



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.005.03.2023

**Pani
Małgorzata Suszek-Zawadzka
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Puławach**

Al. Królewska 3
24-100 Puławy

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 Puławach, AL. Królewska 3, 24-100 Puławy (dalej: PCPR lub Centrum).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Suszek-Zawadzka, Dyrektor PCPR (dalej: Dyrektor), od 15 października 2018 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 w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także danych statystycznych z tych okresów niezbędnych do realizacji celów kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Osiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/45/2023 z 3 marca 2023 r. 2. Kamil Harasim, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/46/2023 z 3 marca 2023 r. (akta kontroli tom I str. 3-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	PCPR prawidłowo realizowało zadania związane z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej. Rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia prowadzone było z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, a środki finansowe zabezpieczały potrzeby w tym zakresie. Udzielona pomoc nie zawsze stanowiła jednak skuteczne wsparcie dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą, z uwagi m.in. na przerwanie procesu usamodzielnienia, czy ograniczone zasoby mieszkaniowe gmin.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W latach 2020-2022, na realizację zadań w zakresie pomocy usamodzielnianym wychowankom, PCPR wydatkowało łącznie 468,2 tys. zł przyznając świadczenia przewidziane w art. 140 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej ³ . Najwyższa kwota udzielonych świadczeń dotyczyła pomocy na kontynuowanie nauki 357,2 tys. zł (76,3%), natomiast na usamodzielnienie oraz zagospodarowanie przyznano odpowiednio: 89,7 tys. zł

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

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

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 447, ze zm. (dalej: ustawa o pieczy zastępczej).

i 21,3 tys. zł (19,2% i 21,3%). Osoby usamodzielniane, które zwróciły się o pomoc i spełniały wymagania określone w ustawie o pieczy zastępczej, otrzymały wsparcie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami określano wysokość udzielanego wsparcia, zapewniono także wychowankom pobyt w mieszkaniach chronionych. Proces usamodzielnienia był w dużym stopniu uzależniony od współpracy osoby usamodzielnianej z PCPR. Nie zawsze przebiegał w sposób zaplanowany, na co wpływ miały głównie czynniki niezależne od PCPR, jednak w trakcie tego procesu, w przypadku zmiany sytuacji życiowej wychowanka, Indywidualny Program Usamodzielnienia (dalej: IPU) był modyfikowany.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny i dotyczyły dwóch prowadzonych postępowań administracyjnych, tj.:

- nie zawarcia pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia w zawiadomieniu strony o przesunięciu terminu załatwienia sprawy, oraz
- niewyznaczenia stronie, przed wydaniem decyzji odmawiającej przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki, terminu na wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów, a także nieudzielenia wyjaśnień, że warunkiem pozytywnego załatwienia wniosku jest uzupełnienie brakujących dokumentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania wspierające na rzecz usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie ze statutem⁵ do zadań PCPR należało m.in. organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, przez wspieranie procesu usamodzielnienia. Zadania organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w Centrum realizował Zespół ds. pieczy zastępczej⁶, do którego zadań należało m.in.: prowadzenie naboru kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, udzielanie pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej; przygotowanie i realizacja we współpracy z asystentem rodziny i odpowiednio rodziną zastępczą lub prowadzącym rodzinny dom dziecka, planu pomocy dziecku; udzielanie wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej; dokonywanie okresowej oceny sytuacji dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej; opracowywanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych. Ponadto w PCPR utworzono Zespół do spraw świadczeń, który prowadził postępowania administracyjne oraz sporządzał projekty decyzji administracyjnych w sprawach pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze lub regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Uchwała nr XIV/124/2012 Rady Powiatu w Puławach z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie w Puławach.

⁶ <http://www.pcsr.pulawy.pl/rodzinna-pieczka-zastepcza/#1543058368372-2a458931-23b8>; § 6 pkt 1 tiret ósmy Regulaminu organizacyjnego PCPR stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr 279/2012 Zarządu Powiatu w Puławach z dnia 14 września 2012 r. (dalej: regulamin organizacyjny), po zmianach.

(akta kontroli tom I str. 5-33)

Na 31 grudnia: 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w Centrum zatrudnionych było odpowiednio 23, 25 i 26 pracowników. Zadania związane z realizacją ustawy o pieczy zastępczej wykonywało dziewięciu⁷ pracowników, w tym: kierownik Zespołu ds. pieczy zastępczej oraz świadczeń, a także po czterech pracowników w Zespole ds. pieczy zastępczej, w tym dwóch koordynatorów pieczy zastępczej (dalej: koordynator) oraz w Zespole ds. świadczeń. Liczba rodzin przypadająca na jednego koordynatora nie przekraczała 15, co było zgodne z art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. W 2020 r. wsparciem koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej objętych było 47 ze 126 rodzin zastępczych (37,3%), w 2021 r. 42 ze 117 (35,9%) i w 2022 r. 48 ze 121 (39,7%). Funkcję opiekuna usamodzielnienia pełniło w każdym roku (tj. w: 2020 r., 2021 r. i w 2022 r.) czterech pracowników⁸.

(akta kontroli tom I str. 40-45, 64, 73-74)

Dyrektor wyjaśniła, że każdorazowo postanowienie sądu o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej, które wpływa do Centrum, przekazywane jest koordynatorom. Kontaktują się oni z nowo powstałą rodziną przedstawiając możliwość objęcia opieką, informując jednocześnie co należy do zadań koordynatora, jak i o osobach zatrudnionych na tym stanowisku. Funkcjonujące rodziny zastępcze, które złożyły wnioski o objęcie opieką koordynatora były takim wsparciem obejmowane z zachowaniem dyspozycji art. 77 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej. W sytuacji, gdy osoby stanowiące rodzinne formy pieczy zastępczej nie widziały potrzeby dalszej opieki koordynatora, po konsultacji, składały w Centrum w formie pisemnej rezygnację. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 77 ust. 1a ww. ustawy zadania koordynatora wykonywał organizator rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto Dyrektor wskazała, że obecnie analizuje potrzeby odnośnie liczby koordynatorów z powodu znacznego rozszerzenia obowiązków pracowników organizatora, nałożonych nowelizacją ustawy o pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom I str. 86-87)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Centrum nie zwracała się do Starosty Powiatu Puławskiego (dalej: Starosta) o zwiększenie liczby etatów. W sierpniu 2017 r. zwróciła się do Zarządu Powiatu Puławskiego o zwiększenie liczby etatów w Zespole ds. pieczy zastępczej i utworzenie etatu koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej (dotychczas zatrudnionego na umowę zlecenie), co zostało rozpatrzone pozytywnie. W lutym 2023 r. natomiast skierowała wniosek o czasowe zwiększenie liczby etatów w ww. Zespole, w związku z nowymi zadaniami wynikającymi z nowelizacji ustawy o pieczy zastępczej, w skutek czego na okres od 1 marca do 30 września 2023 r. została zatrudniona jedna osoba, w wymiarze jednego etatu.

(akta kontroli tom I str. 34-39)

1.2. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że rozpoznanie potrzeb odnośnie liczby wychowanków przewidzianych do usamodzielnienia, odbywało się na podstawie IPU, ustnych deklaracji wychowanków oraz zgłoszeń opiekunów.

(akta kontroli tom I str. 64, 74)

Planowanie środków finansowych na usamodzielnienie wychowanków pieczy zastępczej odbywało się we wrześniu każdego roku. Zespół ds. świadczeń corocznie (7 października 2019 r., 25 września 2020 r. i 1 października 2021 r.) przedkładał głównemu księgowemu, na podstawie posiadanych informacji, dane do projektu budżetu, w tym zaplanowaną kwotę świadczeń dla usamodzielnianych wychowanków rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych,

⁷ Od 12 września 2017 r. liczba pracowników Zespołu ds. pieczy zastępczej nie zmieniała się.

⁸ Pracownicy zajmowali stanowiska: główny specjalista pracy socjalnej, starszy specjalista pracy socjalnej, specjalista pracy socjalnej, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej.

młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, zakładów poprawczych.

(akta kontroli tom I str. 121-132)

W latach 2020-2022 zgodnie z przyjętym planem, usamodzielnianiem objęto odpowiednio: 42, 45 i 51 wychowanków pieczy zastępczej, przy czym w 2020 r. cztery osoby przerwały realizację tego procesu, a w kolejnych latach odpowiednio dziewięć i pięć. Liczba realizowanych usamodzielnień wyniosła odpowiednio: 108, 121 i 113⁹.

(akta kontroli tom I str. 40-45)

Dyrektor wyjaśniła, że w latach 2020-2022 nie było wychowanków, którzy ukończyli 26 lat i w ramach realizacji IPU nie złożyli wniosku o udzielenie pomocy przewidzianej w art. 140 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Wychowankowie uprawnieni do otrzymania pomocy na usamodzielnienie co do zasady byli nią zainteresowani, jednak w wyjątkowych przypadkach, gdy nie chcieli zwrócić się o wsparcie, zachęceni przez opiekuna usamodzielnienia i pracowników Centrum zmieniali zdanie.

(akta kontroli tom I str. 64, 74, 76, 78)

1.3. Wydatki ogółem Powiatu Puławskiego (dalej: Powiat) w poszczególnych latach, tj. w: 2020 r., 2021 r. i 2022 r.) wyniosły odpowiednio: 150 000,7 tys. zł, 152 791,6 tys. zł i 172 524,5 tys. zł. Wydatki na zadania z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej wykonane przez PCPR wyniosły:

- w 2020 r. - 5273 tys. zł (co stanowiło 3,5% wydatków Powiatu ogółem), w tym w rozdziale: 85504 – 439,3 tys. zł (0,3%); 85508 – 4439,1 tys. zł (2,9%); 85510 – 394,6 tys. zł (0,3%);
- w 2021 r. – 4994,2 tys. zł (3,3% wydatków Powiatu ogółem), w tym w rozdziale: 85508 – 4560 tys. zł (3%); 85510 – 434,2 tys. zł (0,3%);
- w 2022 r. – 4506,3 tys. zł (2,6% wydatków Powiatu ogółem), w tym w rozdziale: 85508 – 4146 tys. zł (2,4%); 85510 – 360,4 tys. zł (0,2%).¹⁰

(akta kontroli tom I str. 40-45, 133-142)

PCPR na zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej dotyczące usamodzielnienia planował wydatki w następującej wysokości: w 2020 r. w kwocie 223,6 tys. zł, w 2021 r. - 228,3 tys. zł i w 2022 r. - 285,2 tys. zł. Według pierwotnej uchwały budżetowej planowane wydatki były niższe i wynosiły odpowiednio: 189,6 tys. zł, 180,9 tys. zł i 208,7 tys. zł. Zmiana planu wydatków na usamodzielnienie nastąpiła tylko w 2022 r. i dotyczyła zwiększenia planowanych wydatków do kwoty 232,6 tys. zł, w celu zabezpieczenia płynności finansowej w związku ze złożonymi wnioskami.

W okresie objętym kontrolą, wydatki PCPR (wykonane ogółem) na zadania związane z usamodzielnieniem wyniosły:

- w 2020 r. - 149,3 tys. zł,
- w 2021 r. - 162,8 tys. zł,
- w 2022 r. – 156,1 tys. zł.

Środki finansowe wydatkowane w poszczególnych latach 2020-2022 na zadania dotyczące usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej były niższe niż kwoty wnioskowane oraz przyjęte w uchwale budżetowej¹¹.

⁹ Dorośli wychowankowie pozostający w pieczy zastępczej oraz osoby usamodzielnione, a także osoby, które przerwały realizację usamodzielnienia w ciągu danego roku.

¹⁰ W latach 2020-2022 nie wystąpiły wydatki w rozdziale 85509, a w latach 2021-2022 także w rozdziale 85504.

¹¹ Nie wszystkie usamodzielniane osoby zwróciły się o pomoc zaplanowaną w IPU, a w latach 2020-2022 18 osób przerwało proces usamodzielnienia.

Dyrektor wyjaśniła, że Rada Powiatu w latach 2020-2022 nie podniosła w drodze uchwały wysokości minimalnych kwot świadczeń pieniężnych.

(akta kontroli tom I str. 40-45, 61-65, 67-74, 80-102)

1.4. W okresie objętym kontrolą o wsparcie w procesie usamodzielnienia do Centrum zwróciło się 50 wychowanków, w tym 15 z placówek opiekuńczo-wychowawczych i 35 z rodzinnej pieczy zastępczej, którzy złożyli 113 wniosków. Największa liczba wniosków dotyczyła pomocy finansowej na kontynuowanie nauki (72), następnie na usamodzielnienie (16), zagospodarowanie (13) oraz na uzyskanie mieszkania chronionego (12).

W poszczególnych latach liczba osób, która zwróciła się o wsparcie na podstawie art. 140 ustawy o pieczy zastępczej, oraz wysokość i rodzaj przyznanej pomocy kształtowały się następująco:

- w 2020 r. - 24 osoby złożyły 30 wniosków; 19 osobom przyznano świadczenie na kontynuowanie nauki oraz pięciu na usamodzielnienie i zagospodarowanie; łączna wartość udzielonej pomocy wyniosła odpowiednio: 117,9 tys. zł, 22,5 tys. zł i 7,9 tys. zł;
- w 2021 r. – 25 osób złożyło 34 wnioski; 23 osobom przyznano świadczenie na kontynuowanie nauki, pięciu na usamodzielnienie, czterem na zagospodarowanie; łączna wartość pomocy wyniosła odpowiednio: 144, tys. zł, 29,3 tys. zł i 6,5 tys. zł;
- w 2022 r. – 25 osób złożyło 37 wniosków; 23 osobom przyznano świadczenie na kontynuowanie nauki, sześciu na usamodzielnienie, czterem na zagospodarowanie; łączna wartość pomocy wyniosła odpowiednio: 146,3 tys. zł, 37,9 tys. zł i 6,9 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 171-173)

Ogółem w 2020 r. świadczeniem na kontynuowanie nauki objętych było 31 wychowanków pieczy zastępczej (226 świadczeń o wartości 118,9 tys. zł), w 2021 r. 27 (251 świadczeń o wartości 126,9 tys. zł) i w 2022 r. 31 (263 świadczenia o wartości 111,4 tys. zł). Świadczenie na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie miało formę pieniężną, w przypadku zagospodarowania były to świadczenia rzeczowe¹².

W okresie objętym kontrolą dziewięciu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej (czterech w 2021 r. i pięciu w 2022 r.) zwróciło się z wnioskiem o uzyskanie mieszkania chronionego z zasobów Powiatu i otrzymało pomoc. Po czterech w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. zwróciło się o przydział mieszkania z zasobów gminy, jednak lokal mieszkalny uzyskało tylko dwóch (po jednym w 2021 r. i 2022 r.). W uzyskaniu zatrudnienia wsparcie otrzymało trzech wychowanków, dwóch w 2021 r. i jeden w 2022 r.

Z analizy IPU 30 usamodzielnianych osób wynika, że dwóch wychowanków pieczy zastępczej zaplanowało, w przypadku wystąpienia takiej potrzeby, skorzystanie z pomocy psychologicznej oraz dwóch z pomocy prawnej.

Dyrektor wyjaśniła, że wychowankowie pieczy zastępczej byli informowani o możliwości skorzystania z pomocy prawnej i wsparcia psychologicznego udzielanego na terenie Centrum. Pomoc psychologów zatrudnionych w PCPR była udzielana codziennie w godzinach pracy urzędu, natomiast pomoc prawna w każdy czwartek, po wcześniejszym umówieniu się. W latach 2020-2022 wychowankowie

¹² Osoby usamodzielniane, którym przyznano pomoc na zagospodarowanie (13 osób w latach 2020-2022), przedkładały fakturę proforma na zakupy wcześniej uzgodnionych z Centrum, tj. np. mebli, bielizny pościelowej, za które PCPR dokonywało płatności na rzecz sprzedawcy.

nie zgłaszali potrzeby wsparcia psychologicznego, natomiast jedna osoba usamodzielniana skorzystała z pomocy prawnej.

(akta kontroli tom I str. 40-45, 75-78)

W latach 2020-2021 złożone wnioski o pomoc określoną w art. 140 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej zostały rozpatrzone pozytywnie, w 2022 r. odmownie załatwiono jeden wniosek o pomoc na kontynuowanie nauki¹³. Odmowa była wydana w drodze decyzji administracyjnej oraz zasadna, gdyż wnioskodawczyni porzuciła naukę umożliwiającą jej przygotowanie zawodowe (art. 152 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej); nie przedłożyła zaświadczenia potwierdzającego kontynuowanie nauki, pomimo skierowanego do niej w tej sprawie wezwania. Wychowankowie, którzy zwrócili się z wnioskiem do PCPR i którym pomoc przysługiwała, zostali nią objęci zgodnie z wnioskiem.

(akta kontroli tom I str. 171-173, tom II str. 29-50)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 30 wychowanków (po 15 z rodzinnej pieczy zastępczej i instytucjonalnej)¹⁴, usamodzielnianych w latach 2020-2022, w tym 16, którzy uzyskali pomoc na kontynuowanie nauki, siedmiu – na usamodzielnienie i zagospodarowanie, trzech – na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie, dwóch – na usamodzielnienie, jeden – na kontynuowanie nauki i zagospodarowanie oraz jeden na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie¹⁵.

W badanej próbie wartość pomocy przyznanej w drodze decyzji administracyjnych została ustalona zgodnie z art. 149 ustawy o pieczy zastępczej, w prawidłowej wysokości, określonej w drodze obwieszczenia, przez ministra właściwego do spraw rodziny¹⁶.

Wydane decyzje administracyjne spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej: Kpa) oraz zostały podpisane przez upoważnionych przez Starostę pracowników PCPR. Ponadto:

- w trzech sprawach¹⁸ wydano zawiadomienie o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy na podstawie art. 36 Kpa, przy czym w jednym przypadku zawiadomienie nie zawierało pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w jednej sprawie¹⁹ nie wyznaczono stronie przed wydaniem decyzji, terminu na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- do wniosków dołączone zostały wymagane dokumenty, m.in. zaświadczenie o kontynuowaniu nauki, oświadczenie o dochodach i posiadanym majątku, zaświadczenie o zatrudnieniu i wysokości wynagrodzenia, umowa najmu lokalu

¹³ Sprawa CS 5500.333.14.2022.

¹⁴ Dalej: próba 30 wychowanków.

¹⁵ Łącznie 20 wychowanków zwróciło się o pomoc na kontynuowanie nauki, 13 na usamodzielnienie i 11 na zagospodarowanie, składając 63 wnioski.

¹⁶ Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M. P. z 2022 r. poz. 292, obowiązujące do 23 marca 2023 r.), obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M. P. z 2021 r. poz. 282, obowiązujące do 3 marca 2022 r.), obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2018 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M. P. z 2018 r. poz. 326, obowiązujące do 17 marca 2021 r.).

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

¹⁸ Sprawy: CS 5500.113.U-3.2022, CS 5500.323.U-2.2021, CS 5500.333.14.2022 (decyzja odmowna).

¹⁹ Sprawa CS 5500.333.14.2022 (decyzja odmowna).

mieszkalnego czy faktura proforma na zakupy uzgodnione w ramach pomocy na zagospodarowanie²⁰;

- przestrzegano wymaganego dla uzyskania pomocy okresu pobytu w pieczy zastępczej;
- wysokość przyznanego świadczenia spełniała kryteria ustawowe;
- w jednej sprawie skalkulowany dochód nie obejmował świadczenia rodzicielskiego²¹, jednak nie miało to wpływu na przekroczenie limitu dochodu 1,2 tys. zł, określonego w art. 142 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej; w pozostałych sprawach prawidłowo skalkulowano dochód, przy czym w przypadku dwóch wychowanków, którzy zwrócili się o pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie, pomoc została przyznana, pomimo przekroczenia limitu dochodowego, zgodnie z art. 142 ust. 2 ww. ustawy.

W badanych sprawach pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie została udzielona po złożeniu wniosku oraz zatwierdzeniu IPU, zawierającego zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia oraz sposób uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia, jednak dziewięciu²² wychowanków nie wskazało w terminie określonym w art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej opiekuna usamodzielnienia (wraz z pisemną zgodą tej osoby), natomiast w przypadku trzech²³ wychowanków IPU nie został opracowywany terminie określonym w art. 145 ust. 4 ww. ustawy.

W odniesieniu do badanych decyzji administracyjnych nie wystąpiły przypadki złożenia odwołania przez osoby usamodzielniane.

Średni czas trwania postępowania administracyjnego (liczba dni od złożenia wniosku do wydania decyzji) wyniósł 10 dni, przy czym najdłuższe postępowanie trwało 58 dni, natomiast w przypadku najkrótszego decyzja została wydana w dniu złożenia wniosku.

(akta kontroli tom I str. 171-173, tom II str. 227-229)

Dwa najdłużej trwające postępowania administracyjne dotyczyły wniosków złożonych przez wychowanków rodzinnej pieczy zastępczej.

Postępowanie w sprawie nr CS 5500.333.14.2022 dotyczyło wniosku z 15 marca 2022 r. o udzielenie pomocy na kontynuowanie nauki i trwało 58 dni. Osoba usamodzielniana opuściła rodzinny dom dziecka 10 marca 2022 r. We wniosku wskazała, że jest uczennicą III klasy szkoły zawodowej, jednak nie przedłożyła zaświadczenia o kontynuowaniu nauki. W związku z tym PCPR 6 kwietnia 2022 r. skierowało wezwanie (data doręczenia 8 kwietnia 2022 r.) do osobistego stawienia się, złożenia wyjaśnień i przedłożenia dokumentów (zaświadczenia ze szkoły, oświadczenia o miejscu pobytu i modyfikacji IPU). Dnia 15 kwietnia 2022 r. przedłużono termin załatwienia sprawy do 13 maja 2022 r., jednak w związku z brakiem reakcji osoby usamodzielnianej na wezwanie oraz pozyskaniu telefonicznie informacji o przerwaniu przez nią nauki, 12 maja 2022 r. wydano decyzję odmowną.

Postępowanie w sprawie nr CS 5500.323.U-2.2021 dotyczyło wniosku o udzielenie pomocy na usamodzielnienie i trwało 57 dni. Wniosek wpłynął do PCPR 23 czerwca 2021 r., został przekazany przez PCPR w Sandomierzu, gdyż osoba

²⁰ Centrum dokonywało zapłaty na rachunek sprzedawcy na podstawie faktury proforma.

²¹ Sprawa CS 5510.115.Rz-3.2022.

²² Jeden w 2013 r., sześciu w latach 2015-2018 oraz dwóch w 2020 r.

²³ Po jednej osobie w 2013 r., 2018 r. i w 2021 r.

usamodzielniania przebywała na terenie tamtejszego powiatu. W związku z powyższym 5 lipca 2021 r. PCPR, na podstawie art. 52 Kpa, zwrócił się do PCPR w Sandomierzu o dokonanie czynności związanych z postępowaniem, tj. uzupełnienie wymaganych dokumentów przez wnioskodawczynię. Dnia 26 lipca 2021 r. przedłużono termin załatwienia sprawy do 26 sierpnia 2021 r. Następnie 30 lipca 2021 r. wpłynęła dokumentacja z PCPR w Sandomierzu i 19 sierpnia 2021 r. przyznano w drodze decyzji pomoc na usamodzielnienie.

(akta kontroli tom II str. 3-50, 227-229)

1.5. Zgodnie ze Statutem PCPR²⁴ do zadań Centrum z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej należało w szczególności m.in. opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych.

W okresie objętym kontrolą opracowano „Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Puławskim²⁵ na lata 2018-2020²⁶ oraz „Program na lata 2021-2023²⁷”. Oba programy zawierały diagnozę zjawisk występujących w pieczy zastępczej oraz posiadanych zasobów w Powiecie Puławskim, dane o usamodzielnieniach pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej oraz wnioski z analizy pieczy zastępczej za 3-letni okres objęty poprzednim Programem, a także m.in.: cele Programu, analizę SWOT²⁸, informacje o liczbie dzieci zagrożonych umieszczeniem w pieczy zastępczej oraz limicie rodzin zastępczych, działania na rzecz rozwoju pieczy zastępczej planowane do realizacji w kolejnych trzech latach, wskaźniki realizacji działań, źródła finansowania Programu.

Potrzeby w zakresie systemu pieczy zastępczej, zawarte w sprawozdaniach z działalności PCPR za 2019 r. i za 2020 r., stanowiły podstawę zawartości Programu na lata 2021-2023. Były to m.in.: utworzenie jednej rodziny zastępczej zawodowej dla co najmniej trójki dzieci; zapewnienie szkoleń dla kandydatów na rodziny zastępcze oraz szkoleń dla rodzin zastępczych w celu podniesienia kwalifikacji i wzmocnienia kompetencji wychowawczych osób sprawujących pieczę zastępczą; zapewnienie rodzinom zastępczym oraz usamodzielnianym wychowankom bezpłatnej pomocy prawnej oraz poradnictwa specjalistycznego; promowanie rodzicielstwa zastępczego.

Jako cel główny wskazano „Rozwój nowych i wsparcie istniejących form pieczy zastępczej w powiecie puławskim”, który miał zostać zrealizowany przez cele szczegółowe, tj.: tworzenie warunków do rozwoju pieczy zastępczej; wzmocnianie kompetencji i umiejętności wychowawczych rodzin zastępczych i osób prowadzących rodzinne domy dziecka; wspieranie procesu usamodzielnienia wychowanków opuszczających pieczę zastępczą, pozyskiwanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, zapewnienie możliwości udziału w szkoleniu kandydatów na rodziny zastępcze i prowadzących rodzinne domy dziecka.

W zaplanowanych do realizacji działaniach na rzecz rozwoju pieczy zastępczej w powiecie puławskim w latach 2018-2023 przewidziano zapewnienie wsparcia i finansowanie pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym, opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne. Zadania te były realizowane

²⁴ Załącznik do uchwały Nr XIV/124/2012 Rady Powiatu w Puławach z dnia 22 lutego 2012 r.

²⁵ Dalej: Program.

²⁶ Załącznik do uchwały nr XXXVII/321/2018 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 14 lutego 2018 r., Program został przekazany 15 stycznia 2018 r. do Zarządu Powiatu Puławskiego i przyjęty bez zmian.

²⁷ Załącznik do uchwały nr XXIII/198/2021 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 24 lutego 2021 r., Program został przekazany 18 stycznia 2021 r. do Zarządu Powiatu Puławskiego i przyjęty bez zmian.

²⁸ Metoda analizy strategicznej.

w okresie objętym kontrolą, w zakresie wskazanym w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia.

W obu Programach, na lata 2018-2020 i 2021-2023, określono wskaźniki strategiczne i programowe. W ramach wskaźników strategicznych wskazano kierunki niezbędnych działań oraz wskaźniki realizacji celów:

- wzmocnienie rozwoju pieczy zastępczej z ukierunkowaniem na rodzinne jej formy; wskaźniki realizacji celu: a) liczba oraz rodzaje rodzinnych form pieczy zastępczej na terenie powiatu; b) liczba dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej;
- wspieranie procesu usamodzielnienia wychowanków opuszczających pieczę zastępczą; wskaźniki realizacji celu: a) liczba usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej;
- rozwój mieszkalnictwa chronionego dla usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej z uwzględnieniem obowiązujących standardów; wskaźniki realizacji celu: a) liczba mieszkań chronionych; b) liczba osób korzystających z tego rodzaju wsparcia;
- standaryzacja Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej w Puławach; wskaźniki realizacji celu: a) liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych dostosowanych do obowiązujących standardów; b) liczba wychowanków w placówkach.

Wskaźniki programowe dotyczyły m.in. szkoleń na kandydatów rodzin zastępczych, rodziców zastępczych, liczby utworzonych nowych rodzin zastępczych.

Realizatorem Programów był PCPR wraz z partnerami: środowiska rodzin zastępczych; instytucje wypełniające ustawowe zadania w obszarze pieczy zastępczej, tj. placówka opiekuńczo-wychowawcza, sąd, ośrodek adopcyjny, placówki wsparcia dziennego, placówki oświatowe, służba zdrowia, policja, ośrodki pomocy społecznej; organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się działaniami na rzecz rodzin zastępczych. Centrum w corocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2020-2022 przekazywało informacje z monitoringu powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej. Raport z ewaluacji ex post Programu na lata 2018-2020 został zawarty w Programie na lata 2021-2023, w rozdziałach:

- Diagnoza zjawiska oraz posiadanych zasobów w Powiecie Puławskim – charakterystyka i analiza pieczy zastępczej w Powiecie w latach 2018-2020,
- Usamodzielnienie pełnoletnich wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej w latach 2018-2020,
- Wnioski analizy pieczy zastępczej w Powiecie w latach 2018-2020.

(akta kontroli tom I str. 227-394)

1.6. W okresie objętym kontrolą w PCPR nie były prowadzone kontrole przez Zarząd Powiatu (lub upoważnione przez Zarząd osoby) w zakresie realizacji zadań związanych z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej. Również Wojewoda Lubelski w ww. okresie nie przeprowadzał kontroli w Centrum. Do Starosty Puławskiego oraz do PCPR nie wpłynęły skargi dotyczące działalności PCPR oraz funkcjonowania pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom I str. 61-66, tom II str. 345-346)

1.7. Dyrektor, zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, składała Zarządowi Powiatu za lata 2020-2022 coroczne sprawozdania z działalności PCPR oraz przedstawiała zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej²⁹.

W sprawozdaniach zawarto informacje związane z usamodzielnieniem pełnoletnich wychowanków w zakresie liczby usamodzielnianych wychowanków, liczby

²⁹ <https://sppulawy.e-biuletyn.pl/index.php?id=1126&p1=szczegoly&p2=250710>;
<https://sppulawy.e-biuletyn.pl/index.php?id=1126&akcja=szczegoly&p2=238737>;
<https://sppulawy.e-biuletyn.pl/index.php?id=1126&p1=szczegoly&p2=187185>.

wydanych decyzji administracyjnych i wypłaconych świadczeń (oraz ich wysokości), a także współpracy z innymi powiatami. W zestawieniu potrzeb, w sprawozdaniach za lata 2020-2022 wskazano zapewnienie usamodzielnianym wychowankom bezpłatnej pomocy prawnej.

Analiza danych obejmujących lata 2020-2022, dotyczących pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej i realizacji procesu ich wsparcia zawartych w ocenie zasobów pomocy społecznej, sprawozdaniach z działalności PCPR, sprawozdaniach organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej³⁰ oraz sprawozdaniach z realizacji powiatowego programu rozwoju pieczy zastępczej – były spójne i wynikały z dokumentacji dotyczącej realizacji zadań związanych z usamodzielnianiem się wychowanków pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom I str. 321-472)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności PCPR w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zawiadomieniu nr CS.5503.323.4.2021 z 26 lipca 2021 r. o przesunięciu terminu załatwienia sprawy, wydanego w sprawie z wniosku osoby usamodzielnianej, nie zawarto pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

Było to niezgodne z art. 36 § 1 Kpa, który stanowi, że o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli tom II str. 3-28)

Dyrektor wyjaśniła, że w zawiadomieniu omyłkowo nie zawarto pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia, jednak brak pouczenia nie wpłynął na wydanie decyzji w terminie, zgodnie z wnioskiem wychowanki.

(akta kontroli tom I str. 75-78)

2. W postępowaniu CS 5500.333.14.2022, wszczętym na wniosek osoby usamodzielnianej z 15 marca 2022 r. o przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki:

- nie wyznaczono stronie przed wydaniem decyzji terminu na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów, materiałów i zgłoszonych żądań,
- nie udzielono stronie wyjaśnień, że warunkiem pozytywnego załatwienia jej wniosku jest złożenie brakujących dokumentów.

W dniu 12 maja 2022 r. (27 dni po upływie terminu do dostarczenia dokumentów przez stronę) decyzją nr CS 5500.333.14.2022 orzeczono o odmowie przyznania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki.

Powyzsze dzialanie PCPR bylo niezgodne z art. 10 § 1 Kpa, zgodnie z ktorym organy administracji publicznej obowiazane sa zapewnic stronom czynny udzial w kazdym stadium postepowania, a przed wydaniem decyzji umozliwic im wypowiedzenie sie co do zebranych dowodow i materialow oraz zgloszonych zadan oraz z art. 79a § 1 Kpa, ktory stanowi, ze w postepowaniu wszczety na ządanie strony, informujac o mozliwosci wypowiedzenia sie co do zebranych dowodow i materialow oraz zgloszonych zadan, organ administracji publicznej jest obowiazany do wskazania przeslanek zaleznych od strony, ktore nie zostaly na dzien wyslania informacji spełnione lub wykazane, co moze skutkowac wydaniem decyzji niezgodnej z ządaniem strony.

(akta kontroli tom II str. 29-50)

³⁰ Składane na podstawie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1195).

Dyrektor wyjaśniła, że strona w rozmowie telefonicznej (13 kwietnia 2022 r.) oświadczyła pracownikowi PCPR, że nie kontynuuje nauki, ponieważ nie ma, jak dojeżdżać do szkoły. Z oświadczenia wynikało zatem, że strona nie spełniała podstawowej przesłanki przyznania pomocy na kontynuowanie nauki. Strona była informowana o konieczności kontaktu z Centrum oraz konieczności uzupełnienia wymaganych dokumentów kilkakrotnie. Co istotne, do strony wysłano wezwanie do przedstawienia dokumentów i złożenia wyjaśnień w siedzibie organu. Biorąc pod uwagę powyższe, organ przy rozpatrywaniu sprawy spełnił ciążące na nim obowiązki wynikające z Kpa, w tym przede wszystkim w sposób pełny wyjaśnił i obiektywnie ustalił obowiązki wynikające z ww. ustawy. Powyższe potwierdza fakt, że decyzja stała się prawomocna i ostateczna, gdyż strona nie złożyła od niej odwołania. W ocenie organu za zawiadomienie informujące o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań uznać należy pismo z 6 kwietnia 2022 r. wzywające do przedstawienia dokumentów i złożenia wyjaśnień, które strona zignorowała. Dyrektor podkreśliła, że w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, że zarzut naruszenia art. 10 § 1 Kpa może odnieść skutek tylko wówczas, gdy zostanie wykazane, że to uchybienie uniemożliwiło stronie dokonanie konkretnych czynności procesowych (wyrok NSA z 3 marca 2023 r., II/GSK 1435/19; wyrok WSA we Wrocławiu z 7 lutego 2023 r. II SA/Wr 708/22). W przypadku naruszenia art. 79a § 1, zdaniem Dyrektora, Naczelny Sąd Administracyjny wyraża pogląd, iż przepis ten stanowi konkretyzację i uzupełnienie obowiązków wynikających z art. 10 § 1 Kpa, jego celem jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach, bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów – nie korzysta z takiej możliwości. Chodzi przy tym o to, aby strona nie została zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy (wyrok NSA z 24 lutego 2023 r., I GSK 1216/2; z 17 lutego 2023 r., I GSK 1343/22). Wobec oświadczenia strony z 13 kwietnia 2022 r., że nie kontynuuje ona nauki, braku zainteresowania postępowaniem i niewykonywania wezwań PCPR, obiektywnie ustalone zostało, że strona nie dysponuje żadnymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania, a także, iż nie może uzyskać jakichkolwiek nowych dowodów, bowiem nie kontynuuje nauki. Ponadto Dyrektor wskazała, że na wypadek uznania, że pismo z 6 kwietnia 2022 r. nie spełnia wymagań pisma z art. 10 § 1 Kpa i art. 79a § 1 Kpa, niewykonanie obowiązków wynikających z tych przepisów było w okolicznościach sprawy uzasadnione, gdyż pozostawało bez jakiegokolwiek wpływu na wynik sprawy i było zgodne z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych, ponadto spowodowałoby to niecelowe przedłużenie się postępowania i generowałoby koszty, które ponoszone były ze środków publicznych (koszt sporządzenia i nadania zawiadomienia).

(akta kontroli tom I str. 82-85)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 9 Kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Art. 14 ust. 1a Kpa stanowi, że sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Sprawy mogą być załatwiane telefonicznie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie (art. 14 ust.2 Kpa).

Zdaniem NIK, przyjęcie przez PCPR złożonego telefonicznie oświadczenia strony o niekontynuowaniu przez nią nauki, nie przemawiało za jej interesem, jednak niedostarczenie przez stronę w wyznaczonym terminie stosownych dokumentów stanowiło przesłankę do wydania decyzji odmownej.

Zgodnie z art. 10 § 1 i art. 79a § 1-2 Kpa obowiązkiem organu było umożliwienie stronie przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w wyznaczonym terminie, a także organ był obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co mogło skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Wezwania nr CS 5503.333.11.2022 z 6 kwietnia 2022 r. do przedstawienia dokumentów i złożenia wyjaśnień w ocenie NIK nie można uznać za zawiadomienie informujące stronę o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, gdyż ani wskazana w nim podstawa prawna, ani też treść pisma nie informują strony o jej prawach i skutkach nieprzedłożenia dokumentów.

Odnosnie do przywołanych wyroków sądów administracyjnych, orzeczenia II GSK 1435/19 i II SA/Wr 708/22 zauważyć należy, że dotyczą postępowań prowadzonych z urzędu, więc nie ma do nich zastosowania art. 79 § 1 Kpa i dotyczą zupełnie innego stanu faktycznego. W przypadku orzeczeń I GSK 1216/22 i I GSK 1343/22 potwierdzają one stanowisko NIK, gdyż sąd stwierdza, że „Od momentu złożenia wniosku przez skarżącego do upływu terminu na złożenie wymaganych dokumentów (...), organ nie udzielił stronie wyjaśnień, że warunkiem pozytywnego załatwienia jej wniosku jest złożenie brakujących dokumentów rozliczeniowych. Brak ten, który w toku postępowania nie został stronie zasygnalizowany przez organ, ostatecznie spowodował negatywne rozpatrzenie jej wniosku. (...) Tym samym, zdaniem NSA, Sąd I instancji prawidłowo uznał, że w sprawie doszło do istotnego naruszenia obowiązku wynikającego z art. 79a k.p.a.”. Ponadto zdaniem NIK, szczególnie gdy stroną w postępowaniu są osoby usamodzielniane, opuszczające pieczę zastępczą, powinny być one objęte szczególnym wsparciem, a koszty postępowania nie mogą mieć wpływu na ograniczenie ich praw wynikających z Kpa.

OCENA CZĄSTKOWA

W PCPR zapewniono prawidłową organizację wykonywania zadań obejmujących wsparcie pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, prawidłowo i rzetelnie rozpoznawano potrzeby w zakresie liczby osób przewidzianych do usamodzielnienia, a świadczenia przyznawano w drodze decyzji administracyjnych w należnych kwotach. Stwierdzono dwie proceduralne nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych, przy czym jedna mogła mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

OBSZAR

2. Skuteczność udzielanej pomocy dla pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą

Opis stanu faktycznego

2.1. PCPR zapewniło dostęp do aktualnych informacji o procedurze ubiegania się o pomoc na usamodzielnienie poprzez m.in. zamieszczenie ich na stronie internetowej Centrum³¹. Informacje dotyczyły form pomocy jakie przysługiwały osobie, która po osiągnięciu pełnoletności opuszcza pieczę zastępczą, tj.: pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i zatrudnienia, a także zapewnienia pomocy prawnej i psychologicznej. Zamieszczono także informacje dotyczące warunków jakie należy spełnić, żeby otrzymać ww. pomoc oraz wzory druków do pobrania, np. IPU wychowanka rodziny zastępczej; zmiany w planie

³¹ <http://www.pcpr.pulawy.pl/usamodzielnienia-wychowankow/> Nie zamieszczono powyższych informacji w BIP.

usamodzielnienia; informacja dotycząca osoby ubiegającej się o pomoc, o której mowa w art. 140 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; wniosek o przyznanie pomocy w formie pobytu w mieszkaniu chronionym prowadzonym przez PCPR.

Wychowankowie na etapie sporządzania IPU byli informowani o możliwościach ubiegania się o pomoc, gdyż w opracowanych w Centrum wzorach IPU³², w planie podejmowanych działań przewidziano pomoc dla wychowanka (przy współdziałaniu opiekuna usamodzielnienia) w uzyskaniu przysługujących świadczeń tj. pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie, pomocy rzeczowej na zagospodarowanie, kontakt z ośrodkami pomocy społecznej. Ponadto w listopadzie 2017 r. przeprowadzono szkolenie dla rodzin zastępczych pt. „Rola rodzica zastępczego w procesie usamodzielnienia wychowanka”³³.

(akta kontroli tom I str. 184-194, 224-226)

Dyrektor wyjaśniła, że wychowankowie pieczy zastępczej o procedurach ubiegania się o pomoc i możliwościach korzystania ze świadczeń związanych z usamodzielnianiem informowani byli na bieżąco przez pracowników PCPR, m.in. podczas ustalania opiekuna usamodzielnienia, opracowywania IPU, indywidualnych rozmów, na spotkaniach grup wsparcia³⁴. Informowani byli także o możliwości ubiegania się o mieszkanie chronione i komunalne z zasobów miasta, rejestracji w powiatowym urzędzie pracy. Byli także wspierani przy poszukiwaniu pracy, staży, kursów. Na prośbę wychowanków udzielano także pomocy w redagowaniu odpowiednich wniosków.

(akta kontroli tom I str. 61-65, 67-74)

Na próbie 30 wychowanków przeprowadzono badanie dotyczące planowania procesu usamodzielnienia. Ustalono, że wychowankowie wskazali opiekuna usamodzielnienia oraz uzyskali i przedstawili pisemną zgodę osoby, która podjęła się pełnienia tej funkcji. Dziewięciu wychowanków (czterech z pieczy rodzinnej i pięciu z instytucjonalnej) wskazało opiekuna usamodzielnienia po terminie określonym w art. 145 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej³⁵ (w tym w dwóch przypadkach wskazanie opiekuna miało nastąpić w okresie objętym kontrolą). Najdłuższe opóźnienie wyniosło 488 dni³⁶, a najkrótsze dziewięć dni (w tym w okresie objętym kontrolą odpowiednio 353 i dziewięć dni).

(akta kontroli tom II str. 3-28, 53-97, 147-161, 177-202, 225-226, 347)

Dyrektor wyjaśniła, że w dwóch przypadkach, gdy wskazanie opiekuna miało nastąpić w okresie objętym kontrolą, opóźnienie w liczbie:

- 353 dni było spowodowane opuszczeniem przez podopieczną, jeszcze przed terminem do wskazania opiekuna usamodzielnienia, rodziny zastępczej na terenie powiatu puławskiego oraz umieszczenie jej przez sąd w rodzinie zastępczej na terenie innego powiatu³⁷,

³² Załącznik Nr 13 do zarządzenia Nr 2/2022 Dyrektora PCPR w Puławach z dnia 13 stycznia 2022 r., wcześniej załącznik nr 13 do zarządzenia Nr 6/2016 Dyrektora PCPR w Puławach z dnia 1 lutego 2016 r.

³³ W szkoleniu wzięło udział 70 osób.

³⁴ W PCPR w latach 2020-2022 prowadzona była grupa wsparcia dla zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych.

³⁵ Do sześciu z 30 objętych próbą wychowanków miały zastosowanie przepisy art. 145 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym przed 19 września 2014 r.: *Osoba usamodzielniana co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności wskazuje osobę, która podejmuje się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawia pisemną zgodę tej osoby.*

³⁶ Wychowanek przebywał w domu dziecka, wskazanie opiekuna usamodzielnienia powinno nastąpić do 13 maja 2013 r., wskazanie nastąpiło 13 września 2014 r.

³⁷ Wyznaczenia opiekuna powinno nastąpić do 3 marca 2020 r.; 27 września 2019 r. wychowanka samowolnie opuściła spokrewnioną rodzinę zastępczą (ucieczka); 4 października 2019 r. Centrum zawiadomiło Sąd Rejonowy w Puławach, który postanowieniem z 18 grudnia 2020 r. umieścił małoletnią w rodzinie zastępczej na

- dziewięć dni³⁸ – wychowanka przebywała w instytucjonalnej pieczy zastępczej, gdzie powinny zostać opracowane wymagane dokumenty; w Placówce opiekuńczo-wychowawczej w Puławach dokumenty opracowywał pracownik socjalny, który w tym zakresie współpracował z Centrum; opóźnienie mogło być spowodowane zwolnieniem lekarskim pracownika socjalnego lub nieobecnością wychowanki³⁹.

(akta kontroli tom I str. 61-74)

W 30 przypadkach na opiekuna usamodzielnienia wskazano osoby wymienione w art. 145 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej, które zostały zaakceptowane przez PCPR. W 12 przypadkach opiekunem usamodzielnienia została osoba będąca wychowawcą w placówce opiekuńczo-wychowawczej, w 13 - osoba tworząca rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka, w dwóch - pracownicy socjalni PCPR, w dwóch - inne osoby wskazane przez osobę usamodzielnianą, w jednym przypadku opiekunem usamodzielnienia została osoba pełniąca funkcję terapeuty w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

(akta kontroli tom II str. 3-224, 225-226)

Objęci próbą wychowankowie (30) opracowali IPU wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, jednak w trzech przypadkach⁴⁰ IPU nie został opracowany w terminie określonym w art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej, tj. co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletności, w tym w jednym przypadku termin opracowania IPU przypadł w okresie objętym kontrolą. Najdłuższe opóźnienie wyniosło 457 dni⁴¹, najkrótsze cztery dni. W przypadku wychowanki, dla której termin opracowania IPU przypadł w okresie objętym kontrolą⁴², opóźnienie wyniosło 16 dni. Dyrektor wyjaśniła, że postanowieniem sądu wychowanka została umieszczona w rodzinie zastępczej na terenie innego powiatu, w związku z tym odpowiedzialne za terminowe opracowanie IPU było tamtejsze PCPR.

