnienia jest dla nas niejasny, ustawa tego nie precyzuje i każdy może go interpretować w inny sposób. Dlatego też pracownik uznał, iż:

1) Pan S.D. z dniem opuszczenia placówki opiekuńczo-wychowawczej, tj. 31.08.2019 został skreślony z listy wychowanków. Z powodu swojej niepełnosprawności nie kontynuował nauki i nie pobierał świadczeń na kontynuację nauki. Dlatego też pracownik zamiast daty wpisał taką informację (...).

2) Pan M. D. z dniem 31.08.2019 r. został skreślony z listy wychowanków placówki. (...) Dlatego też pracownik wpisał ww. datę (...).

3) Pani M.P. do dnia ukończenia 25 roku życia, przebywała w Rodzinnym Domu Dziecka, tj. do 10.04.2022 r. i z tym dniem opuściła pieczę zastępczą i zakończyła realizację IPU. Dlatego też, pracownik uznał ten termin jako zakończenie procesu usamodzielnienia.

4) Pani A.S. do czasu ukończenia 25 roku życia przebywała w rodzinnej pieczy zastępczej, tj. do dnia 31.05.2021 r. Dlatego też, pracownik wpisał taką informację, jako termin zakończenia procesu usamodzielnienia.

W związku z powyższym, zatwierdziłem tak przygotowane wskazane dokumenty.

(akta kontroli str. 674-675)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej ustawodawca sprecyzował kto i kiedy dokonuje oceny końcowej, a jako jedną z osób wskazał kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie. Ustawodawca wymaga, aby taka ocena było dokonana po zakończeniu realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia. Stosowany w PCPR wzór formularza oceny końcowej wymagał odnotowania daty rozpoczęcia i zakończenia procesu usamodzielnienia. Dane te zostały uwzględnione we wzorze formularza w celu zachowania jednolitych i rzetelnych standardów procedowania w kontrolowanej jednostce. Wypełnianie sformalizowanych dokumentów w sposób dowolny i nieprecyzyjny świadczy o nierzetelności działań.

Również wyjaśnienia dotyczące osób o inicjałach MP i AS nie zasługują na uwzględnienie. Wskazane przez Dyrektora daty opuszczenia pieczy zastępczej nie mogły stanowić daty zakończenia procesu usamodzielnienia, ponieważ osobom tym wypłacone zostały środki na usamodzielnienie zgodnie ze złożonymi wnioskami.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania PCPR dotyczące zapewnienia dostępu do informacji o wspieraniu wychowanków pieczy zastępczej nie były w pełni prawidłowe. W sposób rzetelny opracowywano IPU. Dyrektor do czasu kontroli NIK nie informował oraz nie przekazywał kopii IPU wraz z informacją o opiece usamodzielnienia do właściwego powiatu, w sytuacji gdy osoba usamodzielniania zamierzała osiedlić się na terenie innego powiatu. W PCPR wykorzystywano formularze protokołów przesłuchania stron nieprzystosowane do danego rodzaju sprawy oraz zaniechano kontroli prawidłowości poniesienia przez wychowanków wydatków z przyznanej im pomocy na usamodzielnienie, pomimo tego, że w IPU wychowankowie zostali do tego zobowiązani. Dyrektor zatwierdzał oceny końcowe procesu usamodzielnienia pomimo tego, że nie zawsze były one kompletne.

Współpraca PCPR z jednostkami mogącymi udzielić pomocy osobom usamodzielnianym ograniczała się do uzyskiwania zaświadczeń i decyzji wydawanych przez odpowiednie organy i instytucje, niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego przed wydaniem przez Dyrektora decyzji przyznającej lub zawieszającej

pomoc finansową dla osoby usamodzielnianej. W PCPR nie podejmowało działań monitorujących losy osób usamodzielnianych po zakończeniu realizacji IPU.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wprowadzenie formularzy dokumentów dla wychowanków pieczy zastępczej dostosowanych do rodzaju wnioskowanej pomocy.
2. Dostosowanie formularza IPU do wymogów art. 106e ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług, poprzez usunięcie wymogu przedkładania faktur lub rachunków wystawionych na adres PCPR/MOPS .
3. Zatwierdzanie kompletnych ocen końcowych procesu usamodzielnienia.
4. Weryfikowanie prawidłowości ponoszenia przez wychowanków wydatków środków z pomocy na usamodzielnienie w przypadkach, w których wychowankowie zostali przez PCPR zobowiązani do ich rozliczenia.
5. Sporządzanie rzetelnych sprawozdań z działalności PCPR i rzeczowo-finansowych z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz prezentowanie w sprawozdaniu z realizacji programu rozwoju pieczy zastępczej na lata 2021-2023 wszystkich zaprojektowanych wskaźników.
6. Opracowanie i przedłożenie Radzie Powiatu Skarżyskiego projektu powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej na kolejne lata, z uwzględnieniem wartości bazowych i docelowych dla wskaźników odnoszących się do rezultatu jaki ma być osiągnięty w zakresie usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

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 Delegatury NIK w Kielcach. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Kielce, sierpnia 2023 r.

Kontrolerzy:
Przemysław Pikuła
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

Tomasz Majewski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis