



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.01.2023

Maria Miśkiewicz
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zgierzu
ul. Sadowa 6A, 95-100 Zgierz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zgierzu ¹ , ul. Sadowa 6A, 95-100 Zgierz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Miśkiewicz, Dyrektor, od 1 czerwca 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. 2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022, a także dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Izabela Sawicka-Sekrecka, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/53/2023 z 14 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „PCPR” i „Centrum”

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



II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Zgierzu co do zasady prawidłowo realizowało działania wspierające na rzecz wychowanków pieczy zastępczej w procesie usamodzielniania, pomimo przypisania komórce organizacyjnej PCPR odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej również innych zadań, niezwiązanych z pieczą zastępczą.

Rozpoznawano potrzeby związane z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej i zabezpieczano na ten cel wystarczające środki finansowe. Opracowane przez PCPR trzyletnie powiatowe programy rozwoju pieczy zastępczej identyfikowały główne problemy, wskazywały zadania oraz cele zaplanowane do osiągnięcia, jednak nie zostały one zwymiarowane poprzez określenie wartości mierników umożliwiających monitorowanie stopnia ich osiągnięcia. PCPR udzielało pomocy wszystkim usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej spełniającym wymogi określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴, a wydawanie decyzji administracyjnych je przyznających co do zasady odbywało się zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. W przypadku jednej decyzji Centrum nie zachowało właściwej formy zawiadomienia o niezafatwieniu sprawy w terminie. W PCPR przestrzegano wymaganego dla uzyskania pomocy okresu pobytu w pieczy zastępczej, a także prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę. We wszystkich skontrolowanych przypadkach ustalono pomoc w prawidłowej wysokości, wyegzekwowano terminowe wyznaczenie opiekuna oraz opracowanie Indywidualnego Programu Usamodzielniania⁶. W żadnym spośród 30 przeanalizowanych IPU nie określono jednak zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielniania. Kontrola wykazała, że zdecydowana większość spośród byłych wychowanków pieczy zastępczej, którzy w latach 2020-2022 podjęli proces usamodzielniania (23 na 30 osób) realizowała zobowiązania zawarte w IPU. W przypadku trzech wychowanków, którzy zakończyli proces usamodzielniania w okresie objętym kontrolą, nie dokonano oceny końcowej procesu usamodzielniania, o której mowa w art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej.

Wskazane nieprawidłowości, jakkolwiek stanowiły naruszenie obowiązujących przepisów, nie skutkowały zagrożeniem interesów usamodzielnianych wychowanków ani pozbawieniem ich należnej pomocy.

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

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm., dalej: „ustawa o pieczy zastępczej”.

⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej: „Kpa”.

⁶ Dalej: „IPU” i „program usamodzielniania”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

Od 2018 r.⁸ w PCPR w dziale do spraw rodziny, pieczy zastępczej, cudzoziemców i przeciwdziałania przemocy, funkcjonował zespół do spraw odpłatności i porozumień w zakresie pieczy zastępczej oraz zespół ds. rodziny, pieczy zastępczej cudzoziemców i przeciwdziałania przemocy, do którego zadań należało m.in. wsparcie wychowanków usamodzielnianych – pomoc przy sporządzaniu IPU, kierowanie wychowanków do mieszkań chronionych oraz przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki osobom opuszczającym rodziny zastępcze i placówki. Zgodnie z uchwałą nr 64/193/21 Zarządu Powiatu Zgierskiego z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego PCPR w Zgierzu, w Dziale do spraw pieczy zastępczej, cudzoziemców i przeciwdziałania przemocy wyodrębniono dwa stanowiska wieloosobowe: do spraw pieczy zastępczej (do którego zadań należało m.in. opracowanie i realizacja programów z zakresu pieczy zastępczej oraz wsparcie i realizacja świadczeń dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej) oraz stanowisko specjalistyczne (do zadań którego należało m.in. udzielanie pomocy psychologicznej i pedagogicznej dziecku i rodzinie). Jak wyjaśniła Dyrektor, Zespół ds. pieczy zastępczej został zastąpiony przez wieloosobowe stanowisko ds. pieczy zastępczej. Stanowisko to, oprócz zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej, realizowało również inne zadania, niezwiązane z pieczą zastępczą. (więcej informacji w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 6-22, 544)

W latach 2020-2022 w PCPR zatrudniano odpowiednio 18, 19 i 20 osób, w tym na stanowiskach związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej dziewięciu w 2020 r. i ośmiu pracowników latach 2021 i 2022. W okresie objętym kontrolą żaden z pracowników PCPR nie pełnił funkcji opiekuna usamodzielnienia. Na stanowisku koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej w 2020 r. zatrudniono dwie osoby, a w latach 2021 i 2022 r. jedną osobę. Liczba rodzin objętych opieką jednego koordynatora, zgodnie z art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej nie przekraczała 15. Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, opieką koordynatora obejmuje się rodziny zastępcze na ich wniosek. Ponadto, brana jest pod uwagę specyfika rodziny, ilość dzieci przebywających w rodzinie zastępczej, pojawiające się problemy, sytuacja dzieci, ich poziom edukacji szkolnej. W związku z tym, ponieważ rodziny nie były zainteresowane objęciem ich opieką przez koordynatora i nie złożyły wniosku, funkcję tą zgodnie z art. 77 ust. 2 powołanej ustawy, wykonuje organizator rodzinnej pieczy zastępczej. Nad takimi rodzinami z ramienia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej opiekę pełni czterech pracowników socjalnych zatrudnionych w PCPR w Zgierzu.

(akta kontroli str. 28, 444-448, 548, 550-552)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor PCPR dwukrotnie zwracała się do starosty o zwiększenie liczby etatów (zatrudnienie na stanowisku pedagoga w 2021 r.

⁷ 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.

⁸ Uchwała nr 49/176/18 Zarządu Powiatu Zgierskiego z dnia 4 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego PCPR w Zgierzu.

i referenta ds. realizacji zadań PFRON w 2022 r.). Zarząd Powiatu przychylił się jedynie do zatrudnienia pedagoga.

(akta kontroli str. 6-22, 28, 444-448, 548-552)

Informacje dotyczące liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia oraz z tym związanych potrzeb finansowych, PCPR prowadziło w formie bazy danych ujętej w informatycznym systemie Pomost, dotyczącym pomocy społecznej, a także z informacji pozyskanych podczas posiedzeń zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej oraz informacji przekazywanych przez organizatora pieczy zastępczej z terenów innych powiatów o planowanym terminie usamodzielnienia się wychowanka.

(akta kontroli str. 539)

Gromadzenie informacji o potrzebach związanych z finansowaniem wychowanków pieczy zastępczej w PCPR odbywało się na podstawie wydatków z roku poprzedniego. Jak wyjaśniła Dyrektor, *plany finansowe tworzone są w oparciu o średnie miesięczne wydatki w roku poprzedzającym dodatkowo powiększone o wysokość inflacji z danego roku. Trudno jest prognozować wydatki z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, ponieważ w ostatnich latach waloryzacja świadczeń odbywa się co roku a informacja o jej wysokości ogłaszana jest np. na 2-3 miesiące przed jej wprowadzeniem (np. w roku 2023 ogłoszona została dopiero w dniu 29 marca 2023 r. i wprowadzi zmianę wysokości świadczeń od 1 czerwca 2023 r.). Natomiast plany wydatków na następny rok tworzone są do końca września poprzedniego roku. Prognozowanie wydatków na podstawie Indywidualnych Programów Usamodzielnienia jest mało wiarygodne, gdyż wychowankowie często zmieniają zdanie odnośnie terminu opuszczenia rodziny lub placówki, czy przerywają naukę.*

(akta kontroli str. 543-544)

Liczba zaplanowanych i zrealizowanych usamodzielnień wychowanków pieczy zastępczej w latach 2020-2022 kształtowała się na tym samym poziomie, tzn. wszyscy wychowankowie, którzy złożyli wnioski o wypłacenie pomocy otrzymali wnioskowaną pomoc z wyjątkiem czterech wychowanków, którym odmówiono pomocy na kontynuowanie nauki z uwagi na niespełnianie przez nich wymagań ustawowych. Liczba zaplanowanych i zrealizowanych usamodzielnień w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: 80, 75 i 73.

(akta kontroli str. 549)

PCPR w Zgierzu przed rozpoczęciem procesu usamodzielnienia nie dysponowało wiedzą ilu wychowanków nie jest zainteresowanych otrzymaniem pomocy z tytułu usamodzielnienia. Jak wyjaśniła Dyrektor: *zakładamy, iż każdy wychowanek wkraczający w dorosłość będzie ubiegał się o przysługujące mu świadczenia i zostaną mu one wypłacone. Ponadto każdemu wychowankowi podczas sporządzania IPU jest przekazywana informacja, jakie świadczenia mu przysługują i jakie są warunki ich otrzymania. Jak dotychczas, każdy z wychowanków podczas sporządzania IPU deklarował w nim ubieganie się o powyższe świadczenia.*

W okresie objętym kontrolą nie zgłosiło się po świadczenia wynikające z usamodzielniania dwudziestu wychowanków⁹, tj.:

- w 2020 r. – sześciu wychowanków (trzech wychowanków domów dziecka i trzech z rodzin zastępczych)
- w 2021 r. – sześciu wychowanków (czterech wychowanków domów dziecka i dwóch z rodzin zastępczych)

⁹ Osoby, które nie złożyły wniosków w terminach wynikających z IPU ale nie osiągnęły jeszcze wieku, który nie pozwala im na otrzymanie pomocy. Świadczenia mogą im jeszcze zostać wypłacone.

- w 2022 r. – ośmiu wychowanków (trzech wychowanków domów dziecka i pięciu z rodzin zastępczych).

Przyczynami były m.in. usamodzielnianie się poza Powiatem Zgierskim, pobyt w areszcie czy wyjazd za granicę. Jak wyjaśniła Dyrektor, w większości przypadków przyczyny niezgłoszenia się po świadczenia nie były znane. PCPR w Zgierzu za każdym razem podejmowało działania mające na celu wyjaśnienie przyczyn niezłożenia przez wychowanka wniosków, poprzez kontakt z opiekunem usamodzielnia, z wychowawcą z placówki czy z byłą rodziną zastępczą. Za każdym razem była podejmowana próba nawiązania bezpośredniego kontaktu z wychowankiem. Osobom, które nie podjęły procesu usamodzielnienia nie było można udzielić jakiegokolwiek innego wsparcia lub poinformować ich o takiej możliwości, gdyż zmienili numer telefonu lub zmienili adres pobytu. *Ponadto zdarzają się przypadki, iż wychowankowie zgłaszają się po przysługujące im świadczenia, po kilkunastu miesiącach czy kilku latach od czasu rozpoczęcia usamodzielnienia się. Na pytanie: „Dlaczego, wcześniej nie zgłosił się po przysługującą pomoc?”, najczęściej pada odpowiedź, iż przerwali naukę, poszli do pracy, a teraz otrzymali mieszkanie i chcieliby ubiegać się o pomoc na usamodzielnienie oraz zagospodarowanie aby móc je wyremontować i wyposażyć.*

(akta kontroli str.544)

Wydatki powiatu ogółem w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły odpowiednio: 158 981,7 tys. zł, 196 062,0 tys. zł oraz 202 789,8 tys. zł, natomiast wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej wyniosły odpowiednio: 12 871,6 tys. zł, 16 854,4 tys. zł oraz 13 882,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 8%, 9% i 7% wydatków powiatu ogółem.

(akta kontroli str. 550-552)

Analiza kwot o jakie wnioskowało PCPR, przyjętych w uchwale budżetowej oraz wydatkowanych w poszczególnych latach wykazała, iż środki na zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej dotyczące usamodzielniania były wystarczające.

Plan i wykonanie wydatków przedstawiały się następująco:

- w 2020 r. PCPR zgłosiło potrzebę zaplanowania 3 297,9 tys. zł z przeznaczeniem na usamodzielnienia i świadczenia dla rodzinnych form pieczy zastępczej¹⁰ i tyle samo zostało ujęte w uchwale budżetowej. Po zmianach kwota ta wyniosła 3 260,1 tys. zł, z czego na usamodzielnienia wydatkowano 441,7 tys. zł (w tym: 258,9 tys. zł na kontynuowanie nauki, 123,2 tys. zł na usamodzielnienie, 34,8 tys. zł na zagospodarowanie oraz 24,7 tys. zł na mieszkanie chronione);
- w 2021 r. PCPR zgłosiło potrzebę zaplanowania 3 385,8 tys. zł, natomiast 3 370,6 tys. zł zostało ujęte w uchwale budżetowej. Po zmianach kwota ta wyniosła 3 434,4 tys. zł, z czego na usamodzielnienia wydatkowano 371,5 tys. zł (w tym: 283,2 tys. zł na kontynuowanie nauki, 46,1 tys. zł na usamodzielnienie, 24,9 tys. zł na zagospodarowanie i 27,2 tys. zł na mieszkanie chronione);
- w 2022 r. PCPR zgłosiło potrzebę zaplanowania 3 522,8 tys. zł, natomiast 767,2 tys. zł zostało ujęte w uchwale budżetowej. Po zmianach kwota ta uległa znacznej podwyżce na 3 632,1 tys. zł, z czego na usamodzielnienia wydatkowano 465,0 tys. zł (w tym: 301,1 tys. zł na kontynuowanie nauki, 109,3 tys. zł na usamodzielnienie, 22,5 tys. zł na zagospodarowanie i 32,1 tys. zł na mieszkania chronione).

¹⁰ Z uwagi na konstrukcję planów wydatków, PCPR nie miało możliwości wyodrębnienia z planów środków przeznaczonych tylko na usamodzielnienie. PCPR konstruując budżet nie wyszczególniał środków własnych na pomoc dla osób usamodzielnianych oraz nie dokonywał szacunków w tym zakresie.

(akta kontroli str. 550-552)

Zgodnie z Uchwałą nr XL/410/13 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 25 października 2013 r. pomoc na zagospodarowanie, o której mowa w art. 150 ustawy o pieczy zastępczej, została zwiększona z ówczesnej kwoty 1,5 tys. zł na kwotę 2,5 tys. zł. Kwota ta obowiązywała przez cały okres kontrolowany i nie została zmieniona do momentu zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 636)

W okresie objętym kontrolą liczba osób usamodzielnianych zwracających się o wsparcie wyniosła odpowiednio: 80, 85 i 73.

W 2020 r. w ramach pomocy dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, PCPR wypłaciło łącznie 416,9 tys. zł, w tym:

- 514 świadczeń (64 osób) na kontynuowanie nauki, o łącznej kwocie 258,9 tys. zł;
- 21 świadczeń (21 osób) na usamodzielnienie, o łącznej kwocie 123,2 tys. zł;
- 14 świadczeń (14 osób) na zagospodarowanie, o łącznej kwocie 34,8 tys. zł.

W 2021 r. pomoc dla usamodzielnianych wychowanków wyniosła łącznie 354,2 tys. zł, w tym:

- 533 świadczenia (62 osoby) na kontynuowanie nauki, o łącznej kwocie 283,2 zł;
- 10 świadczeń (10 osób) na usamodzielnienie, o łącznej kwocie 46,1 tys. zł;
- 10 świadczeń (10 osób) na zagospodarowanie, o łącznej kwocie 24,9 tys. zł.

W 2022 r. PCPR wypłaciło łącznie 432,9 tys. zł w tym:

- 522 świadczenia (62 osoby) na kontynuowanie nauki, o łącznej kwocie 301,1 tys. zł;
- dziewięć świadczeń na usamodzielnienie (dziewięć osób), o łącznej kwocie 109,3 tys. zł;
- dziewięć świadczeń na zagospodarowanie (dziewięć osób), o łącznej kwocie 22,5 tys. zł.

PCPR udzieliło pomocy w uzyskaniu lokalu mieszkalnego, w formie mieszkania chronionego¹¹ w 2020 r. i 2021 r. czterem wychowankom, natomiast w 2022 r. trzem.

Powiat Zgierski nie posiadał zasobów lokalowych dlatego PCPR nie udzielało pomocy w uzyskaniu mieszkania z zasobów Powiatu. Do PCPR nie zgłosili się również wychowankowie z prośbą o udzielenie pomocy w uzyskaniu zatrudnienia ani na zagospodarowanie w formie rzeczowej.

PCPR w Zgierzu nie prowadziło dokumentacji i statystyki dotyczącej pomocy prawnej i psychologicznej dla wychowanków. Jak wyjaśniła Dyrektor, pomoc specjalistów (prawnik, psycholog) udzielana jest na bieżąco wychowankom, którzy się po nią zgłaszają.

(akta kontroli str. 550-552, 548)

W kontrolowanym okresie wydano cztery decyzje odmowne dotyczące pomocy na kontynuowanie nauki (po jednej w 2020 r. i 2021 r. oraz dwie w 2022 r.). Wszystkie decyzje odmowne były zasadne i dotyczyły okoliczności określonych w art. 146-148 ustawy o pieczy zastępczej¹². W latach 2020-2022 nie wystąpiły przypadki, w których wychowanek nie został objęty żadnymi formami pomocy przewidzianymi

¹¹ Z zasobów Powiatu Zgierskiego.

¹² tj. czterokrotna zmiana szkoły, rozpoczęcie nauki w szkole niższego szczebla po ukończeniu szkoły wyższego szczebla, przebywanie na długotrwałym zwolnieniu

w art. 140 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, pomimo iż pomoc ta mu przysługiwała i wystąpił o nią z wnioskiem.

(akta kontroli str. 538, 548)

Analiza dokumentacji 30 wychowanków¹³ usamodzielnianych w latach 2020-2022 wykazała, iż:

- wszystkie przyjmowane do rozpatrzenia wnioski wychowanków o przyznanie pomocy spełniały warunki pod względem formalnym (do wniosku dołączano wszystkie wymagane dokumenty);
- wydanie na podstawie ww. wniosków (40) decyzji administracyjnych odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 kpa;
- przestrzegano wymaganego dla uzyskania pomocy okresu pobytu w pieczy zastępczej, a także prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę, zgodnie z art. 142 ustawy o pieczy zastępczej¹⁴;
- we wszystkich przypadkach ustalono pomoc w prawidłowej wysokości, tj. zgodnie z art. 146 i 149 ustawy o pieczy oraz obowiązującą uchwałą Rady Powiatu Zgierskiego;
- 39 (z 40 poddanych kontroli) decyzji zostało wydanych z zachowaniem terminowości, o której mowa w art. 35 kpa. W przypadku jednej decyzji nie zachowano właściwej formy zawiadomienia o niezalutwieniu sprawy w terminie (więcej informacji w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- wszystkie decyzje zostały wydane po złożeniu wniosku i zatwierdzeniu Indywidualnego Programu Usamodzielniania¹⁵, zawierającego informacje określone w art. 145 ust. 1 pkt 1 oraz sporządzonego w trybie ustalonym w art. 145 ust. 2-4 ustawy o pieczy zastępczej;
- w żadnym z przypadków decyzje nie były zaskarżane oraz wnioskujący nie odwoływali się od wydanej decyzji.

(akta kontroli str. 581-582)

Średni czas, jaki upłynął od złożenia wniosku o przyznanie pomocy do wydania decyzji administracyjnej, wynosił 9 dni. W jednym przypadku decyzja została wydana tego samego dnia, w którym został złożony wniosek, natomiast w dziewięciu – w dniu następnym.

W trzech przypadkach okres, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku do wydania decyzji wynosił: 46, 49 i 140 dni.

Wydanie decyzji po upływie 46 i 49 dni od złożenia przez wychowanków wniosków, wynikało z konieczności ich uzupełnienia. W pierwszym do wniosku o pomoc na kontynuowanie nauki nie załączono zaświadczenia ze szkoły. Wychowankę zobowiązano do uzupełnienia wniosku o stosowne zaświadczenie, czego nie uczyniła. W tej sprawie PCPR wystąpił o informację do szkoły. Z uzyskanej informacji wynikało, że wychowanka nie realizowała obowiązku szkolnego. PCPR wydał w tej sprawie decyzję zawieszającą przyznanie pomocy¹⁶. W drugim przypadku pomoc na usamodzielnienie mogła zostać przyznana po opuszczeniu przez wychowankę rodziny zastępczej, co wychowanek planował po upływie ponad miesiąca od dnia złożenia wniosku. W tym czasie został zobowiązany do

¹³ W tym: 18 osób korzystających z pomocy na kontynuowanie nauki, 12 osób z pomocy na usamodzielnienie, 6 osób na zagospodarowanie oraz 4 osoby korzystające z mieszkania chronionego. Siedem osób przerwało proces usamodzielniania.

¹⁴ Obowiązującym w okresie kontrolowanym, uchylony przez art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 7 października 2022 r. (Dz.U.2022.2140) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 lutego 2023 r.

¹⁵ Dalej: „IPU”, „Program” i „Program Usamodzielniania”.

¹⁶ Decyzja nr PCPR-POW.5412.14.2020 z dnia 01 czerwca 2020 r.

uzupełnienia przedłożonej dokumentacji. Pomoc została przyznana po opuszczeniu pieczy zastępczej i stosownym uzupełnieniu wniosku¹⁷. W obu ww. przypadkach wystąpił ponad miesięczny okres od wystąpienia o uzupełnienie dokumentów do ich otrzymania przez PCPR.

Wydanie decyzji po upływie 140 dni od złożenia przez wychowanka wniosku o przyznanie mieszkania chronionego wynikało z faktu, iż wniosek ten został złożony do PCPR ponad cztery miesiące przed planowanym opuszczeniem przez wychowanka placówki opiekuńczo-wychowawczej. O przyczynach niewydania decyzji oraz o terminie jej wydania strona została poinformowana w formie ustnej (więcej informacji w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 555-562, 581-582)

PCPR opracowało Powiatowe Programy Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Zgierskim na lata 2018-2020 i 2021-2023¹⁸. Przygotowano je w oparciu o diagnozę sytuacji rodzinnej pieczy zastępczej funkcjonującej na terenie Powiatu Zgierskiego i aktualne potrzeby wynikające z konieczności umieszczania dzieci poza rodzinami biologicznymi. W Programach określono cel dotyczący wsparcia procesu usamodzielniania pełnoletnich wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej poprzez:

- wsparcie finansowe i rzeczowe (w ciągu 30 dni od złożenia wniosku);
- pomoc z pozyskiwaniu różnych form mieszkań dla usamodzielnianych wychowanków (mieszkania chronione, socjalne)
- prowadzenie mieszkania chronionego na terenie powiatu dla wychowanków pieczy zastępczej;
- organizowanie wsparcia wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą poprzez udzielanie specjalistycznego poradnictwa psychologicznego, pedagogicznego i prawnego, celem zapobiegania wykluczeniu społecznemu.

Jako zakładane rezultaty w zakresie usamodzielniania wychowanków ustalono zapewnienie kompleksowej pomocy osobom usamodzielnianym oraz wsparcie w realizacji indywidualnych programów usamodzielniania, w tym poprzez wsparcie finansowe i rzeczowe oraz wzmocnienie procesu aktywizowania osób usamodzielnianych do uczestnictwa w życiu społecznym, kontynuowania nauki, uzyskiwania kwalifikacji zawodowych oraz podejmowania zatrudnienia.

(akta kontroli str. 29-65)

Koordynatorem Programu ustalono PCPR, przy współpracy m.in. z rodzinami zastępczymi, placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, poradniami, rodzinami biologicznymi i pomocowymi oraz placówkami oświatowymi. PCPR prawidłowo monitorowało i koordynowało Program, zgodnie z zasadami w nim określonymi, tj. poprzez sporządzenie corocznych sprawozdań oraz analiz wskaźników określonych w Programie w stosunku do lat ubiegłych. Wskaźniki, o których mowa obejmowały m.in.: liczbę rodzin zastępczych; liczbę dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych; liczbę wychowanków, którym udzielono wsparcia finansowego na usamodzielnienie; liczbę osób uczestniczących w szkoleniach dla kandydatów i rodzin zastępczych w porównaniu do powstających i istniejących rodzin zastępczych; procentowy wzrost wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych; liczbę osób uczestniczących w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe i kompetencje zatrudnionej kadry placówek opiekuńczo-wychowawczych. W Programie nie określono wartości docelowych wskaźników w postaci mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, o czym szerzej w sekcji

¹⁷ Decyzja nr PCPR-RZ.5401.152.2022 z dnia 26.09.2022 r.

¹⁸ Dalej: „Programy”, „Programy Rozwoju Pieczy”

Stwierdzone nieprawidłowości. Szczegółowe dane dotyczące wskazanych w Programach Pieczy Zastępczej wskaźników tj. dotyczące ilości dzieci umieszczanych w poszczególnych formach pieczy zastępczej (rodzinnej i instytucjonalnej), ilości osób zgłaszających się na szkolenia dla kandydatów na rodzinę zastępczą, wysokości wydatków ponoszonych na świadczenia dla rodzin zastępczych i usamodzielnianych wychowanków, czy kosztów ponoszonych przez powiat na utrzymanie placówek opiekuńczo-wychowawczych, każdorazowo były porównywane z rokiem poprzednim i odnotowywane w sprawozdaniach, i tym samym poddawane ciągłej analizie i monitorowaniu.

(akta kontroli str. 29-120, 560)

W okresie objętym kontrolą zarząd powiatu (lub upoważniona przez zarząd powiatu osoba/osoby) nie przeprowadzał kontroli u organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w zakresie realizacji zadań związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej. W latach 2020-2022 nie wpłynęły także skargi ani wnioski dotyczące prowadzenia przez PCPR procesu usamodzielniania wychowanków.

(akta kontroli str. 563)

Realizując obowiązek wynikający z art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, Dyrektor PCPR corocznie składała zarządowi powiatu sprawozdania z działalności Centrum, w których ujęto wykaz potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Sprawy związane z usamodzielnieniem wychowanków zostały w nich określone w punkcie *Usamodzielnianie wychowanków opuszczających rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy i specjalny ośrodek wychowawczy*, w którym to dokonano analizy i podsumowania działań PCPR dotyczących usamodzielniania. Wśród potrzeb ujętych w sprawozdaniach znalazły się m.in. kontynuacja promocji idei rodzicielstwa zastępczego i tworzenia nowych zawodowych rodzin zastępczych, kontynuacja działań podnoszących kompetencje wychowanków rodzin zastępczych i zinstytucjonalizowanych form opiekuńczych oraz organizowanie szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze. W wykazach potrzeb nie ujęto spraw związanych z usamodzielnieniem się wychowanków pieczy zastępczej i zabezpieczenia środków na ten cel. Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR *składane corocznie sprawozdania z działalności PCPR obejmują informacje dotyczące tego, co zostało zrealizowane i jakie były wydatki na ten cel. Sprawozdanie takie jest corocznie opracowywane do pierwszych dni miesiąca marca, a następnie referowane na marcowej sesji Rady Powiatu Zgierskiego. Środki przeznaczone na usamodzielnienie dla wychowanków pieczy zastępczej planowane są w dwóch rozdziałach finansowych. W pierwszym rozdziale oprócz świadczeń dla usamodzielnianych wychowanków znajdują się środki dla rodzin zastępczych, wynagrodzenie koordynatora, świadczenia dla dziecka cudzoziemskiego (finansowane przez skarb państwa), wynagrodzenia zawodowych rodzin zastępczych, świadczenia 500+ dla rodzin zastępczych (finansowane przez skarb państwa). W drugim zaś rozdziale znajdują się środki na usamodzielnienia wychowanków z pieczy zastępczej typu instytucjonalnego oraz usamodzielnienia wynikające z art. 88 ustawy o pomocy społecznej*

Dane dotyczące pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej i realizacji procesu ich wsparcia nie były zawarte w ocenie zasobów pomocy społecznej. W pozostałych sprawozdaniach¹⁹ ww. dane były wzajemnie spójne i wynikały z dokumentów źródłowych.

