



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.2.5.2023

Pan
Radosław Kowalczyk
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Pruszkowie
ul. Michała Drzymały 30
05-800 Pruszków

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 Pruszkowie, ul. Michała Drzymały 30, 05-800 Pruszków ¹ |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Radosław Kowalczyk, Dyrektor PCPR w Pruszkowie ² , od 6 października 2016 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej. 2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2020-2022 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny |
| Kontrolerzy | 1. Elżbieta Grzeszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/53/2023 z 8 sierpnia 2023 r. 2. Sylwia Płuszczyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/51/2023 z 19 lipca 2023 r. |

(akta kontroli tom I, str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Centrum prawidłowo realizowało zadania w zakresie usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej, a zaplanowane na każdy rok środki gwarantowały wsparcie wszystkim usamodzielnianym osobom, które mogły się o takie świadczenia ubiegać. Dodać jednak należy, że wysokość świadczeń pieniężnych udzielanych osobom usamodzielnianym w powiecie pruszkowskim nie została zwiększona przez radę powiatu i utrzymywana była na minimalnym poziomie wynikającym z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵. Wszystkie analizowane decyzje administracyjne na świadczenia dla osób usamodzielnianych były zgodne z wymogami ustawy o pieczy zastępczej oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

Funkcję opiekuna usamodzielnienia pełniły rodziny zastępcze, prowadzący rodzinne domy dziecka, wychowawcy i inne osoby wskazane przez osobę usamodzielnianą. Osoby te wywiązywały się z obowiązków, wynikających m.in. z art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej.

Indywidualne Programy Usamodzielnienia⁷ zostały opracowane prawidłowo, a poziom realizacji zadań w nich zaplanowanych wyniósł 91,5%. Zwrócić należy

¹ Dalej: PCPR, Centrum lub Organizator.

² Dalej: Dyrektor PCPR lub Dyrektor Centrum.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 447, ze zm., dalej: ustawa o pieczy zastępczej.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: kpa.

⁷ Dalej: IPU.

uwagę, że spośród 10 wychowanków pieczy zastępczej, którzy w okresie objętym kontrolą NIK zakończyli realizację IPU, Centrum nie dokonało oceny końcowej procesu usamodzielnienia wobec dziewięciu z nich.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości ponadto dotyczyły:

- nieokreślenia w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2019-2021 i 2022-2024 mierników realizacji ustalonych celów pozwalających na monitorowanie stopnia ich realizacji,
- zamieszczenia nieaktualnych informacji w zakresie pomocy udzielanej usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej zamieszczonych na stronach internetowych PCPR, Biuletynu Informacji Publicznej⁸ Centrum oraz wysokości świadczeń w zarządzeniu Dyrektora PCPR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

1.1. PCPR wykonywało zadania powiatu z zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej¹⁰. Zarządzeniem Starosty Pruszkowskiego, Centrum wyznaczone zostało na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej na terenie powiatu pruszkowskiego¹¹. Według regulaminu organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie¹², sprawy w przedmiocie objętym kontrolą należały do trzech komórek organizacyjnych, tj. Działu rodzinnej pieczy zastępczej¹³, Działu świadczeń i instytucjonalnej pieczy zastępczej, Działu specjalistycznego poradnictwa. Zadania zespołu do spraw rodzinnej pieczy zastępczej o którym stanowi art. 76 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej realizował DRPZ.

(akta kontroli tom I, str. 14, 25-40, 43-54, 57-58, 60-100)

W PCPR zatrudnionych było wg stanu na koniec 2020 r. 31 pracowników na 27,90 etatu, w tym na stanowiskach związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej 16 pracowników na 14 etatach. W latach 2021-2022 wielkości te wynosiły odpowiednio: 32 (na 28,50 etatu), 18 (15,95 etatu) oraz 34 (28,50 etatu) i 20 (17,5 etatu). W każdym z lat objętych kontrolą funkcję opiekuna usamodzielnienia pełniło trzech pracowników Centrum. Na koniec lat 2020-2022 zatrudnionych było siedmiu koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej¹⁴, a na koniec 2022 r. dziewięciu koordynatorów. W badanym okresie liczba rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka przypadających na jednego koordynatora przekraczała limit określony w ustawie. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 43-59)

⁸ Dalej: BIP.

⁹ 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.

¹⁰ Statut Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie stanowiący załącznik do uchwały nr XLIV/327/2006 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 29 sierpnia 2006 r., zmieniony uchwałą nr XIV/131/12 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 21 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia zmian do statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie.

¹¹ Zarządzenie nr 31/2011 Starosty Pruszkowskiego z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie wyznaczenia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w Powiecie Pruszkowskim.

¹² Załącznik do uchwały nr 9/38/2018 Zarządu Powiatu Pruszkowskiego z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie, dalej: regulamin organizacyjny.

¹³ Dalej: DRPZ.

¹⁴ Dalej: koordynator.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor PCPR zwracał się do Zarządu Powiatu Pruszkowskiego o zwiększenie liczby etatów koordynatorów w związku z przekroczeniem limitu określonego w ustawie, co było zaznaczane w Sprawozdaniach z działalności Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie za lata 2020-2022¹⁵. Jak wskazał Dyrektor PCPR, przyczyną przekroczenia limitu rodzin zastępczych przypadających na jednego koordynatora był brak możliwości zatrudnienia koordynatorów w liczbie zgodnej z ustawą o pieczy zastępczej z powodu ograniczonych warunków lokalowych w siedzibie PCPR. W odpowiedzi na zgłaszaną przez PCPR potrzebę zmiany siedziby, celem zwiększenia powierzchni lokalowej Centrum, Zarząd Powiatu Pruszkowskiego w dniu 21 lipca 2023 r. zawarł umowę najmu lokalu użytkowego na czas określony z klauzulą umowną zakupu tej nieruchomości do dnia 31 marca 2024 r.

(akta kontroli tom I, str. 43-59, tom II, str. 142, 199, 251)

1.2. Rozpoznawanie potrzeb odnośnie do liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia w danym roku PCPR dokonywało poprzez kontakt z rodzinami zastępczymi i placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, wychowankami, opiekunami procesu usamodzielnienia oraz analizowanej przez Centrum sprawozdawczości rzeczowo-finansowej. Gromadzenie informacji o potrzebach związanych z finansowaniem usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej odbywało się z wyprzedzeniem czasowym, umożliwiającym zaplanowanie środków finansowych na ten cel w planach finansowych na kolejny rok budżetowy, do września każdego roku objętego kontrolą.

W latach 2020-2022 liczba realizowanych usamodzielnień wychowanków pieczy zastępczej była adekwatna do liczby usamodzielnień planowanych i wynosiła odpowiednio: 42, 48 oraz 54 wychowanków. Jak oświadczył Dyrektor PCPR w Centrum w okresie objętym kontrolą nie było przypadku wychowanków, którzy nie byłiby zainteresowani otrzymaniem pomocy z tytułu usamodzielnienia, a także nie stwierdzono przypadku wychowanków, którzy nie podjęli procesu usamodzielnienia (nie złożyli wniosku o udzielenie pomocy).

(akta kontroli tom I, str. 7, 101-108, tom II, str. 15-85)

1.3. W latach 2020-2022 wydatki ogółem Powiatu Pruszkowskiego wynosiły odpowiednio 198 102,7 tys. zł, 222 017,3 tys. zł oraz 259 184,7 tys. zł, w tym wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w 2020 r. wynosiły 3 098,4 tys. zł, tj. 1,6% wydatków powiatu; w 2021 r. wynosiły 3 197,4 tys. zł, tj. 1,4% wydatków powiatu; w 2022 r. wynosiły 3 503,8 tys. zł, tj. 1,3% wydatków powiatu ogółem.

(akta kontroli tom I, str. 7-8, 111-113)

W latach objętych kontrolą PCPR sporządzało plan finansowy do uchwały budżetowej Rady Powiatu Pruszkowskiego z podziałem na paragrafy pieczy zastępczej oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze. Centrum nie sporządzało odrębnego planu finansowego z podziałem na pomoc pieniężną dla osób usamodzielnianych, tj. na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie.

(akta kontroli tom I, str. 111-119)

Wydatki na zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w rozdziale 85508 § 3110 wynosiły w 2020 r. – 3008,4 tys. zł, w 2021 r. – 3134,7 tys. zł, w 2022 r. – 3446,3 tys. zł.

Środki na zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej, wnioskowane i przyjęte w uchwale budżetowej były wystarczające. W okresie objętym kontrolą Rada Powiatu

¹⁵ Dalej: sprawozdania z działalności lub sprawozdanie z działalności.

Pruszkowskiego nie podniosła wysokości minimalnych kwot świadczeń pieniężnych dla osób usamodzielnianych (art. 153 w związku z art. 91 ustawy o pieczy zastępczej).

(akta kontroli tom I, str. 111)

1.4. W latach 2020-2022, łącznie 74¹⁶ usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, stosownie do art. 140 ustawy o pieczy zastępczej, otrzymało pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie, w tym:

- 58 pobierało pomoc na kontynuowanie nauki¹⁷, z tego tytułu wypłacono 971 świadczeń¹⁸ na łączną kwotę 565,8 tys. zł¹⁹;
- 30 otrzymało pomoc pieniężną na usamodzielnienie²⁰, z tego wypłacono 31 świadczeń²¹ na łączną kwotę 159,6 tys. zł²²;
- 25 otrzymało pomoc pieniężną na zagospodarowanie²³, z tego wypłacono 25 świadczeń²⁴ na łączną kwotę 45,1 tys. zł²⁵.

W latach 2020-2022, żaden z usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej nie wnioskował i nie otrzymał pomocy na zagospodarowanie w formie rzeczowej.

W tym czasie, trzem usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej, zapewniono pomoc prawną i/lub psychologiczną. Ponadto każda osoba usamodzielniana była informowana przez pracowników PCPR na temat bezpłatnych porad świadczonych przez specjalistów, tj. prawnika, psychologa czy pracownika socjalnego.

(akta kontroli tom III, str. 40-52, 67-68)

PCPR nie udzielało bezpośrednio pomocy w uzyskaniu przez usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej odpowiednich warunków mieszkaniowych czy zatrudnienia. Jeżeli osoba usamodzielniana zwróciła się z prośbą o poparcie jej starań w sprawie przydziału mieszkania socjalnego, to PCPR każdorazowo przesyłała do urzędu gminy pismo popierające ww. starania z prośbą o szczególne potraktowanie wychowanków pieczy zastępczej w trakcie przydziału ww. lokali²⁶. Natomiast w odniesieniu do uzyskania zatrudnienia, pracownicy socjalni świadczyli pomoc, m.in. poprzez przysyłanie do wychowanków drogą e-mailową ofert pracy, redakcję wraz z wychowankiem dokumentów aplikacyjnych, a także kierowanie wychowanków do urzędu pracy²⁷.

(akta kontroli tom III, str. 67-87; tom IV, str. 379-380, 452-453, 551-552, 658-660, 729-731)

W latach 2020-2022, PCPR odmówiło w drodze decyzji administracyjnej²⁸ pomocy dwóm usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej. W pierwszym przypadku decyzja odmowna dotyczyła pomocy na usamodzielnienie – odmówiono pomocy

¹⁶ W tym 26 usamodzielnianych wychowanków złożyło więcej niż jeden wniosek o przyznanie poszczególnych form pomocy.

¹⁷ W tym: 36 osób w 2020 r., 43 osoby w 2021 r. oraz 44 osoby w 2022 r.

¹⁸ W tym: 302 świadczenia w 2020 r., 329 świadczeń w 2021 r. oraz 340 świadczeń w 2022 r.

¹⁹ W tym: 163,3 tys. zł w 2020 r., 199,8 tys. zł w 2021 r. oraz 202,7 tys. zł w 2022 r.

²⁰ W tym: 11 osób w 2020 r., 10 osób w 2021 r. oraz dziewięć osób w 2022 r.

²¹ W tym: 12 świadczeń w 2020 r., 10 świadczeń w 2021 r. oraz dziewięć świadczeń w 2022 r.

²² W tym: 63,2 tys. zł w 2020 r., 45,1 tys. zł w 2021 r. oraz 51,3 tys. zł w 2022 r.

²³ W tym: dziewięć osób w 2020 r., pięć osób w 2021 r. oraz 11 osób w 2022 r.

²⁴ W tym: dziewięć świadczeń w 2020 r., pięć świadczeń w 2021 r. oraz 11 świadczeń w 2022 r.

²⁵ W tym: 14,2 tys. zł w 2020 r., 10,2 tys. zł w 2021 r. oraz 20,7 tys. zł w 2022 r.

²⁶ W latach objętych kontrolą NIK, pomocy udzielono pięciu osobom, pisma: PCPR.DRPZ.5500.1.2021 z 8 stycznia 2021 r.; PCPR.DŚIP.551.1.2021 z 30 kwietnia 2021 r.; PCPR.DŚIP.551.54.2021 z 7 czerwca 2021 r.; PCPR.DŚIP.551.72.2021 z 26 lipca 2021 r.; PCPR.DŚIP.550.23.2021 z 30 września 2021 r. (oraz kolejne pismo w tej samej sprawie: PCPR.DRPZ.5500.9.2022 z 22 lipca 2022 r.).

²⁷ W okresie objętym kontrolą pomocy udzielono dwóm osobom – sprawy nr: PCPR.ZPZ.8150.14.2018 oraz PCPR.DIŚP.5510.3.2020.

²⁸ Decyzje Starosty Pruszkowskiego nr: 7/5513/2020 z 20 lipca 2020 r. oraz 5/5502/2021 z 3 marca 2021 r.

w związku z art. 152 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej²⁹. Natomiast w drugim przypadku, decyzja administracyjna dotyczyła pomocy na kontynuowanie nauki – odmówiono pomocy w związku z art. 147 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej³⁰. W żadnym z analizowanych przypadków, od wydanych przez PCPR odmownych decyzji administracyjnych, wychowankowie pieczy zastępczej nie złożyli odwołań za pośrednictwem Dyrektora PCPR do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie.

W latach objętych kontrolą NIK, w PCPR (poza dwiema ww. odmownymi decyzjami administracyjnymi³¹), nie wystąpiły przypadki usamodzielnianych wychowanków, którzy wnioskowali o przysługującą pomoc i nie zostali objęci żadnymi jej formami, przewidzianymi w art. 140 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom III, str. 33-39, 59; tom IV, str. 676-685)

W przypadku wszystkich 30 osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana³², stwierdzono, że dochód przypadający na osobę ubiegającą się o przyznanie pomocy na usamodzielnienie i/lub na zagospodarowanie został skalkulowany prawidłowo³³. Tym samym udzielona pomoc, która została poddana badaniu, była każdorazowo uzasadniona sytuacją dochodową, osobistą oraz mieszkaniową osoby usamodzielnianej³⁴.

We wszystkich poddanych analizie przypadkach okres pobytu w pieczy zastępczej uprawniał osoby usamodzielniane do uzyskania wsparcia (art. 141 ustawy o pieczy zastępczej), a przyznane świadczenia pieniężne ustalono w prawidłowej wysokości (art. 146 ust. 2, art. 149 ust. 1 i art. 150 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej).

Analiza dokumentacji 30 wychowanków pieczy zastępczej wykazała, że w każdym przypadku pomoc na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie została udzielona po zatwierdzeniu IPU oraz ew. złożeniu zmian IPU, a także po złożeniu stosowanego wniosku wraz z wymaganymi załącznikami, tj. oświadczenie o sytuacji dochodowej osoby usamodzielnianej, plan wykorzystania pomocy: odpowiednio na usamodzielnienie lub na zagospodarowanie, wniosek o przekazanie świadczenia pieniężnego na rachunek bankowy.

(akta kontroli tom IV, str. 283, 312, 317, 328, 332, 338, 343, 351, 356, 361, 365, 373-374, 387, 392, 440-441, 461, 468, 473, 491-492, 531-532, 541-543, 546-548, 568-569, 587-588, 608-611, 622-625, 635-636, 643-644, 648, 694, 679-682, 694-695, 699-700, 709-710, 716-719, 747-751, 765-766)

W przypadku objętych analizą 30 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej wydano łącznie 121 decyzji administracyjnych, w tym: 23 decyzje przyznające pomoc na kontynuowanie nauki, 20 decyzji dotyczących pomocy na usamodzielnienie (w tym 19 przyznających, jedna odmowna), a także 19 decyzji

²⁹ Można odmówić pomoc na usamodzielnienie, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że pomoc zostanie wykorzystana niezgodnie z celem, na jaki zostanie przyznana - z uwagi na dwukrotną zmianę przez wychowanka przeznaczenia pomocy na usamodzielnienie, w opinii PCPR, wypełnione przez wychowanka zmiany IPU, nie znajdowały uzasadnienia w zaspokojeniu jego ważnej życiowej potrzeby.

³⁰ Pomoc na kontynuowanie nauki nie przysługuje w przypadku, gdy osoba usamodzielniania została umieszczona w zakładzie karnym – na podstawie pisma (znak: DE.(OZ).400.134.2021 z 1 marca 2021 r.) z Zakładu Karnego w Iławie informującego, że wychowanek przebywa w jednostce penitencjarnej.

³¹ Wychowankowie po otrzymaniu odmownych decyzji administracyjnych nie składali kolejnych wniosków o przyznanie wsparcia pieniężnego z tytułu usamodzielnienia. Jednocześnie ww. wychowankowie na dzień zakończenia kontroli NIK, tj. 1 września 2023 r., nie osiągnęli 26 roku życia, w związku z powyższym mieli możliwość zawniioskowania o przysługujące wsparcie.

³² Opis badanej próby znajduje się w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³³ Do 1 lutego 2023 r., stosownie do art. 142 ustawy o pieczy zastępczej (uchylonego przez art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2140), pomoc pieniężna na usamodzielnienie oraz zagospodarowanie osoby usamodzielnianej była przyznawana w przypadku spełnienia kryterium dochodowego na poziomie 1 200 zł. W przypadku, gdy dochód miesięczny osoby usamodzielnianej przekraczał kwotę 1 200 zł, możliwe było przyznanie pomocy na usamodzielnienie lub zagospodarowanie, jeżeli było to uzasadnione jej sytuacją mieszkaniową, dochodową, majątkową lub osobistą.

³⁴ W przypadku 14 osób usamodzielnianych przekroczono kryterium dochodowe.

przyznających pomoc na zagospodarowanie. Pozostałe 59 decyzji dotyczyło: waloryzacji świadczeń na kontynuowanie nauki, ustania wypłaty świadczeń na kontynuowanie nauki, a także zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z tytułu kontynuowania nauki czy rozłożenia ww. świadczenia na raty. Średni czas od złożenia wniosku o udzielenie pomocy do wydania decyzji administracyjnej, wynosił 35,5 dnia.

Wszystkie decyzje były zgodne z wymogami kpa, tj. spełniały wymogi w odniesieniu do zachowania terminowości (art. 35 ust. 3 oraz art. 36 ust. 2 kpa), a także zawierały wszystkie wymagane elementy składowe (art. 107 ust. 1 kpa). Badane decyzje administracyjne każdorazowo były wydane przez osoby posiadające ważne upoważnienia Starosty Pruszkowskiego, a także zostały doręczone osobom usamodzielnianym, w sposób prawidłowy (art. 39 ust. 3 kpa).

Kontrola NIK wykazała, że decyzje przyznające pomoc na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie wydano najwcześniej w dniu wpływu stosownego wniosku do PCPR, a najpóźniej w terminie 108 dni (decyzja przyznająca) oraz 123 dni (decyzja odmowna) od dnia wpływu do PCPR. Termin na wydanie decyzji administracyjnej w pierwszym przypadku został przez PCPR trzykrotnie przedłużony, zgodnie z art. 36 ust. 2 kpa. W drugim przypadku czas trwania najdłuższej procedury wydania odmownej decyzji administracyjnej dotyczył wniosku o pomoc na usamodzielnienie, który do PCPR wpłynął 19 marca 2020 r. Natomiast decyzję administracyjną o odmowie przyznania pomocy wydano 20 lipca 2020 r., z uwagi na dwukrotną zmianę przez wychowanka przeznaczenia pomocy na usamodzielnienie i w konsekwencji konieczność zgromadzenia przez PCPR dokumentacji niezbędnej do przyznania wnioskowanego świadczenia. PCPR trzykrotnie przedłużało termin na wydanie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 36 ust. 2 kpa, a także kontaktowało się z wychowankiem w celu uzupełnienia dokumentacji o: modyfikację wniosku uwzględniającą zmianę wykorzystania wnioskowanej pomocy pieniężnej, zmian IPU, przedłożenia faktur pro forma wskazujących na cel wykorzystania pomocy na usamodzielnienie oraz dokumentu poświadczającego sytuację dochodową, mieszkaniową, majątkową oraz osobistą wychowanka. Ostatecznie, w opinii PCPR, wypełnione przez wychowanka zmiany IPU, nie znajdowały uzasadnienia w zaspokojeniu jego ważnej życiowej potrzeby.

W żadnym z analizowanych przypadków wydane decyzje administracyjne nie były zaskarżane.

(akta kontroli tom III, str. 59; tom IV, str. 277-278, 307-308, 319-320, 333-334, 345-346, 353-534, 357-358, 368-369, 381-382, 420-421, 431-432, 447-448, 454-455, 470-471, 477-478, 483-484, 536-537, 554-555, 589-590, 612-613, 630-631, 638-639, 653-654, 661-662, 674-675, 686-687, 704-705, 711-712, 732-733, 752-753)

1.5. Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, Centrum opracowało projekt Powiatowego Programu Pieczy Zastępczej w Powiecie Pruszkowskim na lata 2019-2021 i 2022-2024³⁵ przyjęty do realizacji uchwałą Rady Powiatu Pruszkowskiego odpowiednio z dnia 2 kwietnia 2019 r. oraz z dnia 17 maja 2022 r.³⁶ Podstawę projektu stanowiły m.in. potrzeby osób usamodzielnianych zawarte w corocznie składanych sprawozdaniach z działalności. W sprawozdaniach podkreślono potrzebę, m.in. zwiększenia zasobów lokalowych PCPR celem zatrudnienia adekwatnej liczby pracowników w stosunku do realizacji obowiązkowych zadań, utworzenie na terenie powiatu mieszkania chronionego dla osób usamodzielnianych, stworzenie szkoleń i warsztatów dla osób usamodzielnianych, utworzenie grupy wsparcia dla osób

³⁵ Dalej: Program lub PPRPZ.

³⁶ Uchwała nr VII/74/2019 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Pruszkowskim na lata 2019-2021 oraz uchwała nr XLV.360.2022 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Pruszkowskim na lata 2022-2024.

usamodzielnianych, konieczność zatrudnienia odpowiedniej liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom I, str. 133-255, tom II, str. 142, 199, 251)

Głównym celem Programu był rozwój nowych i wsparcie istniejących form pieczy zastępczej na terenie powiatu pruszkowskiego, w tym m.in. organizowanie pomocy dla osób usamodzielnianych poprzez wspieranie procesu usamodzielnienia. W ramach celu szczegółowego „Pomoc w usamodzielnianiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych” zaplanowano następujące działania:

- Przygotowywanie wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych do procesu usamodzielnienia, poprzez uczestnictwo w projekcie „Skrzydła samodzielności” realizowanym przez Fundację Ernst@Young.
- Współpraca PCPR z instytucjami na rzecz kompleksowego wsparcia usamodzielnianych wychowanków, m.in. poprzez współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy w Pruszkowie³⁷.
- Przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, którą w latach objętych kontrolą udzielono łącznie odpowiednio 30, 123 oraz 27 wychowankom.
- Udzielanie specjalistycznego poradnictwa: psychologicznego, socjalnego, prawnego i pedagogicznego – celem zapobiegania wykluczeniu społecznemu za pośrednictwem zatrudnionych w Centrum psychologów, pedagogów prowadzących indywidualną pracę socjalną oraz punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Powiecie Pruszkowskim.
- Organizację mieszkań chronionych na terenie powiatu pruszkowskiego w oparciu o uchwałę Rady Powiatu z dnia 27 września 2022 r. w sprawie utworzenia mieszkania chronionego treningowego na terenie powiatu pruszkowskiego³⁸.

Centrum sporządzało Sprawozdania z realizacji Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2019-2021 oraz 2022-2024³⁹.

(akta kontroli tom II, str. 253-289)

W ramach celu szczegółowego „Pomoc w usamodzielnianiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych” PPRPZ, określono następujące wskaźniki stopnia osiągnięcia celu:

1. Ilość uzyskanych pozytywnych ocen z realizacji programu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.
2. Liczba usamodzielnianych wychowanków uczęszczających na spotkania w utworzonej „grupie wsparcia”.
3. Liczba wychowanków korzystających z różnych form wsparcia.
4. Liczba wychowanków, którzy nabyli umiejętności poruszania się na rynku pracy.
5. Liczba wychowanków otrzymujących świadczenie na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, pomoc na zagospodarowanie.
6. Liczba usamodzielnianych korzystających z pomocy specjalistycznych.
7. Liczba wychowanków korzystających z mieszkań chronionych.

³⁷ Dalej: PUP.

³⁸ Uchwała nr XLVIII.389.2022 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 27 września 2022 r. w sprawie utworzenia mieszkania chronionego treningowego na terenie Powiatu Pruszkowskiego.

³⁹ Dalej: sprawozdanie z realizacji PPRPZ.

W PPRPZ nie wyznaczono jednak mierników, tj. nie określono wartości bazowej i docelowej, pozwalającej na pomiar stopnia osiągnięcia zamierzonego celu. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 189, 247, 270)

Centrum koordynowało PPRPZ poprzez coroczne raportowanie i ocenę zgodności faktycznego postępu z założeniami i celami (Rozdział XIV oraz XV Monitoring i Ewaluacja Programu) w sprawozdaniach z realizacji PPRPZ.

(akta kontroli tom I, str.132, 253-289)

1.6. W latach 2020-2022 w PCPR:

- Zarząd Powiatu Pruszkowskiego zgodnie z planem audytu wewnętrznego na 2020 r. przeprowadził „Audyt realizacji zadania pn. wspieranie rodziny i pieczy zastępczej”. Audyt ocenił negatywnie nakładanie bez podstawy prawnej, na osoby usamodzielniane opuszczające pieczę zastępczą, w osnowie decyzji, obowiązku rozliczania się z przyznanej pomocy, w postaci dostarczenia rachunków i faktur potwierdzających wydatkowanie środków na cele określone w decyzji oraz zaświadczeń potwierdzających fakt kontynuowania nauki. Audyt zalecił w przypadku osób usamodzielnianych, opuszczających pieczę zastępczą, wyeliminowanie z rozstrzygnięcia decyzji nakładanie na świadczeniobiorcę obowiązku rozliczania się z przyznanej pomocy. Jak oświadczył Dyrektor PCPR, decyzje administracyjne przyznające pomoc usamodzielnianym wychowankom nie zawierają w rozstrzygnięciu obowiązku rozliczenia się z przyznanej pomocy. Ponadto Audyt ocenił negatywnie przekroczenie limitów rodzin zastępczych będących pod opieką koordynatorów pieczy zastępczej, wskazanych w art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej.
- Wojewoda Mazowiecki nie przeprowadzał kontroli w zakresie udzielania pomocy na usamodzielnienie pełnoletnim wychowankom rodzinnych i instytucjonalnych pieczy zastępczej.

Ponadto w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Starosty Pruszkowskiego skargi w zakresie działalności PCPR oraz funkcjonowania pieczy zastępczej na terenie powiatu, a do Centrum nie wpływały skargi i wnioski w odniesieniu do działalności na rzecz usamodzielnienia dorosłych wychowanków pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom I, str. 275-360)

1.7. W latach 2020-2022 Centrum składało do Rady Powiatu Pruszkowskiego sprawozdania z działalności, w których ujęte były sprawy związane z usamodzielnieniem pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, w tym ich potrzeby jako zadanie własne powiatu z ustawy o pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom II, str. 85-252)

Dane za lata 2020-2022 dotyczące pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej i realizacji procesu ich wsparcia, tj. liczba dzieci powyżej 18 roku życia, które powróciły do rodziny naturalnej, założyły gospodarstwo domowe, stanowiły odpowiednio: 16, 24 oraz 15 wychowanków, były spójne ze sprawozdaniem rzeczowo-finansowym z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, sporządzonym do wymogów rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁴⁰.

(akta kontroli tom I, str. 7-8, tom II, str. 15-85)

⁴⁰ Dz. U. poz. 1195, ze zm. dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych.

Adekwatnie do wymagań podmiotów którym były przekazywane, dane za lata 2020-2022 dotyczące pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej i realizacji procesu ich wsparcia, zawarte były w:

- sprawozdaniu z działalności PCPR z podziałem na pełnoletnich wychowanków opuszczających pieczę rodzinną i instytucjonalną, rodzaj otrzymywanej pomocy, liczbę wychowanków, kwotę świadczeń,
- sprawozdaniu z realizacji PPRPZ w ramach realizacji celu szczegółowego pomocy w usamodzielnianiu wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych,
- ocenie zasobów pomocy społecznej w Powiecie Pruszkowskim dostosowanym do wymogów formularza resortowego z systemu Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS) Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, przekazywanego w trybie art. 16a ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴¹,
- sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej dostosowanym do wymogów rozporządzenia w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych.

(akta kontroli tom II, str. 3-309)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie został przekroczony ustawowy limit rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka przypadających na jednego koordynatora. Na koniec 2020 r. w PCPR zatrudnionych było siedmiu koordynatorów, którzy mieli pod opieką 166 rodzin zastępczych (średnio 23), na koniec 2021 r. siedmiu koordynatorów miało pod opieką 154 rodziny zastępcze (średnio 22), natomiast na koniec 2022 r. dziewięciu koordynatorów miało pod opieką 156 rodzin zastępczych (średnio 17). Stanowiło to naruszenie art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z którym koordynator rodzinnej pieczy zastępczej nie może mieć pod opieką łącznie więcej niż 15 rodzin zastępczych lub rodzinnych domów dziecka.

Jak wskazał Dyrektor PCPR, przyczyną przekroczenia limitu rodzin zastępczych przypadających na jednego koordynatora była niemożliwość zatrudnienia koordynatorów w liczbie zgodnej z ustawą o pieczy zastępczej z powodu ograniczonych warunków lokalowych w siedzibie PCPR. W odpowiedzi na zgłaszaną przez PCPR potrzebę zmiany siedziby Zarząd Powiatu Pruszkowskiego w dniu 21 lipca 2023 r. zawarł umowę najmu lokalu użytkowego na czas określony do dnia 31 marca 2024 r. z klauzulą umowną jego zakupu. Jak wyjaśnił Dyrektor Centrum, po zakończeniu prac adaptacyjnych i przeniesieniu siedziby PCPR do wynajętego lokalu (do 30 listopada 2023 r.), Centrum zatrudni koordynatorów w liczbie adekwatnej do wymagań przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom I. str. 43-59, tom II, str. 142, 199, 251)

2. W opracowanym przez Centrum⁴² projekcie PPRPZ na lata 2019-2021 i 2022-2024 zawierającym w szczególności potrzeby osób usamodzielnianych, nie określono mierników realizacji ustalonych celów pozwalających na monitorowanie stopnia ich osiągnięcia. Stanowiło to naruszenie zasad określonych w wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, zgodnie z którymi przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnieść się do rezultatu jaki ma być osiągnięty; mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ; bazować na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.

⁴² Jak oświadczyła główna księgowa PCPR, Program na lata 2019-2021 i 2022-2024 został opracowany przez DRPZ (regulamin organizacyjny nie określa komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za opracowanie PPRPZ).

(pkt 2.2)⁴³. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia⁴⁴.

Główna księgowa Centrum wyjaśniła, że w PPRPZ nie wyznaczono mierników, ponieważ ustawodawca nie wskazał na konieczność ich wyznaczenia. Odnosząc się do wyjaśnień, zauważyć należy że konieczność wskazania mierników wynika z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵ i wydanych na jej podstawie wyżej przywołanych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem.

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

(akta kontroli tom I, str. 189, 247, 270)

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym rozpoczęło planowanie zadań związanych z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej, a ujęte w budżecie kwoty środków pozwoliły na wypłacenie należnych świadczeń wszystkim uprawnionym osobom. Pomoc udzielana była z zachowaniem wymogów formalnych określonych w ustawie o pieczy zastępczej i kpa. Potrzeby zawarte w corocznie składanych sprawozdaniach z działalności PCPR stanowiły podstawę projektu PPRPZ, którego celem było m.in. organizowanie pomocy i wsparcia w procesie usamodzielnienia się pełnoletnich wychowanków. W PPRPZ nie określono jednak wartości bazowej i docelowej mierników, pozwalającej na pomiar stopnia osiągnięcia zamierzonych celów. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły także przekroczenia limitu rodzin zastępczych przypadających na jednego koordynatora.

2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą

Opis stanu faktycznego

2.1. PCPR informowało o procedurze ubiegania się o pomoc w związku z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej oraz możliwościach korzystania ze świadczeń w tym zakresie. Na stronie internetowej PCPR, w zakładce Usamodzielniani Wychowankowie⁴⁶ zamieszczono: informacje dla wychowanków rodzinnej oraz instytucjonalnej pieczy zastępczej. Informacje dotyczyły form oraz warunków przyznania pomocy wraz z kwotami poszczególnych świadczeń, a także formularze dokumentów do pobrania, tj.: wskazanie lub zmiana opiekuna procesu usamodzielnienia, wnioski o przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki, wnioski o przekazywanie świadczenia pieniężnego na rachunek bankowy, oświadczenie o przedkładaniu zaświadczenia o kontynuowaniu nauki oraz oświadczenie o ew. zmianie sytuacji życiowej wychowanka pieczy zastępczej.

Informacje dotyczące osób usamodzielnianych nie były jednak opublikowane w BIP, a te zamieszczone na stronie internetowej PCPR były nieaktualne. Ponadto na stronie internetowej PCPR nie zamieszczono obowiązujących formularzy wniosków, tj.: o przyznanie pomocy na usamodzielnienie oraz o przyznanie pomocy na

⁴³ 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).

⁴⁴ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiący załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).

⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

⁴⁶ <https://pcpr.pruszkow.pl/usamodzielniani-wychowankowie>.

zagospodarowanie. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III, str. 53-54, 58, 274-276)

Dyrektor PCPR wskazał, że pracownicy socjalni również w sposób bezpośredni, podczas indywidualnych rozmów prowadzonych z wychowankami pieczy zastępczej oraz ich opiekunami, informowali o prawach i obowiązkach osób usamodzielnianych wynikających z ustawy o pieczy zastępczej, a także prowadzili instruktaże dotyczące poprawnego wypełnienia oraz złożenia stosownych wniosków o pomoc z tytułu usamodzielnienia. Dyrektor PCPR nie przedstawił jednak stosownej dokumentacji, z której wynikałby ww. działania.

(akta kontroli tom III, str. 58)

Zarządzeniem nr PCPR.D.021.7.2020 Dyrektora PCPR z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia procedury dotyczącej zasad udzielania pomocy na kontynuowanie nauki, zagospodarowanie oraz usamodzielnienie dla osób usamodzielnianych opuszczających rodziną i instytucjonalną pieczę zastępczą w PCPR⁴⁷, określono zasady przyznawania świadczeń dla pełnoletnich wychowanków rodzinnej oraz instytucjonalnej pieczy zastępczej, a także wprowadzono formularze wniosków o przyznanie tychże świadczeń. Informacje dotyczące wysokości świadczeń zawarte w zarządzeniu Dyrektora PCPR były jednak nieaktualne. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom III, str. 5-32, 102-103)

Badanie dokumentacji 30 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej⁴⁸ (w tym 15 opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz 15 opuszczających rodziny zastępcze) wykazało, że w przypadku 15 z nich⁴⁹ nastąpiło opóźnienie wyboru opiekuna osoby usamodzielnianej⁵⁰, przy czym 14 osób wyboru opiekuna dokonało przed okresem objętym kontrolą NIK, tj. w latach 2014-2019⁵¹.

(akta kontroli tom III, str. 40-52, 101-102)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor PCPR, powodem opóźnień wyboru opiekuna we wszystkich przywołanych przypadkach było uchybienie przez wychowanków wymaganego terminu, jednak bez wskazania każdorazowej przyczyny.

(akta kontroli tom III, str. 105-106)

Opiekunowie 30 wychowanków pieczy zastępczej złożyli pisemną zgodę na pełnienie tej funkcji w procesie usamodzielnienia. Wszyscy opiekunowie zostali zatwierdzeni przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki oraz na usamodzielnienie. Na opiekuna usamodzielnienia wybrano: w 12 przypadkach wychowawców placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz w 12 przypadkach członków rodzin wychowanków. Natomiast w przypadku czterech osób wybrano

⁴⁷ Dalej: zarządzenie Dyrektora PCPR.

⁴⁸ Spośród których: siedem osób skorzystało z jednej formy wsparcia; dziewięć osób skorzystało z dwóch form wsparcia; 10 osób skorzystało z trzech form wsparcia; trzy osoby skorzystały z czterech form wsparcia, a jedna osoba otrzymała odmowną decyzję administracyjną (w tym: 23 osób pobierało pomoc na kontynuowanie nauki, 19 osób otrzymało pomoc na usamodzielnienie, 19 osób otrzymało pomoc na zagospodarowanie, pięć osób otrzymało pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, a jedna osób w uzyskaniu zatrudnienia).

⁴⁹ Sprawy nr: PCPR.DŚIP.5510.6.2021; PCPR.DŚIP.5510.6.2020; PCPR.DRPZ.550.7.2019; PCPR.DRPZ.550.5.2020; PCPR.DŚIP.5510.1.2020; PCPR.DŚIP.5510.2.2020; PCPR.DRPZ.550.5.2021; PCPR.ZPZ.8150.7.2016; PCPR.DRPZ.550.8.2020; PCPR.ZPZ.8150.1.2016; PCPR.DRPZ.550.7.2021; PCPR.ZPZ.8150.12.2017; PCPR.DRPZ.550.4.2019; PCPR.ZPZ.850.13.2017 oraz PCPR.DRPZ.550.4.2020. Krańcowe terminy wyboru opiekuna usamodzielnienia mieściły się od 11 miesięcy i 22 dni przed ukończeniem przez wychowanka 18 roku życia do dwóch tygodni po ukończeniu przez wychowanka 18 roku życia.

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

⁵¹ W latach 2020-2022, w przypadku jednej wychowanki pieczy zastępczej nastąpiło opóźnienie wyboru opiekuna osoby usamodzielnianej wynoszące 11 miesięcy.

osobę pełniącą funkcje rodziny zastępczej, a w przypadku dwóch osób pracownika socjalnego PCPR.

(akta kontroli tom IV, str. 277-278, 307-308, 319-320, 333-334, 345-346, 353-534, 357-358, 368-369, 381-382, 420-421, 431-432, 447-448, 454-455, 470-471, 477-478, 483-484, 536-537, 554-555, 589-590, 612-613, 630-631, 638-639, 653-654, 661-662, 674-675, 686-687, 704-705, 711-712, 732-733, 752-753)

W latach 2020-2022, spośród 30 wychowanków pieczy zastępczej objętych kontrolą NIK, IPU został opracowany dla trzech osób. Dla pozostałych 27 wychowanków IPU opracowywano w latach 2012-2019. W każdym przypadku IPU był opracowany przez osobę usamodzielnianą oraz jej opiekuna, a wszystkie IPU wraz z ewentualnymi zmianami, zostały zatwierdzone przez Dyrektora PCPR.

Średni czas jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania IPU wynosił 4,5 miesiąca. Kontrola NIK wykazała, że spośród analizowanej dokumentacji 30 osób usamodzielnianych, trzy IPU⁵² opracowano w terminie krótszym niż miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności⁵³.

(akta kontroli tom III str. 102; tom IV, str. 277-278, 307-308, 319-320, 333-334, 345-346, 353-534, 357-358, 368-369, 381-382, 420-421, 431-432, 447-448, 454-455, 470-471, 477-478, 483-484, 536-537, 554-555, 589-590, 612-613, 630-631, 638-639, 653-654, 661-662, 674-675, 686-687, 704-705, 711-712, 732-733, 752-753)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora PCPR, opóźnienia opracowania IPU w dwóch przypadkach wynikały z uchybienia przez wychowanków wymaganego terminu. Natomiast w jednym przypadku, z uwagi na fakt, że dzień przypadający na miesiąc przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności, wypadł w dzień wolny od pracy, więc IPU zostało przygotowane w pierwszym możliwym terminie.

(akta kontroli tom III, str. 107)

W każdej z 30 dokumentacji usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej objętych badaniem, IPU zawierały co najmniej:

- zadania przewidziane do realizacji, np.: zdobycie wykształcenia; podjęcie zatrudnienia, ubieganie się o mieszkanie socjalne z zasobów gminy, uzyskanie pomocy na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie i na zagospodarowanie;
- sposób oraz formy ich realizacji, np.: dostarczanie zaświadczeń o kontynuowaniu nauki, przedstawienie faktur pro forma na zakupy wskazane w planie wykorzystania pomocy na usamodzielnienie i na zagospodarowanie, rejestracja w urzędzie pracy;
- osoby odpowiedzialne oraz instytucje wspierające, tj.: usamodzielniający się wychowankowie, opiekunowie usamodzielnienia oraz pracownicy socjalni, a także PCPR, ośrodki pomocy społecznej, urzędy pracy oraz urzędy gminy;
- przybliżone terminy realizacji poszczególnych działań, np.: oszacowanie miesiąca oraz roku ukończenia edukacji, np. czerwiec 2019 r.; zaplanowanie miesiąca oraz roku złożenia wniosku o pomoc na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie, uzyskaniu mieszkania socjalnego, np. styczeń 2021 r.; podjęcie zatrudnienia po wskazanym terminie zakończenia edukacji, np. czerwiec 2021 r.

Zobowiązania opiekuna usamodzielnienia wobec wychowanka oraz PCPR zostały uwzględnione w formularzu dotyczącym jego wskazania przez wychowanka pieczy

⁵² Sprawy nr: PCPR.DŚIP.5510.6.2020; PCPR.ZPZ.8150.7.2016 oraz PCPR.DRPZ.550.8.2020. Krańcowe terminy opracowania IPU mieściły się od 28 dni przed ukończeniem przez wychowanka 18 roku życia do 14 dni po ukończeniu przez wychowanka 18 roku życia.

⁵³ Zgodnie z art. 145 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny IPU jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności.

zastępczej (stanowiącym integralną część IPU). Zgodnie z ww. formularzem opiekun usamodzielnienia zobowiązany był do współpracy z osobą usamodzielnianą, poprzez:

- zaznajomienie się z dokumentacją i drogą życiową osoby usamodzielnianej;
- opracowanie wspólnie z osobą usamodzielnianą IPU;
- ocenę realizacji IPU, wprowadzanie zmian w IPU oraz dokonanie oceny końcowej procesu usamodzielnienia;
- współpracę z rodziną osoby usamodzielnianej oraz ze środowiskiem lokalnym, zwłaszcza ze szkołą oraz gminą;
- opiniowanie wniosków dotyczących pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki oraz na usamodzielnienie.

Ponadto w sprawach wszystkich 30 osób usamodzielnianych, znajdowała się dokumentacja potwierdzająca współdziałanie osoby usamodzielnianej z opiekunem tego procesu, w zakresie realizacji postanowień zawartych w IPU, np.: doradzanie wychowankowi w trakcie wypełniania planu wykorzystania pomocy na zagospodarowanie / na usamodzielnienie, w tym opiniowanie składanych wniosków o świadczenia z tego tytułu; wsparcie wychowanka w zakresie uzyskania lokalu socjalnego z zasobów gminy Pruszków, a po uzyskaniu lokalu pomoc w jego wyposażeniu; monitorowanie sytuacji edukacyjnej wychowanka oraz pozostawanie w ścisłym kontakcie z PCPR w tym zakresie.

(akta kontroli tom III, str. 59-60; tom 4, str. 277-278, 307-308, 319-320, 333-334, 345-346, 353-534, 357-358, 368-369, 381-382, 420-421, 431-432, 447-448, 454-455, 470-471, 477-478, 483-484, 536-537, 554-555, 589-590, 612-613, 630-631, 638-639, 653-654, 661-662, 674-675, 686-687, 704-705, 711-712, 732-733, 752-753)

Analizowana dokumentacja 30 osób usamodzielnianych wskazywała sposób uzyskania, m.in.:

- wykształcenia, np.: ukończenie technikum oraz podjęcie studiów wyższych w czerwcu/październiku 2017 r.; zdanie egzaminu czeladniczego oraz podjęcie nauki w liceum ogólnokształcącym z terminem realizacji w 2021 r.⁵⁴;
- zatrudnienia, np.: rejestracja w urzędzie pracy z terminem realizacji we wrześniu 2016 r.; podjęcie stałego zatrudnienia w zawodzie piekarza po zdaniu egzaminu czeladniczego z terminem realizacji w 2018 r.⁵⁵;
- pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, np.: złożenie wniosku do gminy z terminem realizacji w 2019 r.; złożenie wniosku do gminy z terminem realizacji w 2021 r.⁵⁶;
- pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie, np.: złożenie wniosku w PCPR w 2020 r.; złożenie wniosku do PCPR bez wskazania terminu realizacji⁵⁷.

Spośród dokumentacji 30 wychowanków pieczy zastępczej, objętych kontrolą NIK, w dwóch przypadkach⁵⁸ Dyrektor PCPR poinformował powiat właściwy ze względu na planowane miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej o zamiarze osiedlenia się tej osoby w miejscowości wskazanej w IPU wraz z przesłaniem jego kopii, a także kopii informacji dotyczącej wyboru opiekuna usamodzielnienia (art. 145 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej).

(akta kontroli tom III, str. 144-147)

Opracowany przez PCPR dokument pn. „Końcowa ocena realizacji działań ustalonych w IPU i jego zmianach”, zawierał obszary takie jak: ocenę podejmowanych działań w zakresie: współdziałania i wsparcia osoby usamodzielnianej w kontaktach

⁵⁴ Sprawy nr: PCPR.DRPZ.550.4.2019 oraz PCPR.DŚIP.5510.2.2020.

⁵⁵ Sprawy nr: PCPR.DŚIP.5510.2.2021 oraz PCPR.DIŚP.5510.2.2020.

⁵⁶ Sprawy nr: PCPR.DIŚP.5510.3.2019 oraz PCPR.DIŚP.5510.7.2021.

⁵⁷ Sprawy nr: PCPR.DRPZ.550.5.2021 oraz PCPR.DRPZ.550.9.2020.

⁵⁸ Sprawy nr: PCPR.ZPZ.8150.1.2016 oraz PCPR.DŚIP.5510.4.2021.

z rodziną biologiczną oraz środowiskiem lokalnym, funkcjonowania osoby usamodzielnianej w społeczeństwie, sytuacji zdrowotnej, edukacyjnej, zawodowej osoby usamodzielnianej czy uzyskania przysługującej pomocy, w tym świadczeń pieniężnych. Kończącą ocenę uzupełniały: niezrealizowane cele (wraz z uwzględnieniem przyczyn); trudności występujące przy realizacji IPU oraz obecna sytuacja usamodzielnianego wychowanka.

Sposobem pomiaru (wskaźnikiem) końcowej oceny wykonania celu i/lub zadań IPU, na przykład w kwestii:

- zdobycia wykształcenia, było zdobycie zaświadczenia / dyplomu potwierdzającego ukończenie nauki;
- podjęcia zatrudnienia było uzyskanie umiejętności/kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia zawodowego w danej branży;
- uzyskania pomocy pieniężnej z tytułu usamodzielnienia – było rozliczenie się z otrzymanych środków poprzez złożenie faktur i/lub rachunków potwierdzających dokonanie zaplanowanych zakupów.

(akta kontroli tom III, str. 139-143; tom IV, str. 754-761)

2.2. W PCPR nie wdrożono procedur służących nadzorowaniu procesu usamodzielnienia. W latach objętych kontrolą stosowano formularze⁵⁹ służące dokumentowaniu pracy pracowników socjalnych z osobą usamodzielnianą, celem oceny jej sytuacji osobistej (rodzinnej, mieszkaniowej, edukacyjnej, zawodowej, oraz dochodowej) na potrzeby weryfikacji zasadności udzielanych świadczeń przewidzianych w ustawie o pieczy zastępczej. W analizowanej dokumentacji dotyczącej 30 osób usamodzielnianych stwierdzono, że pracownicy socjalni PCPR przed przyznaniem pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie, każdorazowo sporządzali notatki służbowe w których zawierano fakty dotyczące, m.in.: daty wpływu do PCPR wniosku o pomoc, zrealizowanych spotkań, przeprowadzonych rozmów lub wizyt wychowanków w PCPR, a także innych faktów istotnych w przedmiotowych sprawach (np. przeprowadzone rozmowy telefoniczne / korespondencję pracownika socjalnego PCPR z pracownikiem szkoły / uczelni, w której wychowanek miał zamiar kontynuować lub kontynuował naukę).

(akta kontroli tom III, str. 108, 118-143; tom IV, str. 283, 312, 317, 321-324, 328, 332, 338-339, 343-344, 350, 521, 355-356, 361, 365, 373-376, 387, 392, 427, 436, 440-446, 450-451, 456-457, 461, 468-469, 472-476, 479-481, 488, 491-492, 531-532, 541-548, 560-561, 568-659, 587-588, 597-611, 618-627, 643-644, 648-649, 655-657, 670-671, 679-682, 688-690, 694-695, 699-702, 709-710, 716-719, 739-751, 765-767)

W badanej dokumentacji 30 wychowanków pieczy zastępczej cele i/lub zadania ujęte w IPU były realizowane terminowo. W przypadku pomocy na kontynuowanie nauki PCPR na bieżąco ustalało korespondencyjnie i/lub telefonicznie status wychowanka w szkole / na uczelni, a Dyrektor PCPR na bieżąco zatwierdzał zmiany IPU wprowadzone przez wychowanka pieczy zastępczej wraz z opiekunem usamodzielnienia. W latach 2020-2022, PCPR monitorowało losy wychowanków pieczy zastępczej przede wszystkim poprzez: bieżące ustalanie statusu wychowanka w szkole / na uczelni, uzyskiwanie zaświadczeń o kontynuowaniu nauki, a także świadectw szkolnych / dyplomów, pobieranie od wychowanków faktur w celu weryfikacji zasadności przyznania wnioskowanej pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie.

(akta kontroli tom IV, str. 283, 312, 317, 321-324, 328, 332, 338-339, 343-344, 350, 521, 355-356, 361, 365, 373-376, 387, 392, 427, 436, 440-446, 450-451, 456-457, 461, 468-469, 472-476, 479-481,

⁵⁹ IPU wraz z załącznikami: informacja o opuszczeniu rodziny zastępczej lub informacja o opuszczeniu placówki opiekuńczo-wychowawczej; wskazanie opiekuna procesu usamodzielnienia; zmiany do IPU; modyfikacja IPU; ocena końcowa procesu usamodzielnienia.

488, 491-492, 531-532, 541-548, 560-561, 568-659, 587-588, 597-611, 618-627, 643-644, 648-649, 655-657, 670-671, 679-682, 688-690, 694-695, 699-702, 709-710, 716-719, 739-751, 765-767)

Zakres wywiązywania się opiekuna usamodzielnienia z wyznaczonych w IPU celów i/lub zadań znajdował odzwierciedlenie w zgromadzonej dokumentacji 30 wychowanków pieczy zastępczej, na podstawie której stwierdzono, że współpraca miała charakter systematyczny (opracowanie IPU, zmiany IPU, sporządzenie opinii opiekuna usamodzielnienia do wniosków o przyznanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie), jednak o różnej częstotliwości, uzależnionej od indywidualnych potrzeb usamodzielniającego się wychowanka pieczy zastępczej. Niekiedy były to kontakty codzienne, z uwagi na fakt, że wychowankowie po osiągnięciu pełnoletności nadal przebywali w ustanowionej formie pieczy zastępczej⁶⁰. Najczęściej były to kontakty inicjowane potrzebą zaopiniowania wniosku o pomocy przysługującą z tytułu usamodzielnienia czy ewentualnie wprowadzeniem zmian IPU – nie rzadziej niż raz w roku⁶¹.

Dyrektor PCPR zaznaczył, że PCPR nie prowadzi rejestru częstotliwości kontaktów opiekunów procesu usamodzielnienia z wychowankami pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom III, str. 108-110)

Na podstawie objętej kontrolą NIK dokumentacji 30 wychowanków pieczy zastępczej stwierdzono, że wydatkowane środki pieniężne wypłacane w procesie usamodzielniania były adekwatne do treści zawartych w IPU, a PCPR stosował mechanizmy kontroli ich wydatkowania, w poniższy sposób:

- pomoc na kontynuowanie nauki – na podstawie zaświadczeń ze szkoły / uczelni o rozpoczęciu, kontynuowaniu oraz zakończeniu nauki;
- pomoc na usamodzielnienie i na zagospodarowanie – na podstawie faktur i/lub rachunków dokumentujących zrealizowane zakupy.

Ponadto PCPR monitorowało bezkosztowe formy wsparcia dla wychowanków pieczy zastępczej, tj. pomocy w uzyskaniu zatrudnienia oraz pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, na podstawie odpowiednio: zawartych umów zlecenia / o pracę; pism z urzędu gminy i/lub Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Zieleń Miejska” Sp. z o. o. w Pruszkowie dotyczących przyznania lokalu mieszkalnego.

(akta kontroli tom IV, str. 283, 312, 317, 321-324, 328, 332, 338-339, 343-344, 350, 521, 355-356, 361, 365, 373-376, 387, 392, 427, 436, 440-446, 450-451, 456-457, 461, 468-469, 472-476, 479-481, 488, 491-492, 531-532, 541-548, 560-561, 568-659, 587-588, 597-611, 618-627, 643-644, 648-649, 655-657, 670-671, 679-682, 688-690, 694-695, 699-702, 709-710, 716-719, 739-751, 765-767)

W dwóch przypadkach, spośród analizowanej dokumentacji 30 osób usamodzielnianych, PCPR przekazało IPU wraz ze zmianami do innych jednostek organizacyjnych⁶². W obu przypadkach przesłane przez PCPR informacje dotyczące wychowanków były wystarczające.

(akta kontroli tom IV, str. 144-147)

W latach 2020-2022, żaden spośród 74 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej nie przerwał procesu usamodzielnienia.

(akta kontroli tom III, str. 54, 59)

W latach 2020-2022 nie odnotowano w PCPR przypadku zawieszenia pomocy na kontynuowanie nauki w trybie art. 148 ustawy o pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom III, str. 54, 59)

⁶⁰ Sprawy nr: PCPR.ZŚ.8150.7.2012; PCPR.ZPZ.8140.12.2017 oraz PCPR.DRPZ.550.7.2021.

⁶¹ Sprawy nr: PCPR.ZPZ.8150.7.2016; PCPR.DRPZ.550.4.2019 oraz PCPR.DŚIP.5510.1.2020.

⁶² Tj.: do Powiatowego Centrum Pomocy Rodziny w Białobrzegach oraz do Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie.

2.3. Analiza dokumentacji 30 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej wykazała, że w opracowanych IPU zaplanowano łącznie 165 celów / zadań, z tego 151 (91,5%) zostało zrealizowanych lub było w trakcie realizacji (w tym: 112 zostało zrealizowanych oraz 39 było w trakcie realizacji), a 14 (8,5%) nie zostało zrealizowanych.

Cele / zdania niezrealizowane w jednym przypadku dotyczyły wychowanka pieczy zastępczej, który otrzymał odmowną decyzję administracyjną dotyczącą przyznania pomocy na usamodzielnienie. Natomiast w pozostałych przypadkach (13), cele / zadania niezrealizowane wynikały z IPU osób, które zakończyły realizację procesu usamodzielnienia, osiągając wiek uniemożliwiający im otrzymanie wsparcia w przyszłości – osoby urodzone w latach: 1994-1997.

Wybór form wsparcia wynikający z IPU 30 wychowanków pieczy zastępczej, których dokumentacja była analizowana, przedstawiał się następująco⁶³ (zdobycie wykształcenia (30); uzyskanie zatrudnienia (25); pomocy na usamodzielnienie (25); pomocy na zagospodarowanie (24); pomocy na kontynuowanie nauki (23); uzyskanie pomocy specjalistycznej – poradnictwo prawne / psychologiczne / socjalne (18), a także uzyskanie mieszkania socjalnego z zasobów gminy (dziewięć).

Skuteczność poszczególnych form wsparcia przedstawiała się następująco⁶⁴:

- zdobycie wykształcenia: zaplanowane przez 30 wychowanków, zrealizowane przez 29, a w trakcie realizacji przez jednego wychowanka; skuteczność – 100%;
- uzyskanie zatrudnienia: zaplanowane oraz zrealizowane przez 25 wychowanków; skuteczność – 100%;
- otrzymanie pomocy na usamodzielnienie: zaplanowane przez 25 wychowanków, zrealizowane przez 19, w trakcie realizacji przez pięciu, a niezrealizowane przez jednego; skuteczność – 96%;
- otrzymanie pomocy na zagospodarowanie: zaplanowane przez 24 wychowanków; zrealizowane przez 19, w trakcie realizacji przez pięciu; skuteczność – 96%;
- uzyskanie pomocy na kontynuowanie nauki: zaplanowane przez 23 wychowanków, zrealizowane przez 14, w trakcie realizacji przez ośmiu, a niezrealizowane przez jednego; skuteczność – 95,7%;
- uzyskanie pomocy specjalistycznej, tj. poradnictwo prawne / psychologiczne / socjalne: zaplanowane przez 18 wychowanków, w trakcie realizacji przez 11 (w tym: 11 porad prawnych, pięć porad psychologicznych oraz jedna porada socjalna), niezrealizowane przez siedmiu (w tym: siedem porad prawnych oraz pięć porad psychologicznych); skuteczność – 61,1%;
- uzyskanie odpowiednich warunków mieszkaniowych: zaplanowane przez dziewięciu wychowanków; zrealizowane przez sześciu, a w trakcie realizacji przez trzech; skuteczność – 100%.

W latach 2020-2022, w przypadku 30 wychowanków pieczy zastępczej, których dokumentacji była analizowana, 12 zakończyło proces usamodzielnienia, realizując 27 z 41 celów / zadań zaplanowanych w IPU⁶⁵.

⁶³ W nawiasach wskazano liczbę wychowanków, którzy ujęli wyszczególnione formy wsparcia w IPU.

⁶⁴ Skuteczność, w trakcie kontroli NIK, określono łącznie dla celów / zadań zrealizowanych oraz tych pozostających w trakcie realizacji.

⁶⁵ Powody niezrealizowania celów / zadań dla wychowanków, którzy zakończyli realizację IPU: uzyskanie pomocy na zagospodarowanie – wychowanek w trakcie procesu usamodzielnienia nie ubiegał się o tę formę wsparcia (brak złożonego wniosku); uzyskanie pomocy na kontynuowania nauki – wychowanka zrezygnowała z dalszego kształcenia, z uwagi na podjęcie zatrudnienia w systemie zmianowym; uzyskanie poradnictwa prawnego / psychologicznego (łącznie 12 celów / zadań) – sześciu wychowanków w trakcie procesu usamodzielnienia nie ubiegało się o tę formę wsparcia (brak złożonych wniosków).

W latach 2020-2022, do PCPR nie wpłynęły wnioski od osób usamodzielnianych o pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. PCPR nie opracowało formularza takiego wniosku.

W przypadku pięciu z 30 osób usamodzielnianych, których dokumentacja była analizowana, PCPR w ramach współpracy z gminami z terenu powiatu pruszkowskiego, popierało wnioski wychowanków o przydział mieszkania socjalnego⁶⁶. Dodatkowo jedna wychowanka pieczy zastępczej zwróciła się bezpośrednio do Urzędu Miasta w Pruszkowie o przydział mieszkania z zasobów gminy – bez wsparcia PCPR, w tym zakresie⁶⁷. Liczba wychowanków pieczy zastępczej, którzy uzyskali mieszkania z zasobów gminy, to: 2020 – dwóch, 2021 – dwóch oraz 2022 – jeden. Najdłuższy czas oczekiwania na uzyskanie lokalu socjalnego w ww. przypadkach wynosił 22 miesiące, najkrótszy dwa miesiące.

W latach objętych kontrolą NIK, usamodzielniani wychowankowie pieczy zastępczej nie składali również do PCPR wniosków o pomoc w uzyskaniu zatrudnienia. PCPR również nie opracowało formularza takiego wniosku.

(akta kontroli tom IV, str. 277-278, 307-308, 319-320, 333-334, 345-346, 353-534, 357-358, 368-369, 378-382, 420-421, 431-432, 447-449, 452-455, 470-471, 477-478, 482-484, 533-537, 549-552, 554-555, 589-590, 612-613, 628-631, 638-639, 650-654, 658-662, 674-675, 686-687, 704-705, 711-712, 723-733, 752-753, 768)

W latach 2020-2022 z objętej badaniem dokumentacji 30 osób usamodzielnianych, 12 wychowanków pieczy zastępczej zakończyło proces usamodzielniania – realizację IPU. Natomiast PCPR, końcową ocenę realizacji działań zaplanowanych w IPU, przygotował w jednym z 12 analizowanych przypadków). Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku wychowanki względem, której dokonano końcowej oceny, w sposób przejrzysty oraz zgodny ze stanem faktycznym odniesiono się do zadań i/lub celów przyjętych do realizacji, oceniając przy tym jej obecną sytuację.

W analizowanej dokumentacji 30 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, nie było przypadku sporządzenia pozytywnej oceny realizacji IPU osoby, która była aresztowana, nie odnotowano też zdarzeń związanych z interwencją policji.

(akta kontroli tom III, str. 54, 59, 89, 94-95, 97, 100)

2.4. Badanie losów usamodzielnianych wychowanków (30 osób, których dokumentacja była analizowana) w zakresie posiadania przez nich statusu osoby bezrobotnej, trwałości zatrudnienia oraz korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, którego podstawę stanowiły informacje pozyskane z sześciu powiatowych urzędów pracy, ZUS oraz 10 ośrodków pomocy społecznej wykazało, że:

- ośmiu wychowanków (26,7%) w różnych okresach było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne (w tym trzy osoby z prawem do zasiłku, a jedna osoba pobierała stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych), przy czym żadna z osób po upływie jednego roku od opuszczenia pieczy zastępczej, natomiast dwie osoby (6,7%) w trakcie czynności kontrolnych NIK. Tylko jedna osoba (3,3%) posiadała status osoby bezrobotnej przez co najmniej rok (bez prawa do zasiłku). Średni czas pozostawania bez pracy wynosił 5,5 miesiąca;
- 25 wychowanków (83,3%) było ujętych w ewidencji ZUS jako pracownicy podlegający ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu; osoby wykonujące umowę agencyjną, umowę zlecenie lub umowę o świadczenie usług; osoby odbywające staże i stypendia, pracownicy młodociani, w tym 12 osób (40%)

⁶⁶ Opis udzielonej przez PCPR pomocy, w tym zakresie, znajduje się w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁷ Sprawa nr: PCPR.DŚIP.5510.6.2021.

rok po opuszczeniu pieczy zastępczej oraz 18 osób (60%) w trakcie czynności kontrolnych NIK. W przypadku czterech wychowanków następowały częste zmiany pracodawców (co najmniej pięć zmian), lecz osoby te wykonywały głównie umowy agencyjne, umowy zlecenie lub umowy o świadczenie usług;

- siedmiu wychowanków (23,3%) w różnych okresach korzystało z różnych świadczeń pomocy społecznej (m.in. zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, świadczenia wychowawczego, świadczenia alimentacyjnego, zasiłku rodzinnego czy dodatku osłonowego), przy czym zarówno rok po opuszczeniu pieczy zastępczej, jaki i w trakcie czynności kontrolnych NIK, z takich świadczeń korzystały dwie osoby usamodzielniane (łącznie 10%)⁶⁸.

(akta kontroli tom III, str. 148-246)

W celu zapoznania się z opiniami opiekunów usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, 20 osobom pełniących tę funkcję przekazano anonimowe ankiety NIK. Analiza zwróconych ankiet przez siedmiu respondentów pozwoliła stwierdzić, że zdaniem dwóch opiekunów problemem jaki napotkali przy opracowaniu IPU była jego niewielka czytelność. Natomiast kwestię najtrudniejszych spraw związanych z opieką nad wychowankami poruszyło trzech opiekunów, wskazując: na konieczność mobilizowania wychowanka do podjęcia aktywności w sprawach formalnych oraz realizowania celów / zadań w zaplanowanym terminie, a także na postawę wychowanka, która utrudniała prawidłowe wywiązywanie się z obowiązków opiekuna. Ponadto jako największe problemy utrudniające trwałe usamodzielnienie wychowanków pieczy zastępczej, dwóch opiekunów wskazało: biurokratyzację oraz niewystarczające środki finansowe. Jednocześnie wszyscy opiekunowie zadeklarowali, że współpraca z usamodzielnianym wychowankiem układała się dobrze lub bardzo dobrze.

Anonimowe ankiety NIK zostały również przekazane do 25 wychowanków pieczy zastępczej, którzy byli w trakcie realizacji lub zakończyli realizację IPU. W tym zakresie analiza zwróconych ankiet również przez siedmiu respondentów wykazała, że wszyscy wychowankowie pieczy zastępczej zostali poinformowani o przysługujących im formach pomocy. Żaden z wychowanków udzielających odpowiedzi nie napotkał problemów przy opracowywaniu IPU, a sześciu z nich stwierdziło, że współpraca z opiekunem usamodzielnienia układała się dobrze lub bardzo dobrze. Tylko jeden wychowanek źle ocenił swój proces usamodzielniania, a trzech z nich przyznało, że nie czuło się wystarczająco przygotowanych do podjęcia samodzielnego życia. Natomiast najtrudniejszą kwestię w całym procesie usamodzielniania, zdaniem jednego z wychowanków, było podjęcie pierwszej pracy. Trzech wychowanków wskazało sposoby, które ich zdaniem mogłyby przynieść większą korzyść w procesie usamodzielniania, tj. zmniejszenie biurokratyzacji, zwiększenie środków finansowych, a także wprowadzenie systematycznych spotkań z psychologiem.

(akta kontroli tom III, str. 148-246)

2.5. W Centrum w związku z tym, że ustawa o pieczy zastępczej nie precyzowała kwestii działań obejmujących monitoring losów byłych wychowanków, nie monitorowano losów byłych wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą i zakończyli proces usamodzielniania. Z uwagi na powyższe PCPR nie badało również skuteczności procesu usamodzielniania oraz trwałości efektów usamodzielniania. Spośród próby 30 dokumentacji osób usamodzielnianych, Centrum posiadało informację o:

⁶⁸ Jedna wychowanka była uprawniona do świadczenia zarówno rok po opuszczeniu pieczy zastępczej, jaki i w trakcie czynności kontrolnych NIK.

- 29 wychowankach, którzy ukończyli, kontynuowali lub nie ukończyli nauki, w tym 19 zakończyło naukę (z tego m.in. jedna wychowanka ukończyła studia magisterskie w Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie), czterech którzy kontynuowali naukę, sześciu którzy nie ukończyli nauki;
- czterech wychowankach, którzy podjęli zatrudnienie, w tym trzech na podstawie umowy o pracę oraz jeden na podstawie umowy zlecenia;
- dziewięciu wychowankach, którzy otrzymali mieszkanie, w tym siedmiu mieszkanie socjalne (z tego trzech z zasobów gminy Pruszków) oraz dwóch wychowankach, z których jeden otrzymał mieszkanie w spadku po ojcu biologicznym, a drugi w Towarzystwie Budownictwa Społecznego „Zieleń Miejska” Sp. z o.o. w Pruszkowie;
- czterech wychowankach, którzy korzystali ze świadczeń pomocy społecznej, w tym dwóch z renty socjalnej, jeden z renty rodzinnej oraz jeden ze świadczeń alimentacyjnych z funduszu alimentacyjnego.