(akta kontroli tom I str. 61-74, tom II str. 3-28, 75-97, 89-202, 225-226, 240)

Średni czas, jaki upłynął od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia do opracowania IPU wyniósł 239 dni. W trzech przypadkach, w których ww. okres był najkrótszy, opiekuna usamodzielnienia wyznaczono w dniu opracowania IPU, natomiast najdłuższy wyniósł 377 dni. Dwóch wychowanków, u których powyższa procedura była najdłuższa (377 i 373 dni) było wychowankami rodzinnych form pieczy zastępczej, a opiekunami usamodzielnienia były osoby tworzące rodzinę zastępczą. W obu przypadkach wyznaczenie opiekuna (odpowiednio 30 czerwca 2020 r. i 31 sierpnia 2017 r.) oraz opracowanie IPU (12 lipca 2021 r. i 8 września 2018 r.) nastąpiło w terminach określonych w art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej.

Wszystkie IPU zostały zatwierdzone przez Dyrektora PCPR lub osoby przez nią upoważnione.

(akta kontroli tom II str. 3-28, 53-55, 75-97, 98-106, 225-226, 242-243)

IPU 30 wychowanków objętych próbą zawierały zadania przewidziane do realizacji (np. zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych poprzez złożenie

terenie innego powiatu. Opracowany IPU wpłynął do PCPR 10 marca 2021 r. i został zatwierdzony 16 marca 2021 r.

³⁸ Wyznaczenie opiekuna usamodzielnienia powinno nastąpić 26 września 2020 r.; wychowanka wskazała 5 października 2020 r. opiekuna usamodzielnienia, którym został wychowawca placówki opiekuńczo-wychowawczej.

³⁹ Opóźnienie powstało w okresie pandemii Covid-19.

⁴⁰ Trzech wychowanków, którzy również nie wskazali w terminie opiekuna usamodzielnienia.

⁴¹ IPU powinien zostać opracowany do 13 czerwca 2013 r.

⁴² Była to wychowanka, która wskazała opiekuna usamodzielnienia z opóźnieniem 353 dni.

wniosku o przydział mieszkania komunalnego lub chronionego, kontynuowanie i ukończenie nauki w szkole/studium/na studiach, zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy w celu poszukiwania pracy i uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, pomoc w uzyskaniu świadczeń na usamodzielnienie i/lub w przypadku trudnej sytuacji życiowej z ośrodka pomocy społecznej), sposoby i formy ich realizacji, osoby odpowiedzialne oraz osoby i instytucje wspierające, terminy realizacji poszczególnych działań (np. rok lub inny okres), zobowiązania opiekuna usamodzielnienia wobec wychowanka i PCPR. W IPU (30) wskazano sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, pomocy w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia jak również osiągnięcia innych celów czy zadań. Określony został również zakres współdziałania w realizacji poszczególnych postanowień indywidualnego programu usamodzielnienia osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia.

W 11 IPU opracowanych w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki deklarowania przez wychowanków zamiaru osiedlenia się w miejscowości na terenie innego powiatu.

W IPU (30) nie określono pomiaru (wskaźników) oceniania wykonania zadań. Dyrektor wyjaśniła, że ocena wszelkich działań usamodzielnianych wychowanków odbywa się na bieżąco podczas osobistych spotkań lub rozmów telefonicznych z pracownikami PCPR.

(akta kontroli tom I str. 61-74, tom II str. 230-233)

2.2. W PCPR nie opracowano pisemnych procedur służących monitorowaniu/nadzorowaniu procesu usamodzielniania, w tym działań zaplanowanych w IPU. Terminy realizacji poszczególnych etapów procesu usamodzielnienia zostały zaplanowane w IPU.

Na próbie 30 wychowanków ustalono, że w przypadku 21 wychowanków realizacja IPU w zakresie udzielanej pomocy na kontynuowanie nauki, zagospodarowanie i usamodzielnienie przebiegała terminowo, przy czym odnośnie do sześciu osób część pomocy została zaplanowana po 2022 r. Dziewięć usamodzielnianych osób nie zwróciło się z wnioskiem o pomoc w terminie określonym w IPU, z czego dwie nie dokonały modyfikacji IPU:

- pięć osób nie ubiegało się o pomoc na zagospodarowanie/usamodzielnienie, gdyż kontynuowało naukę⁴³ i korzystało z tej formy pomocy,
- jedna osoba nie skorzystała w 2022 r. z pomocy na zagospodarowanie, gdyż przyznano jej pobyt w mieszkaniu chronionym i kontynuowała naukę,
- dwie osoby nie wyraziło chęci kontynuowania nauki,
- jedna osoba w terminie zwróciła się o pomoc na kontynuowanie nauki, którą przerwała w 2021 r.; nie zwróciła się o zaplanowaną na 2022 r. pomoc na usamodzielnienie i zagospodarowanie (w aktach znajduje się nieodebrana korespondencja PCPR skierowana pod adres wskazany we wniosku).

W toku prowadzonych postępowań administracyjnych, osoby ubiegające się o przyznanie pomocy informowały o swojej aktualnej sytuacji na formularzu „Informacja dotycząca osoby ubiegającej się o pomoc, o której mowa w art. 140 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej”⁴⁴, podając dane dotyczące m.in.: kontynuowania nauki wraz z podaniem nazwy szkoły, posiadania orzeczenia o niepełnosprawności, dochodu na osobę w rodzinie, karalności. Formy pomocy, których wychowanek nie określił w IPU (lub określił inny termin jej

⁴³ Pomoc na naukę została przyznana do 31 sierpnia 2023 r.

⁴⁴ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora PCPR w Puławach nr 1/2022 z 13 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia wzorów druków dokumentów stosowanych w Zespole ds. świadczeń w PCPR w Puławach; poprzednio obowiązywało w tej sprawie zarządzenie nr 32/2018 z 4 października 2018 r.

udzielenia), a o których przyznanie wnioskował w związku ze zmianą sytuacji życiowej, były przyznawane po modyfikacji IPU i zatwierdzeniu przez Dyrektora PCPR bądź osobę przez niego upoważnioną IPU (w badanej próbie 24 wychowanków zmieniało IPU od jednego do czterech razy).

(akta kontroli tom I str. 208-217, tom II str. 225-226, 236-238)

Dyrektor wyjaśniła, że monitorowanie i nadzorowanie działań wychowanków odbywa się poprzez rozmowy osobiste i telefoniczne z wychowankami i opiekunami usamodzielnienia, dokonywanie zmian w IPU oraz przy składaniu co miesiąc lub co semestr zaświadczeń potwierdzających kontynuowanie nauki. Bieżące monitorowanie polega również na pisemnych i telefonicznych wezwaniach do stawienia się w PCPR w celu omówienia realizacji planu usamodzielnienia. Nie wszyscy wychowankowie wykazują chęci do działań i kontaktów, oczekują raczej tylko pomocy finansowej. Pracownik PCPR pozostawał w stałym kontakcie ze szkołami, w których wychowankowie kontynuowali naukę, weryfikował wiarygodność przekazywanych zaświadczeń, informował opiekunów usamodzielnienia o ewentualnych problemach we współpracy z wychowankami, współpracował także na bieżąco z pracownikami ośrodków pomocy społecznej.