(akta kontroli str. 121-340, 555-562)

¹⁹ Sprawozdania z działalności PCPR, sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz sprawozdania z realizacji powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej

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

1. W Programach Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Zgierskim na lata 2018-2020 i 2021-2023 nie określono wartości wskaźników w postaci mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, w tym w odniesieniu do wychowanków pieczy zastępczej i zadań związanych z ich usamodzielnieniem.

Jak wyjaśniła Dyrektor, z uwagi na specyfikę celów (umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej), nie ma możliwości określenia docelowych wartości wskaźników, umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów, gdyż zarówno umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, jakkolwiek zmiana formy pieczy zastępczej (przeniesienie dziecka np. z rodziny zastępczej do pieczy instytucjonalnej), czy powrót dziecka pod opiekę rodziców biologicznych nie jest zależne od PCPR w Zgierzu, tylko od decyzji sądu. Niestety dosyć często zdarza się, iż sugestie czy wnioski PCPR są ignorowane przez sędziego i postanowienia sądu dotyczące umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej są niezgodnie z oczekiwaniami PCPR. Ponadto umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest najczęściej konsekwencją nieskuteczności działań i pracy z rodziną, która powinna mieć wcześniej miejsce, a która powinna być realizowana przez instytucje do tego zobowiązane - m.in. przez kuratorów sądowych, czy ośrodek pomocy społecznej lub inny podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania - zgodnie z art. 10 ustawy o pieczy zastępczej. Trudno w takiej sytuacji zakładać osiągnięcie jakiegoś celu, skoro PCPR nie ma wpływu na decyzję sądu, czy na pracę ośrodków pomocy społecznej.

NIK wskazuje, że aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy cel został zrealizowany, do każdego celu należy określić miernik. Przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnieść się do rezultatu jaki ma być osiągnięty; mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ; bazować na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach²⁰. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia²¹.

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

(akta kontroli str. 29-120, 560)

2. Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi PCPR, komórce odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej powierzono inne zadania, niewynikające z ustawy o pieczy zastępczej. W przypadku aktualnie obowiązującego regulaminu²², w dziale ds. pieczy zastępczej, cudzoziemców i przeciwdziałania przemocy wyodrębniono wieloosobowe stanowisko ds. pieczy zastępczej, które było również odpowiedzialne m.in. za: tworzenie i realizację programów z zakresu przemocy domowej, pomoc osobom mającym trudności w integracji ze

²⁰ Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

²¹ Pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

²² Przyjętego uchwałą Zarządu Powiatu Zgierskiego z 2 grudnia 2021 r.

środowiskiem, które otrzymały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, czy też prowadzenie i realizację świadczeń dla posiadaczy Karty Polaka.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że tworząc ww. stanowisko przypisano mu rozszerzone kompetencje o nowe zadania wynikające z powszechnie obowiązujących ustaw.

Działanie takie było niezgodne z przepisem art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, który stanowi, że w przypadku gdy organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, w centrum tym tworzy się zespół do spraw rodzinnej pieczy zastępczej.

NIK wskazuje, że jakkolwiek ustawa o pieczy zastępczej nie doprecyzowuje kto wchodzi w skład takiego zespołu, jak również kto kieruje jego pracami i jaki jest zakres jego zadań, samodzielności i odpowiedzialności, to bezspornym pozostaje, że zespół taki nie powinien realizować zadań wynikających z innych ustaw.

(akta kontroli str. 6-22, 544)

3. W przypadku jednego z 40 poddanych kontroli postępowań dotyczących wydania decyzji administracyjnych w sprawie pomocy udzielanej osobom opuszczającym pieczę zastępczą, Centrum nie zachowało pisemnej formy zawiadomienia o niezłażwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 1 Kpa, co było niezgodne z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 Kpa.

Osoba usamodzielniana w dniu 11 lutego 2022 r. złożyła wniosek o przyznanie mieszkania chronionego, przy czym planowała pozostać w placówce opiekuńczo-wychowawczej do czerwca 2022 r. O przyczynach niewydania decyzji oraz o terminie jej wydania nie poinformowano strony w formie pisemnej.

Z wyjaśnień Dyrektora PCPR wynikało, że Centrum ma stały kontakt z wychowankami pieczy zastępczej, a niezbędne informacje, w tym w zakresie możliwości udzielania pomocy dopiero po opuszczeniu pieczy zastępczej, są przekazywane podczas osobistych spotkań.

(akta kontroli str. 555-562, 581-582)

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum co do zasady prawidłowo realizowało działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, pomimo przypisania komórce organizacyjnej PCPR odpowiedzialnej za realizację zadań z ww. zakresu również innych zadań, niezwiązanych z pieczę zastępczą. Pracownicy działu do spraw rodziny, pieczy zastępczej, cudzoziemców i przeciwdziałania przemocy dokonywali odpowiedniego rozpoznawania potrzeb w zakresie liczby osób przewidzianych do usamodzielnienia oraz prawidłowo rozpatrywali wnioski i przyznawali świadczenia w trybie decyzji administracyjnych.

Realizując obowiązek wynikający z art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, Dyrektor PCPR corocznie składała zarządowi powiatu sprawozdania z działalności Centrum. PCPR opracowało również Powiatowe Programy Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Zgierskim na lata 2018-2020 i 2021-2023, które zostały przygotowane w oparciu o diagnozę sytuacji rodzinnej pieczy zastępczej funkcjonującej na terenie Powiatu Zgierskiego i aktualne potrzeby. W programach nie określono jednak wartości docelowych wskaźników w postaci mierników umożliwiających monitorowanie stopnia osiągnięcia celów programów. Ponadto w przypadku jednej z 40 objętych kontrolą decyzji wydanych w sprawie pomocy udzielanej osobom usamodzielniającym się, Centrum nie zachowało właściwej formy zawiadomienia o niezłażwieniu sprawy w terminie.



2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą

Opis stanu faktycznego

Ogólne informacje dotyczące usamodzielniania, tj. form pomocy dla usamodzielnianych, procedury wyznaczenia opiekuna oraz informacja o konieczności opracowania IPU, zamieszczone były na stronie Biuletynu Informacji Publicznej PCPR, gdzie nie została jednak opisana szczegółowa procedura ubiegania się o pomoc oraz wykaz dokumentów, które należy złożyć z wnioskiem. Jak wyjaśniła Dyrektor, osoby usamodzielniające się z rodzin zastępczych – przed ukończeniem 18 roku życia informowane były przez pracownika socjalnego opiekującego się rodziną, podobnie jak i rodzina zastępcza, o dalszych działaniach i warunkach, jakie należy spełniać po osiągnięciu pełnoletności, aby ubiegać się o świadczenia i pomoc. Ponownie, informacje te są wychowankowi i opiekunowi usamodzielnienia przekazywane podczas sporządzania IPU. Ponadto, informacje przekazywane były wychowankom na bieżąco, podczas indywidualnych rozmów. W przypadku wychowanków placówek, informacje takie przekazywane są przez wychowawców lub podczas spotkań organizowanych na terenie placówki z pracownikiem PCPR odpowiedzialnym za usamodzielnienia.

(akta kontroli str. 540, 557)

Szczegółowa analiza dokumentacji 30 wychowanków usamodzielnianych w kontrolowanym okresie wykazała iż:

- wszyscy wychowankowie co najmniej rok przed osiągnięciem pełnoletności wskazywali osobę, która podejmie się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia;
- wszyscy opiekunowie przedstawili pisemne zgody na pełnienie tej funkcji;
- w 12 przypadkach opiekunem został rodzic zastępczy, w 10 przypadkach wychowawca/pracownik placówki opiekuńczo-wychowawczej, w trzech pracownik socjalny, w trzech rodzeństwo lub kuzynostwo oraz po jednym przypadku - matka lub ojczym;
- we wszystkich przypadkach IPU został opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności;
- średni czas jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia wyniósł siedem miesięcy (czas trwania najdłuższej procedury wyniósł 15 miesięcy, a najkrótszej cztery dni).

Jak wyjaśniła Dyrektor, zgodnie z art. 145 ust 4 ww. ustawy, IPU jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, w związku z tym ramy czasowe zawarte w przepisach określają tylko minimalne okresy czasu (do ukończenia 18 lat przez wychowanka) na sporządzenie ww. dokumentów. Dwa przypadki najdłuższej procedury, dotyczące wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych dotyczyły:

- w jednym przypadku wyznaczenie opiekuna usamodzielnienia nastąpiło w lutym 2016 r., program został sporządzony w grudniu 2016 r., podczas gdy wychowanka kończyła 18 lat w styczniu 2017 r.
- w drugim z przypadków wyznaczenie opiekuna miało miejsce w lutym 2019 r., a program został sporządzony w marcu 2020 r., podczas gdy wychowanka kończyła 18 lat w kwietniu 2020 r. W obu przypadkach zostały

zachowane minimalne okresy czasu, o których mowa w art. 145 ww. ustawy dotyczących wyznaczenia opiekuna usamodzielnienia i sporządzenia IPU.

(akta kontroli str. 558, 581-582)

Analiza 30 IPU wybranych do badania wykazała, iż:

- wszystkie programy zostały zatwierdzone przez kierownika PCPR właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie;
- programy zawierały zadania przewidziane do realizacji (m.in. zdobycie kwalifikacji – ukończenie szkoły, czy uzyskanie mieszkania – złożenie wniosku o przyznanie mieszkania z zasobów gminy) oraz sposób i formy ich realizacji;
- w programach nie zawarto informacji nt. osób odpowiedzialnych i instytucji wspierających, nie ujęto zobowiązań opiekuna wobec wychowanka i PCPR, Jak wyjaśniła Dyrektor, nie ma ustawowego wzoru IPU, podobnie jak brak jest przepisów określających zadania opiekuna usamodzielnienia. Przy opracowywaniu wzoru druków tych dokumentów na potrzeby PCPR w Zgierzu kierowano się przede wszystkim doświadczeniem i tym, co jest ważne dla wychowanka w procesie usamodzielnienia. Jeśli okazywało się, iż w opracowanych wzorach druków brakuje jakiegoś ważnego zagadnienia lub sytuacja prawna uległa zmianie, druki te były na bieżąco modyfikowane i dostosowywane do potrzeb;
- w żadnym z IPU nie określono zakresu współdziałania wychowanka z opiekunem, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- we wszystkich dokumentacjach 30 wychowanków nie zamieszczono informacji/oceny jak osoby zaangażowane w IPU wywiązywały się z obowiązków w nim zawartych. Nie odnotowywano także częstotliwości kontaktów opiekuna z wychowankiem. Jak wyjaśniła Dyrektor, w większości przypadków wychowankowie mają stały kontakt z opiekunem usamodzielnienia, gdyż jest nim np. była rodzina zastępcza, czy wychowawca z placówki. *Naszym zdaniem częstotliwość kontaktów opiekuna usamodzielnienia z wychowankiem powinna wynikać przede wszystkim z potrzeb wychowanka a nie tego, co będzie określone w dokumencie*;
- w 22 przypadkach określono termin realizacji zadań podając miesiąc i rok (np. ukończenie szkoły – czerwiec 2020 r., uzyskanie zatrudnienia – lipiec 2020 r.), natomiast w czterech podano jedynie rok realizacji poszczególnych działań. W pozostałych czterech nie określono terminów realizacji zadań. Jak wyjaśniła Dyrektor, *podczas sporządzania z wychowankiem i opiekunem usamodzielnienia IPU, bardzo trudno jest ściśle określić ramy czasowe pewnych działań np. złożenia wniosku o przyznanie mieszkania czy też podjęcie kursów. Takie ramy czasowe z reguły da się określić tylko w przypadku planów dotyczących kontynuacji nauki, kiedy wiadomo jak długo trwa nauka w danym typie szkoły, w której wychowanek planuje się uczyć. Z reguły terminy podjęcia konkretnych działań wpisywane są do IPU, kiedy wychowanek jest zdecydowany na ich realizację i można je czasowo umiejscowić. Niestety, w większości przypadków określenie takich terminów (nawet wskazanie miesiąca) jest niemożliwe, gdyż wychowanek np. chce rozpocząć kurs prawa jazdy, ale uzależnia to od zgromadzenia środków na ten cel, będzie występował o przyznanie mu mieszkania komunalnego, ale wcześniej musi uzyskać dowód osobisty czy jako osoba pełnoletnia uregulować sprawy majątkowe. Trudno na wychowanku „wymusić”*

określony termin realizacji zadania, skoro z dotychczasowego postępowania wychowanka, wynika iż jest „duża szansa” na niezrealizowanie tego w ogóle lub w bliżej nieokreślonej przyszłości. Podanie przez wychowanka konkretnego terminu realizacji zadania i późniejsze jego nie zrealizowanie w podanym terminie w zasadzie może skutkować, zgodnie z art. 148 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zawieszeniem pomocy na kontynuowanie nauki, gdyż osoba usamodzielniana nie realizuje IPU. Teoretycznie, zgodnie z art 145 ust 6 ww. ustawy, w przypadku zmiany w sytuacji życiowej osoby usamodzielnianej, można było dokonać zmiany w IPU ale aby dokonać takiej zmiany niezbędny był opiekun usamodzielnienia, który w danym momencie był niedostępny np. był w pracy. Pełnoletni wychowankowie przynajmniej dwa razy w roku (po feriach i po wakacjach) przedkładają do PCPR w Zgierz zaświadczenia o kontynuacji nauki. Wówczas są przeprowadzane rozmowy przez pracowników PCPR w Zgierzu, co udało im się przez te kilka miesięcy zrealizować i jakiej pomocy oczekują;

- we wszystkich IPU wskazano sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, a także zaplanowane działania w celu uzyskania pomocy w osiągnięciu odpowiednich warunków mieszkaniowych, zatrudnienia czy pomocy finansowej (tj. złożenie wniosku do gminy o uzyskanie mieszkania, złożenie wniosku do PCPR o pomoc na zagospodarowanie, złożenie wniosku o przyjęcie na studia);

(akta kontroli str. 543-549, 558, 581-582)

W PCPR nie wprowadzono pisemnych procedur służących monitorowaniu procesu usamodzielnienia. Jak wyjaśniła Dyrektor, usamodzielnieniami zajmuje się kierownik działu wraz z pracownikiem PCPR w Zgierzu, który współpracował z rodziną zastępczą, gdzie wychowanek wcześniej przebywał lub w przypadku pieczy instytucjonalnej, który najlepiej zna sytuację wychowanka np. z posiedzeń zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka.

Ponadto, za każdym razem, z usamodzielnianym wychowankiem (podczas jego wizyty w PCPR czy rozmowy telefonicznej) przeprowadzane są rozmowy dotyczące szkoły, pracy, dochodów i miejsca zamieszkania. Usamodzielniani wychowankowie mogą zawsze zgłosić się do pracowników PCPR, w celu uzyskania pomocy w rozwiązaniu ewentualnych trudności bądź też pozyskania wsparcia. Wychowankowie zawsze mają możliwość bycia wysłuchanym bez konieczności wcześniejszego umówienia się.

(akta kontroli str. 545)

Analiza dokumentacji 30 wychowanków wykazała, iż 23 terminowo realizowało zobowiązania zawarte w IPU. W przypadku siedmiu wychowanków proces usamodzielniania nie przebiegał terminowo. Pięcioro z nich przerwało proces nauki aby podjąć pracę, a jeden nie wywiązał się z obowiązku dopełnienia formalności związanych z otrzymaniem świadczeń finansowych z MOPS oraz lokalu mieszkalnego. Jeden wychowanek nie zgłosił się do PCPR po ukończeniu 18 lat i opuszczeniu placówki. W takich przypadkach, jeżeli PCPR posiadało możliwość kontaktu z wychowankiem, ponaglało wychowanka pismami i rozmowami dyscyplinującymi, przypominając o obowiązku realizowania IPU.

(akta kontroli str. 581-582)

Z przeanalizowanej dokumentacji, zawartej w teczkach osób usamodzielnianych, nie wynikało czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, PCPR sprawdzało wywiązywanie się przez usamodzielnianych wychowanków z obowiązków zawartych w IPU oraz czy PCPR dokonywało oceny (bieżącej i końcowej) wyników usamodzielniania, a także

czy i jak mierzyło efektywność procesu usamodzielniania. Dyrektor PCPR wyjaśniła, iż przynajmniej dwa razy w roku pracownicy PCPR mają kontakt z wychowankami (związany ze składanymi przez nich wnioskami dotyczącymi kontynuacji nauki). Wówczas jest dokonywana bieżąca weryfikacja wyników usamodzielniania, jakie przez dany okres wychowankom udało się zrealizować oraz gdzie oczekują pomocy ze strony pracowników PCPR.

(akta kontroli str. 536, 559-560)

Z poddanej szczegółowemu badaniu dokumentacji nie wynikało również jak przebiegała współpraca opiekuna usamodzielniania z wychowankiem. Jak wskazano w pkt 1g (obszar II wystąpienia) w IPU nie ujęto zobowiązań opiekuna wobec wychowanka i PCPR oraz zakresu współdziałania wychowanka z opiekunem, dlatego też dokumentacja dostępna w PCPR nie umożliwiała ustalenia czy i w jaki sposób opiekun wywiązywał się z powierzonych mu zadań oraz jaka była częstotliwość kontaktów opiekunów z wychowankiem. Jak wyjaśniła Dyrektor, współpraca PCPR z opiekunami usamodzielniania najczęściej ogranicza się tylko do opiniowana przez opiekuna usamodzielniania składanych przez wychowanka wniosków. Z informacji przekazywanych przez zainteresowane strony, współpraca odbywa się stosownie do potrzeb wychowanka, w większości na co dzień, gdyż opiekunem w przypadku rodzin zastępczych są w większości rodzice zastępczy, a w przypadku wychowanków placówek wychowawczych – wychowawcy tych placówek. Ewentualne nieprawidłowości we współpracy pomiędzy opiekunem usamodzielniania, a wychowankiem są sygnalizowane zarówno przez wychowanków jak i opiekunów, jednak są to sporadyczne przypadki. Jak dodała Dyrektor, pracownikom PCPR trudno jest też określić, czy opiekunowie wskazani przez wychowanka są osobami o odpowiednich kwalifikacjach i kompetencjach do bycia opiekunem usamodzielniania, gdyż przepisy w żaden sposób nie określają, jakie kwalifikacje i kompetencje powinien posiadać opiekun usamodzielniania. Ustawa o pieczy zastępczej w żaden sposób nie określa zadań opiekuna usamodzielniania (co miało miejsce w przypadku ustawy o pomocy społecznej i rozporządzeń wykonawczych), tylko deleguje to na IPU, gdzie określa się zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielniania, co w skrajnych przypadkach, może być określone tylko w jednym zdaniu.