(akta kontroli tom II, str. 310-318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zamieszczone na stronie internetowej PCPR informacje (na dzień 28 lipca 2023 r.) dotyczące osób usamodzielnianych były nieaktualne, w zakresie wysokości świadczeń, które mogli uzyskać, tj.:
 - wysokość pomocy na kontynuowanie nauki przysługującej wynosi 500 zł miesięcznie, podczas gdy kwota ta od 1 czerwca 2023 r. wynosiła nie mniej niż 681 zł miesięcznie;
 - pomoc na usamodzielnienie oraz na zagospodarowanie jest przyznawana osobie usamodzielnianej, której miesięczny dochód nie przekracza kwoty 1200 zł, podczas gdy art. 142 ustawy o pieczy zastępczej został uchylony z dniem 1 lutego 2023 r. i świadczona pomoc nie była już uzależniona od uzyskanego dochodu;
 - wysokość pomocy na usamodzielnienie wynosi: w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną – nie mniej niż 3300 zł; w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-wychowawczą: nie mniej niż 6600 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres powyżej 3 lat; nie mniej niż 3300 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres od 2 do 3 lat; nie mniej niż 1650 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres poniżej 2 lat, nie krócej jednak niż przez okres roku, podczas gdy kwoty te od 1 czerwca 2023 r. wynosiły odpowiednio nie mniej niż: 4486 zł; 8968 zł; 4486 zł i 2244 zł;
 - pomoc na zagospodarowanie jest wypłacana jednorazowo w wysokości nie niższej niż 1500 zł, a w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności w wysokości nie niższej niż 3000 zł, podczas gdy kwoty te od 1 czerwca 2023 r. wynosiły odpowiednio: 2039 zł i 4077 zł.

Ponadto na stronie internetowej PCPR nie zamieszczono obowiązujących formularzy wniosków, tj.: o przyznanie pomocy na usamodzielnienie oraz o przyznanie pomocy na zagospodarowanie (wraz z wymaganymi załącznikami). Informacje dotyczące osób usamodzielnianych nie były opublikowane w BIP.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora PCPR, brak wcześniejszych aktualizacji strony internetowej, w tym niezamieszczenie formularzy stosownych wniosków wraz

załącznikami, a także BIP, był niedopatrzeniem. W czasie trwania kontroli NIK, informacje w tym zakresie zamieszczono na BIP, uaktualniono stronę internetową PCPR o informacje dotyczące kwoty przysługujących świadczeń, a także uzupełniono brakujące formularze wniosków wraz z niezbędnymi załącznikami.

(akta kontroli tom III, str. 53-54, 58, 274-276)

2. Zawarte w zarządzeniu Dyrektora PCPR informacje dla wychowanków pieczy zastępczej były nieaktualne – dotyczyły to wysokości świadczeń z tytułu usamodzielnienia, które mogli uzyskać, tj.:
 - pomoc na kontynuowanie nauki § 3 pkt 7 zarządzenia Dyrektora PCPR – *wysokość pomocy wynosi nie mniej niż 526 zł miesięcznie, podczas gdy kwota ta od 1 czerwca 2023 r. wynosiła nie mniej niż 681 zł miesięcznie;*
 - pomoc na usamodzielnienie § 4 pkt 4 zarządzenia Dyrektora PCPR oraz pomoc na zagospodarowanie § 5 pkt 4 zarządzenia Dyrektora PCPR – *jest przyznawana osobie usamodzielnianej, której dochód miesięczny nie przekracza kwoty 1200 zł, podczas gdy art. 142 ustawy o pieczy zastępczej został uchylony z dniem 1 lutego 2023 r. i świadczona pomoc nie była już uzależniona od uzyskanego dochodu;*
 - § 4 pkt 7 zarządzenia Dyrektora PCPR – *wysokość pomocy na usamodzielnienie wynosi: w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą spokrewnioną – nie mniej niż 3470 zł, jeżeli przebywa w pieczy zastępczej przez okres co najmniej 3 lat; w przypadku osoby usamodzielnianej opuszczającej rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną: nie mniej niż 6939 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres powyżej 3 lat; nie mniej niż 3470 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres od 2 do 3 lat; nie mniej niż 1735 zł – jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres poniżej 2 lat, nie krócej jednak niż przez okres roku, podczas gdy kwoty te od 1 czerwca 2023 r. wynosiły odpowiednio, nie mniej niż: 4486 zł; 8968 zł; 4486 zł i 2244 zł;*
 - § 5 pkt 6 zarządzenia Dyrektora PCPR – *pomoc na zagospodarowanie jest wypłacana jednorazowo, nie później niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 26. roku życia, w wysokości nie wyższej niż 1577 zł, a w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności w wysokości nie niższej niż 3154 zł, podczas gdy kwoty te od 1 czerwca 2023 r. wynosiły odpowiednio: 2039 zł i 4077 zł.*

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora PCPR, informacje zawarte w zarządzeniu Dyrektora PCPR nie były aktualizowane z uwagi na niedopatrzenie. W czasie trwania kontroli NIK, wprowadzono stosowne zmiany zarządzeniem nr PCPR.D.021.4.2023 Dyrektora PCPR z dnia 29 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian w procedurze dotyczącej zasad udzielania pomocy na kontynuowanie nauki, zagospodarowanie oraz usamodzielnienie dla osób usamodzielnianych opuszczających rodziną i instytucjonalną pieczę zastępczą w PCPR w Pruszkowie.

(akta kontroli tom III, str. 5-32, 102-103)

3. PCPR przygotowało ocenę końcową procesu usamodzielniania tylko w przypadku jednej⁶⁹, spośród 12 osób, które zakończyły ten proces⁷⁰. Brak wskazanej oceny

⁶⁹ Sprawa nr: PCPR.ZŚ.8150.7.2012 – realizację IPU zakończono 28 maja 2020 r., natomiast ocenę przygotowano 26 sierpnia 2020 r., tj. po upływie niespełna 3 miesięcy.

⁷⁰ W dwóch przypadkach PCPR nie był właściwy do dokonania oceny końcowej procesu usamodzielnienia.

końcowej dotyczył dziewięciu następujących spraw⁷¹: PCPR.DRPZ.550.10.2020 – realizację IPU zakończono 20 stycznia 2022 r. (589 dni), PCPR.DRPZ.550.4.2020 – realizację IPU zakończono 1 lutego 2022 r. (577 dni), PCPR.ZPZ.850.13.2017 – realizację IPU zakończono 6 czerwca 2022 r. (452 dni), PCPR.DRPZ.550.4.2019 – realizację IPU zakończono 5 września 2022 r. (361 dni), PCPR.DRPZ.550.6.2020 – realizację IPU zakończono 18 lutego 2023 r. (195 dni), PCPR.ZPZ.8150.12.2017 – realizację IPU zakończono 16 kwietnia 2023 r. (138 dni), PCPR.DRPZ.550.7.2021 – realizację IPU zakończono 19 kwietnia 2023 r. (135 dni), PCPR.ZPZ.8150.1.2016 – realizację IPU zakończono 26 kwietnia 2023 r. (128 dni), PCPR.DRPZ.550.8.2020 – realizację IPU zakończono 7 lipca 2023 r. (56 dni).

Powyższe stanowiło naruszenie art. 145 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej, zgodnie z którym po zakończeniu realizacji IPU osoba usamodzielniana wraz z opiekunem usamodzielnienia i kierownikiem powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie dokonują oceny końcowej procesu usamodzielnienia.

Zgodnie z wyjaśnieniami głównej księgowej PCPR, konkretny termin sporządzenia oceny końcowej procesu usamodzielniania wychowanka pieczy zastępczej po zakończeniu realizacji IPU nie został określony w ustawie o pieczy zastępczej. Jednocześnie we wszystkich wskazanych sprawach wysłano do wychowanków pismo z prośbą o sporządzenie wspólnie z opiekunem oceny końcowej procesu usamodzielnienia – w sprawie nr PCPR.ZPZ.8150.7.2016 pismo wysłano 24 lipca 2023 r., natomiast w pozostałych ośmiu sprawach pisma wysłano 23 sierpnia 2023 r., tj. w czasie trwania kontroli NIK. W ocenie NIK, brak sporządzania ocen procesu usamodzielnienia wynoszący od 56 do nawet 589 dni świadczy o nierzetelnym działaniu PCPR we tym zakresie.

(akta kontroli tom III, str. 54,59, 89, 94-95, 97,100)

OCENA CZĄSTKOWA

We wszystkich zatwierdzonych przez Dyrektora PCPR indywidualnych programach usamodzielnienia, opracowanych przez osoby przystępujące do tego procesu wraz z ich opiekunami, wskazywano cele / zadania do realizacji, terminy oraz sposoby ich osiągnięcia, a także osoby odpowiedzialne za ich wykonanie wraz z instytucjami wspierającymi ten proces. IPU zostały opracowane prawidłowo, a poziom realizacji zadań w nich zaplanowanych wynosił 91,5%. Proces usamodzielniania można uznać za skuteczny, ponieważ tylko 6,7% wychowanków pieczy zastępczej było zarejestrowanych, w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych NIK, jako osoby bezrobotne. Dodać jednak należy, że spośród 12 wychowanków pieczy zastępczej, którzy w okresie objętym kontrolą NIK zakończyli realizację IPU, Centrum nie dokonało oceny końcowej procesu usamodzielnienia wobec dziewięciu⁷². W skrajnym przypadku ocena nie była dokonana po upływie aż 589 dni.

IV. 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. Kontynuowanie działań mających na celu zwiększenie liczby koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.
2. Uwzględnienie w projekcie nowego powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej mierników pozwalających na dokonywanie oceny stopnia realizacji przyjętych celów.

⁷¹ W nawiasach wskazano liczbę dni, które upłynęły od dnia zakończenia realizacji IPU (ukończenia przez wychowanka 26. roku życia) do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 1 września 2023 r.

⁷² Z dziesięciu przypadków, w których było do tego zobowiązane.

3. Dokonywanie oceny końcowej procesu usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej, którzy zakończyli realizację IPU.

W zakresie zamieszczenia nieaktualnych informacji dotyczących pomocy udzielanej usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej zamieszczonych na stronach internetowych PCPR, BIP Centrum oraz wysokości świadczeń w zarządzeniu Dyrektora PCPR, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków z uwagi na to, że stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte w trakcie kontroli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 8 września 2023 r.

Kontrolerzy
Elżbieta Grzeszczyk
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski
w z. p.o. Wicedyrektor
Miroslaw Miłoś

.....
podpis

.....
podpis

Sylwia Płuszevska
starszy inspektor k.p.

.....
podpis