(akta kontroli str. 536, 560)

PCPR posiadało wiedzę oraz monitorowało na co zostały poniesione wydatki ze środków na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie. Wychowankowie zobowiązani byli do przedkładania faktur lub innych potwierdzeń zakupu sprzętu, na zakup którego wnioskowali w swoich wnioskach. Wszystkie wydatki osób, które otrzymały środki na usamodzielnienie znalazły potwierdzenie w przedstawionej w PCPR dokumentacji i pozostawały w ścisłym związku z indywidualnym programem usamodzielniania.

(akta kontroli str. 581-582)

Na podstawie poddanej szczegółowej kontroli dokumentacji 30 wychowanków nie można było jednoznacznie wskazać, że brak standaryzacji przepisów dotyczących IPU powodował sytuacje, że przesyłane informacje dotyczące wychowanka okazywały się niewystarczające dla ośrodków działających na terenie innych powiatów. Jak wyjaśniła Dyrektor brak standaryzacji przepisów dotyczących IPU, nie utrudniały współpracy między podmiotami, tzn. z reguły były one wystarczające dla prawidłowej realizacji zadań, wynikających zarówno z ustawy o pieczy zastępczej, jednakże *w naszej opinii powinny zostać opracowane ramowe wzory dokumentacji, tj. indywidualnego programu usamodzielniania oraz wniosków o udzielenie pomocy pieniężnej na zagospodarowanie oraz na usamodzielnienie, gdyż potrzeba*

standaryzacji tego typu dokumentów widoczna jest w sytuacji, gdy dochodzi do rozpatrywania tego typu dokumentów podczas współpracy z innymi powiatami.

(akta kontroli str. 519-524)

Analiza dokumentacji 30 wychowanków usamodzielnianych w latach 2020-2022 wykazała, iż siedmioro wychowanków przerwało proces usamodzielniania (m.in. w wyniku niezgłoszenia się o pomoc po ukończeniu 18 r.ż. i opracowaniu IPU). Jak wyjaśniła Dyrektor, PCPR w Zgierzu za każdym razem podejmował działania mające na celu wyjaśnienie przyczyn przerwania przez wychowanka procesu usamodzielniania, poprzez kontakt z opiekunem usamodzielnia, z wychowawcą z placówki, czy z byłą rodziną zastępczą. Za każdym razem była podejmowana próba nawiązania bezpośredniego kontaktu z wychowankiem, w celu ustalenia przyczyn niezgłoszenia się do PCPR. Przez brak kontaktu nie było można udzielić jakiegokolwiek wsparcia lub poinformować ich o takiej możliwości. Przyczyny przerwania przez wychowanka procesu usamodzielniania są różnorodne, począwszy od pobytu w areszcie, wyjazdu za granicę, wyprowadzki do innego miasta, czy przerwania nauki. W większości jednak przyczyny przerwania procesu usamodzielniania nie są znane lub udaje się je wyjaśnić dopiero po kilkunastu miesiącach lub latach.

(akta kontroli str. 581-582, 557)

W latach 2020-2022 pomoc na kontynuowanie nauki była zawieszona w dwóch przypadkach: w jednym powodem było nierealizowanie przez wychowankę IPU, w drugim przerwa w nauce pomiędzy szkołą niższego stopnia (technikum), a wyższego stopnia (policealną).

(akta kontroli str. 558)

Wszyscy usamodzielniani wychowankowie (30), których dokumentacja została poddana szczegółowej analizie, przy sporządzeniu IPU jako cele/zadania przewidziane do realizacji zakładali uzyskanie wykształcenia, uzyskanie zatrudnienia, uzyskanie mieszkania oraz uzyskanie pomocy na zagospodarowanie, kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie, a tylko jeden wychowanek (z 30), nie zadeklarował chęci uzyskania/podnoszenia kwalifikacji. Na 206 zaplanowanych do realizacji celów/zadań, zostało zrealizowanych 119 (59%)²³, a 15 (7%)²⁴ było w trakcie realizacji. 54 cele (26%)²⁵ do dnia zakończenia kontroli nie zostały zrealizowane, czego powodem było m.in. oczekiwanie na zakończenie nauki wychowanka lub uzyskanie mieszkania w celu wypłaty świadczenia, przerwanie nauki, a także niezgłoszenie się wychowanka do PCPR (brak kontaktu z wychowankiem) po ukończeniu 18 lat i opuszczeniu pieczy zastępczej. W przypadku 18 celów (8%), nie można było jednoznacznie określić stopnia jego realizacji, gdyż wychowankowie po zakończeniu nauki usamodzielniali się przebywając nadal w rodzinie zastępczej lub pobierali świadczenia na terenie innego powiatu. W przypadku jednego wychowanka, któremu w IPU zaplanowano sześć (z ww. 18 celów), z uwagi na orzeczoną niepełnosprawność i brak możliwości samodzielnego funkcjonowania w życiu społecznym, umieszczono go w Domu Pomocy Społecznej, gdzie realizacja celów nie była możliwa. Z trzech wychowanków, którzy zakończyli proces usamodzielniania jeden zrealizował cele

²³ tj.: 24 cele dotyczące podnoszenia kwalifikacji; 23 uzyskania zatrudnienia; 17 uzyskania wykształcenia oraz 11 dotyczących uzyskania pomocy na kontynuowanie nauki; 14 uzyskania pomocy na usamodzielnienie i 9 uzyskania pomocy na zagospodarowanie

²⁴ tj. po 7 celów dotyczących uzyskania wykształcenia oraz kontynuowania nauki oraz jeden dotyczący uzyskania mieszkania.

²⁵ tj.: 4 cele dotyczące podnoszenia kwalifikacji; po 5 celów dotyczących uzyskania zatrudnienia oraz uzyskania wykształcenia; oraz 6 dotyczących uzyskania pomocy na kontynuowanie nauki; 13 uzyskania pomocy na usamodzielnienie i 18 uzyskania pomocy na zagospodarowanie.

w 100 % natomiast pozostali dwaj w 86 % (nie zrealizowali jednego z zaplanowanych celów)²⁶.

(akta kontroli str. 530-535)

W odniesieniu do działań PCPR związanych z pomocą w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, żaden z wychowanków nie wnioskował w IPU o wsparcie w uzyskaniu mieszkania z zasobów Powiatu, gdyż Powiat Zgierski nie posiadał w swoich zasobach mieszkań socjalnych. W kontrolowanym okresie po cztery osoby złożyły wnioski do PCPR o przyznanie mieszkania chronionego w 2020 r. i 2021 r. oraz trzy w 2022 r. PCPR nie prowadziło również dokumentacji związanej z pomocą wychowankom w uzyskaniu lokalu mieszkalnego z zasobów gminy. Jak wyjaśniła Dyrektor, *PCPR wspomaga wychowanków w kwestiach urzędowych poprzez pomoc przy wypełnianiu wniosków o przydział mieszkania i wsparcie radcy prawnego. Zawsze, ilekroć wychowanek o to poprosi, jest pisane do konkretnego urzędu pismo popierające złożony przez niego wniosek i poświadczające zawarte w nim informacje. Często również zdarza się, iż do urzędu w sprawie mieszkania wraz z wychowankiem udaje się pracownik PCPR. Po otrzymaniu przez wychowanka propozycji mieszkania, często wychowankowie proszą pracowników o pójście wraz z nim na obejrzenie proponowanego mu lokalu mieszkalnego, czy ewentualne zajęcie stanowiska odnośnie przyjęcia czy rezygnacji z proponowanego mieszkania.*

(akta kontroli str. 536, 559)

W objętej szczegółowym badaniem dokumentacji 30 wychowanków w żadnym IPU nie odnotowano chęci wychowanka do uzyskania pomocy w otrzymaniu zatrudnienia. Żaden z wychowanków nie złożył także do PCPR wniosku o jej przyznanie²⁷.

(akta kontroli str. 536)

W przypadku trzech wychowanków, którzy zakończyli proces usamodzielniania w okresie objętym kontrolą nie dokonano oceny końcowej procesu usamodzielniania, o której mowa w art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 581-582, 547, 555-562)

Z 25²⁸ z 30 wychowanków pieczy zastępczej, tylko troje korzystało ze świadczeń pomocy społecznej. Dwoje z nich objętych zostało pracą socjalną, z czego jeden także korzystał ze świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku stałego dla osoby samotnie gospodarującej²⁹. Trzeci z wychowanków otrzymał pomoc na zagospodarowanie z zasobów pomocy społecznej³⁰.

(akta kontroli str. 624-628)

Badając zakres bezrobocia wśród wychowanków pieczy zastępczej z pozyskanych informacji z Powiatowych Urzędów Pracy odpowiednich do miejsca zamieszkania 25 wychowanków (jw.) ustalono, iż pięcioro było zarejestrowanych jako osoba bezrobotna, jednak żaden z nich nie był zarejestrowany w trakcie jednego roku po opuszczeniu pieczy. Okres w jakim osoby te figurowały w ewidencji osób bezrobotnych z reguły wynosił od miesiąca do czterech miesięcy. Jeden wychowanek jako bezrobotny zarejestrowany był przez ponad dwa lata i został wypisany z rejestru w trakcie przeprowadzania kontroli w PCPR (w marcu 2023 r.).

²⁶ Cele dotyczyły uzyskania wykształcenia. Wychowankowie przerwali proces nauki aby podjąć wcześniej pracę.

²⁷ PCPR nie opracował jednolitego wzoru takiego wniosku.

²⁸ W przypadku pozostałych pięciu osób, uzyskanie danych dotyczących nie było możliwe, gdyż wychowankowie nie udzielili informacji PCPR gdzie obecnie zamieszkują.

²⁹ Od czerwca 2021 r. do dnia zakończenia kontroli.

³⁰ W marcu 2022 r.

Drugą osobą zarejestrowaną jako bezrobotna w okresie przeprowadzania kontroli był wychowanek, który po czterech miesiącach został wyrejestrowany (także w marcu 2023 r.)

(akta kontroli str.629-630, 632-633)

Badając trwałość zatrudnienia wychowanków pieczy zastępczej, z pozyskanej informacji z Zakładów Ubezpieczeń Społecznych³¹ odpowiednich do miejsca zamieszkania wychowanków ustalono, iż 21 osób (z 25) uzyskało zatrudnienie, z tego po pięcioro uzyskało je w tym samym roku, w którym opuściło pieczę zastępczą lub dwa lata później, troje rok później, natomiast po dwoje – trzy i siedem lat później. Czworo wychowanków podjęło pracę jeszcze przed opuszczeniem pieczy zastępczej i zostało zatrudnionych jako młodociani pracownicy. Pozostali czterej wychowankowie nie widnieli w ewidencji ZUS. Jeden z wychowanków zmieniał miejsce zatrudnienia trzykrotnie, natomiast trzy osoby dwukrotnie. Jednej zmiany pracy dokonało sześć osób, natomiast 11 wychowanków utrzymało swoje pierwotne miejsce pracy i nie zmieniło pracodawcy w kontrolowanym okresie. W trakcie przeprowadzania kontroli 13 wychowanków posiadało stałe zatrudnienie.

(akta kontroli str. 581-582, 583-623)

W celu zapoznania się z opiniami osób uczestniczących w procesie usamodzielniania przekazano wychowankom oraz ich opiekunom ankiety. Z 65 przekazanych ankiet³², uczestnicy zwrócili cztery³³.

Z treści przekazanych ankiet wynikało, że ankietowani nie mieli problemów przy tworzeniu IPU, jednakże wdrożenie ramowego wzoru IPU i zakresu dokumentacji niezbędnej do jego opracowania uznali jako potrzebne i zasadne. Współpracę pomiędzy opiekunami a wychowankami ankietowani ocenili jako prawidłową i bardzo dobrą. Jako najtrudniejsze w sprawowaniu opieki nad usamodzielnianym wychowankiem opiekunowie wskazywali brak zaangażowania wychowanka w wywiązywaniu się z powierzonych mu zadań, początkowa niechęć do współpracy, a także problemy z ubezpieczeniem zdrowotnym oraz informacją zwrotną ze względu na obowiązujące RODO. Wszyscy opiekunowie posiadali informacje na temat efektów procesu usamodzielniania i oceniali je jako zadowalające. Zdaniem opiekunów, aby poprawić proces usamodzielniania należałoby zwiększyć środki finansowe na cele pomocowe, prowadzić szkolenia z zakresu usamodzielniania oraz zwiększyć stopień zaangażowania i współpracy innych instytucji w miejscu zamieszkania wychowanka odpowiedzialnych za wsparcie (MOPS, GOPS). Zdaniem wychowanka, formą wsparcia jaka przyniosła najwięcej korzyści była pomoc na usamodzielnienie się. Wychowanek nie napotkał żadnych problemów w procesie usamodzielniania i czuł się dobrze przygotowany do samodzielnego życia. Jego zdaniem proces usamodzielniania działał dobrze i w ten sam sposób ocenił jego efekty.

(akta kontroli str. 573-580)

W PCPR nie monitorowano losów wychowanków, których proces usamodzielniania został zakończony. Jak wyjaśniła Dyrektor, w systemie prawnym nie figuruje zapis wskazujący na konieczność monitorowania losów osób, które usamodzielnily się. *Mimo to, drogami nieformalnymi (za pośrednictwem np. byłej rodziny zastępczej czy dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej) dowiadujemy się jak wychowanek radzi sobie w dorosłym życiu. Często zdarza się, iż wychowankowie zapraszają pracowników na swoje śluby lub będąc w pobliżu siedziby PCPR w Zgierzu wejdą*

³¹ Dalej: „ZUS”.

³² 25 ankiet do wychowanków, którzy realizują lub zakończyli realizację IPU, 20 ankiet do wychowanków pieczy zastępczej, którzy przerwali realizację IPU oraz do 20 opiekunów usamodzielnianych wychowanków.

³³ Trzy od opiekunów oraz jedną od wychowanka.

pochwalić się swoją rodziną, pracą czy ukończonym domem. Wychowankowie zawsze mogą zwrócić się do PCPR z prośbą o pomoc (np. pomoc w uzyskaniu miejsca w przedszkolu dla dziecka), poradę prawną czy psychologiczną.

PCPR w Zgierzu nie posiadało też informacji dotyczących zatrudnienia wychowanków pieczy zastępczej. Wychowankowie każdorazowo byli informowani o możliwości rejestracji w Powiatowym Urzędzie Pracy celem np. podniesienia kwalifikacji zawodowych, udział w szkoleniach, stażach i innych formach aktywności zawodowej. W minionych latach, dzięki rejestracji w PUP, wychowankowie mieli opłacane, jako osoby bezrobotne, składki na ubezpieczenie zdrowotne. Trudno w jakikolwiek sposób monitorować podjęcie przez wychowanków zatrudnienia, gdyż większość z nich deklaruje, iż pracuje „na czarno” lub ma umowy „śmieciowe” (umowy – zlecenia zawarte na krótki okres) czy też zmienia pracodawców co najmniej kilka razy w roku.

Informacje o pozyskaniu przez wychowanka lokalu mieszkalnego z zasobów gminy PCPR pozyskiwało poprzez złożenie wniosku przez wychowanka Jak dodała Dyrektor, nie zdarzyło się jeszcze, aby urząd miasta czy gminy, poinformował nas (PCPR) o przyznaniu wychowankowi lokalu mieszkalnego. Ewentualnie taka informacja wpływa do PCPR po pisemnym wniosku o udostępnienie danych. W 2020 r. mieszkania z zasobów lokalowych miast i gmin na terenie powiatu otrzymało siedmiu wychowanków, w roku 2021 – dwóch wychowanków, a w 2022 r. - trzech wychowanków. Standardem jest, iż jeśli wychowanek złoży wniosek o przyznanie mieszkania i poinformuje o tym fakcie PCPR, pracownicy za każdym razem piszą pismo do urzędu popierające złożony wniosek. Niestety pisma z PCPR mają niewielki wpływ na podejmowane przez urzędy decyzje odnośnie przyznania mieszkania usamodzielnianym wychowankom.

Podobnie jak w sytuacji zatrudnienia wychowanków pieczy zastępczej, PCPR nie posiadało danych dotyczących korzystania przez wychowanków ze świadczeń z pomocy społecznej. Jak wyjaśniła Dyrektor, korzystanie przez wychowanka z systemu pomocy społecznej nie ma żadnego znaczenia przy przyznawaniu świadczeń z pieczy zastępczej. Bez względu na sytuację dochodową wychowanka (pracę zawodową, otrzymywanie z ZUS świadczenia czy korzystanie z szeroko pojętej pomocy społecznej – np. dodatek mieszkaniowy, dofinansowanie obiadów) świadczenia dla wychowanków mają stałą wysokość. Wychowankowie, każdorazowo, są informowani o możliwości zgłoszenia się do ośrodka pomocy społecznej, w celu ubiegania się o pomoc finansową, rzeczową czy też ubiegania się np. o dodatek mieszkaniowy. Ponadto, wysokość otrzymywanej przez wychowanków pomocy na kontynuację nauki - 595 zł miesięcznie, czyni praktycznie wszystkich potencjalnymi beneficjentami pomocy społecznej, skoro kryterium dochodowe dla osoby samotnej wynosi 701 zł. Pomimo tak niskich dochodów, wychowankowie bardzo rzadko zgłaszają się do ośrodka po pomoc. Na zadawane im pytanie „Czemu nie poszli do ośrodka po pomoc?” najczęściej nie są w stanie udzielić wiążącej odpowiedzi, lub że byli ale zostali odesłani z niczym. W skrajnych sytuacjach PCPR zwraca się pisemnie do ośrodka o objęcie wsparciem danego wychowanka lub też pracownik PCPR idzie osobiście wraz z wychowankiem do ośrodka pomocy.

(akta kontroli str. 545)

W PCPR nie badano skuteczności procesu usamodzielniania oraz trwałości efektów usamodzielniania. Jak wyjaśniła Dyrektor, skuteczność procesu usamodzielniania można ocenić po tym, iż po jego zakończeniu, wychowanek staje się osobą samodzielną, niezależną finansowo (posiadającą stałe źródło dochodu) i posiadającą samodzielne mieszkanie. Nie są prowadzone badania dotyczące trwałości i skuteczności efektów procesu usamodzielniania. Według nas jest to

zadanie, które leży poza kompetencjami PCPR, aby badać i analizować skuteczność przyjętych rozwiązań systemowych.

(akta kontroli str. 546)

Według opinii Dyrektor PCPR, formy pomocy osobom usamodzielnianym nie są wystarczające, bowiem nie odpowiadają ich potrzebom. Większość wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej sygnalizuje, iż czuje się gorzej traktowana. Dotyczy to zwłaszcza różnicy w wysokości pomocy finansowej (pomoc na usamodzielnienie i pomoc na zagospodarowanie) dla pieczy rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Ustawowe wysokości kwot w ramach pomocy pieniężnej dla usamodzielnianych wychowanków są niskie, na co wskazują wychowankowie, jak i wynika to też z naszej obserwacji dot. ciągłego wzrostu cen. Wychowanek, który opuszcza pieczę zastępczą może zwrócić się o pomoc z ośrodka pomocy społecznej - w postaci np. alimentów od rodziców biologicznych, których Fundusz Alimentacyjny nie realizuje w stosunku do wychowanków pozostających w pieczy. Jako kolejny krok do usamodzielnienia wskazują podjęcie zatrudnienia czy też udział w kursach zawodowych. Zdarzają się sytuacje, w których to wychowankowie, korzystają z poradnictwa prawnego, bardzo rzadko korzystają z poradnictwa psychologicznego na terenie PCPR.

Jako główne bariery związane z usamodzielnieniem wychowanka Dyrektor wskazała:

- brak chętnych osób do pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia w przypadku, gdy wychowanek jest osobą niepełnosprawną, ma postawę roszczeniową do współpracy (brak jest chętnych m.in. ze względu na brak gratyfikacji finansowych),
- postawa wychowanka do współpracy z pracownikiem PCPR jako urzędnikiem,
- brak sprecyzowanych planów wychowanka na dzień sporządzania Indywidualnego Programu Usamodzielnienia (IPU),
- niezaradność życiowa wychowanka związana z codziennym funkcjonowaniem, załatwianiem spraw urzędowych, gospodarowania środkami finansowymi (planowanie budżetu).

Zdaniem Dyrektora obowiązujące uregulowania prawne w większości zapewniają wystarczające warunki do skutecznego realizowania procesu usamodzielniania, jednak system ten nie jest doskonały, gdyż np. pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych należy do zadań gminy.

Powiaty grodzkie, jak wynika z przepisów, nie powadzą gospodarki nieruchomościami przeznaczonymi na lokale mieszkalne. Jest to zarezerwowane dla władz niższego szczebla administracyjnego. W przypadku Powiatu Zgierskiego, w skład którego wchodzi 9 gmin, pozyskanie jakiegokolwiek mieszkania dla wychowanka kończy się koniecznością zwracania się za każdym razem indywidualnie do władz samorządowych poszczególnych gmin z prośbą o przydział mieszkania. Niestety standardową odpowiedzią zawsze jest zrozumienie problemu wychowanka, ale z powodu braku lokali mieszkaniowych, odmówienie go z perspektywą przyznania go w bliżej nieokreślonej przyszłości. Niestety obecnie obowiązujące przepisy nie wymuszają na włodarzach poszczególnych miast czy gmin, aby przyznali wychowankowi samodzielne mieszkanie.

Z zebranych informacji wynika, iż w każdej gminie jest uchwała rady gminy określająca zasady wynajmowania lokali mieszkalnych, których właścicielem jest gmina. Uchwały te mówią, iż pierwszeństwo w otrzymaniu mieszkania komunalnego mają pełnoletni wychowankowie rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo - wychowawczych. Niestety zapis ten jest najczęściej martwy, a oczekiwanie na

mieszkanie komunalne wynosi od kilku miesięcy do kilku lat. Kolejnym problemem, jest stan tych mieszkań. Najczęściej wymagają przed zamieszkaniem przeprowadzenia w nim generalnego remontu. Standardem jest też to, iż otrzymywane mieszkania są wyposażone jedynie w instalację wodociagową, czasami z odpływem. Brak jest w nich toalet czy łazienek. Niestety środki, które wg przepisów przewidziane są na usamodzielnienie najczęściej przeznaczane są na remonty i nigdy nie są wystarczające.

Powiat, za pośrednictwem PCPR wspomaga wychowanków w uregulowaniu kwestii urzędowych z tym związanych, chociażby poprzez zapewnienie wsparcia radcy prawnego, pomoc w wypełnieniu wniosków, a także współpracuje z urzędami miast i gmin na terenie powiatu w celu przyznania lokalu mieszkalnego wychowankom. Ewentualnie na szybsze rozpatrzenie wniosku w tym względzie mogą liczyć wyłącznie wychowankowie opuszczający instytucjonalną pieczę zastępczą.

Jeśli chodzi o sprawę pomocy w uzyskaniu zatrudnienia, odbywa się to najczęściej poprzez powiatowe urzędy pracy. W przypadku pozyskania zatrudnienia, wychowankowie pieczy rodzinnej jak i instytucjonalnej we własnym zakresie zazwyczaj podejmują zatrudnienie i pomoc przez urząd pracy jest marginalna. Niestety najczęściej znaleziona praca jest pracą na umowę zlecenie lub pracą bez rejestracji.

Podsumowując swoją opinię, Dyrektor wskazała, iż niezasadne jest uregulowanie takich kwestii jak składniki pomocy na zagospodarowanie i cele na jakie osoba usamodzielniania ma przeznaczyć pomoc pieniężną. Natomiast potrzebne jest ujednoczenie wzoru dokumentacji (IPU oraz wniosków) oraz uregulowanie zakresu zasad rozliczania z przyznanej pomocy finansowej dla pełnoletnich wychowanków.

(akta kontroli str. 519-524)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, przepisy nie regulują, na czym ten zakres współdziałania powinien opierać się i jak powinien wyglądać. Tym bardziej niezasadne jest określanie zakresu współdziałania opiekuna usamodzielniania z wychowankiem w IPU sporządzanym zgodnie z art. 145 ust. 4. ww. ustawy, co najmniej miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, podczas gdy zgodnie z art. 145 ust. 2 ww. ustawy, opiekun usamodzielniania jest wyznaczany co najmniej rok przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności i każdy opiekun usamodzielniania przed podpisaniem zgody na pełnienie funkcji opiekuna usamodzielniania, chce wiedzieć co będzie należało do jego obowiązków i jaką przyjmuje na siebie odpowiedzialność. Dlatego też, główne zadania opiekuna wskazane są na druku wyznaczenia opiekuna i jego akceptacji przez dyrektora właściwego PCPR, zaś na samym druku IPU w części opisowej uwzględniane są ewentualne dodatkowe ustalenia z opiekunem usamodzielniania, jakie wyniknęły przy sporządzaniu IPU.

(akta kontroli str. 546-547,581-582)

2. W przypadku trzech wychowanków, którzy zakończyli proces usamodzielniania w okresie objętym kontrolą nie dokonano oceny końcowej procesu usamodzielniania, co stanowiło naruszenie art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej. Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR w latach objętych kontrolą, z uwagi na COVID-19 i panujący stan epidemiczny w kraju oraz zamknięcie urzędów



dla petentów, kontakty z wychowankami zostały ograniczone do niezbędnego minimum. Możliwy był tylko kontakt za pomocą telefonów czy poczty email, nie było możliwości fizycznego spotkania się z wychowankami w celu omówienia procesu usamodzielnienia i dokonania jego podsumowania przez sporządzoną wspólnie z nimi i opiekunem usamodzielnienia oraz kierownikiem PCPR oceną IPU. Ponadto w przepisach brak jest kar i innych negatywnych oddziaływań, które zmusiłyby wychowanka do stawienia się wraz z opiekunem usamodzielnienia, celem sporządzenia oceny końcowej procesu usamodzielnienia. Obecnie, z uwagi na upływ czasu z częścią wychowanków, którzy zakończyli proces usamodzielnienia nie ma w ogóle kontaktu lub też umawiają się, a później nie przychodzą do PCPR.

(akta kontroli str. 547, 555-562, 581-582)

OCENA CZĄSTKOWA

Udzielana przez PCPR pomoc stanowiła skuteczne wsparcie dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą. Centrum zapewniło dostęp do informacji o wsparciu wychowanków pieczy zastępczej poprzez BIP oraz podczas spotkań z wychowankami. IPU opracowywano z reguły rzetelnie, jednakże we wszystkich programach pominięto aspekt współpracy opiekuna z wychowankiem. PCPR monitorowało realizację indywidualnego programu usamodzielniania wychowanków oraz oferowało stałą pomoc w realizacji celów w nich zaplanowanych. Brak realizacji celów nie wynikał z niepoprawności działań PCPR, lecz z indywidualnych decyzji samych wychowanków. Pomimo, iż w dokumentacji osób usamodzielnianych nie odnotowywano innych form pomocy i współpracy z innymi instytucjami, PCPR wspomagało wychowanków w kwestiach urzędowych m.in. poprzez pomoc przy wypełnianiu wniosków o przydział mieszkania. W przypadku trzech wychowanków, którzy zakończyli proces usamodzielniania w okresie objętym kontrolą, nie dokonano oceny końcowej procesu usamodzielniania.

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. Zapewnienie realizacji zadań z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej przez wyspecjalizowaną komórkę organizacyjną PCPR utworzoną wyłącznie na podstawie ustawy o pieczy zastępczej.
2. Określenie wartości wskaźników/mierników przy opracowaniu powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej (w tym w odniesieniu do wychowanków pieczy zastępczej i zadań związanych z ich usamodzielnianiem), umożliwiających pomiar stopnia osiągnięcia założonych celów.
3. Określanie w Indywidualnych Programach Usamodzielniania zakresu współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia.
4. Każdorazowe dokonywanie oceny końcowej procesu usamodzielniania po zakończeniu tego procesu przez wychowanka.

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 Łodzi. 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 wykorzystania uwag i 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.

Łódź, 19 lipca 2023 r.

Kontroler

Izabela Sawicka-Sekrecka

st. inspektor k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor

Piotr Walczak



podpis