(akta kontroli tom I str. 61-74)

W 30 przypadkach opracowanie IPU, zmiana IPU oraz ocena końcowa procesu usamodzielniania odbywała się z udziałem opiekuna usamodzielnienia. Każdy wychowanek zobowiązał się do realizacji poszczególnych postanowień IPU, a opiekunowie do współdziałania w realizacji zapisów zawartych w programie oraz dokonania oceny końcowej po jego zakończeniu. Nie było możliwe ustalenie, jaka była częstotliwość kontaktów opiekunów z wychowankami, gdyż w dokumentacji nie było danych w powyższym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 3-226)

Dyrektor wyjaśniła, że z większością opiekunów usamodzielnienia rodzinnej pieczy zastępczej pracownicy PCPR mieli kontakt w trakcie wizyt w domu rodziny czy spotkań odbywających się na terenie instytucji. Utrzymywano również z opiekunami kontakty osobiste i telefoniczne w sprawie dokonywanych zmian w IPU, monitorowania nauki, dostarczania zaświadczeń ze szkół, a także w sytuacjach problematycznych m.in. niestosowania się wychowanków do norm i zasad, opuszczania zajęć lekcyjnych, zmian szkoły, opuszczenia rodziny zastępczej lub placówki, możliwości mieszkaniowych wychowanków i innych zasobów. Jak podkreśliła, w okresie pandemii Covid-19 kontakty z opiekunami i wychowankami były znacznie utrudnione i co do zasady odbywały się telefonicznie.

(akta kontroli tom I str. 61-74)

Pomoc na zagospodarowanie była udzielana w formie rzeczowej. Osoby usamodzielniane, którym przyznano taką pomoc, przedkładały fakturę proforma na zakup towarów (wcześniej uzgodnionych z Centrum, po dokonaniu oględzin miejsca zamieszkania wnioskodawcy), tj. meble, bieliznę pościelową, za które PCPR dokonywało płatności na rzecz sprzedawcy. W przypadku pomocy na usamodzielnienie (o charakterze pieniężnym), wychowankowie wskazywali, w formie oświadczenia, na jakie planowane wydatki mają zamiar przeznaczyć tę pomoc, a Centrum w decyzjach przyznających tę pomoc wskazywało cel, na jaki środki będą przeznaczone. Były to najczęściej wydatki związane z wynajęciem mieszkania (wychowankowie przedstawiali umowy najmu lokalu mieszkalnego) oraz jego utrzymaniem. Centrum nie wymagało przedłożenia dokumentów potwierdzających wykonanie planowanych wydatków. Dyrektor wskazała, że wydatkowanie pomocy na usamodzielnienie jest omawiane podczas sporządzania

oceny końcowej realizacji programu usamodzielnienia. Pomoc na kontynuowanie nauki każdorazowo była przyznawana po przedstawieniu zaświadczenia ze szkoły.

(akta kontroli tom II str. 3-28, 203-215)

W okresie objętym kontrolą, w badanej próbie 30 wychowanków, w jednym przypadku przesłano IPU do innego ośrodka, gdyż osoba usamodzielniana oświadczyła, że chce zamieszkać w mieszkaniu chronionym, w miejscowości na terenie innego powiatu.

(akta kontroli tom II str. 216-224)

Dyrektor wyjaśniła, że w związku z powyższym została wszczęta procedura umieszczenia wychowanki w mieszkaniu chronionym, przeprowadzono wywiad środowiskowy, który został przesłany wraz z kompletem dokumentacji do tamtejszego ośrodka, z którym pracownicy Centrum byli w stałym kontakcie.

(akta kontroli tom I str. 61-74)

W latach 2020-2022 proces usamodzielnienia przerwało odpowiednio cztery, dziewięć i pięć osób. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 10 osób⁴⁵, które najdłużej przebywały w pieczy zastępczej (od 2 do 22 lat). Najczęstszą przyczyną przerwania procesu usamodzielnienia była niemożliwość lub niechęć do kontynuowania nauki. W okresie objętym kontrolą sześć osób przerwało naukę z powodu zmiany miejsca pobytu, wyjazdu za granicę, podjęcia pracy, problemów emocjonalnych, wyboru niewłaściwego kierunku nauki czy urodzenia dziecka. Jedna osoba była w trakcie poszukiwania szkoły i opiekowała się małym dzieckiem (otrzymała pomoc na usamodzielnienie i wyprowadziła się do miejscowości na terenie innego powiatu); jedna przy wsparciu PCPR ukończyła technikum, otrzymała pomoc na zagospodarowanie i usamodzielnienie, następnie pomimo wezwania Centrum nie stawiła się w celu omówienia IPU. W przypadku dwóch wychowanków, po opuszczeniu pieczy zastępczej nie zwrócili się do PCPR o żadną pomoc, w tym jeden według IPU w latach 2020-2022 planował otrzymanie pomocy na kontynuowanie nauki, w 2022 r. na usamodzielnienie i zagospodarowanie; drugi w IPU nie planował kontynuowania nauki, a uzyskanie pomocy na usamodzielnienie i zagospodarowanie zamierzał wystąpić w 2023 r.

PCPR, zgodnie z art. 180 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej organizował wsparcie osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze w przypadkach, gdy osoby te oczekiwały takiego wsparcia i zwracały się o pomoc do Centrum. W sytuacji, gdy wychowankowie przerywali kontynuowanie nauki, PCPR podejmowało próby skontaktowania się z nimi oraz ustalenia przyczyn przerwania nauki. W przypadku osób, które przerwały realizację IPU kontakt był bardzo utrudniony (brak danych adresowych, telefonicznych, mailowych).

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zawieszenia pomocy na kontynuowanie nauki na podstawie art. 148 ustawy o pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom I str. 40-45, tom II str. 244-245)

2.3. Na podstawie analizy 30 spraw, stwierdzono, że w IPU opracowanych dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczych sformułowano łącznie 199 zadań, z tego 132 (66,3%) zrealizowano bądź było w trakcie realizacji (odpowiednio: 85 i 47 tj. 42,7% oraz 23,6% sformułowanych w IPU zadań). Nie zrealizowano 14 (7%) zadań, przy czym w tych przypadkach, osoby usamodzielniające się nie przekroczyły limitu wieku (25 lub 26 lat - w zależności od formy pomocy) uniemożliwiającego udzielenie im wsparcia w formie pieniężnej

⁴⁵ Dwie osoby, które przebywały w pieczy instytucjonalnej i osiem z pieczy rodzinnej.

w przyszłości. W przypadku 53 celów (26,6%) w dokumentacji wychowanków nie było informacji dotyczących ich realizacji⁴⁶.

Skuteczność poszczególnych (głównych) form wsparcia przedstawiała się następująco:

- spośród 30 zadań obejmujących uzyskanie wykształcenia zrealizowano osiem (26,7%), w trakcie realizacji było osiem (26,7%), nie zrealizowano 14 (46,6%)⁴⁷;
- wsparcia na zagospodarowanie udzielono w 13 na 28 przewidzianych do realizacji zadań (46,4%), w trakcie realizacji było 15 zadań (53,6%);
- zrealizowano 13 z 28 zadań (46,4%) związanych z przyznaniem środków na usamodzielnienie, w trakcie realizacji było 15 zadań z tego tytułu (53,6%);
- środki związane z kontynuacją nauki przekazano w 23 z 29 zadań tego rodzaju (79,3%), w tym w trakcie realizacji było nadal dziewięć zadań (31%), nie wykonano sześciu zadań (20,6%).

Niezrealizowane zadania dotyczyły przede wszystkim osób, które przerwały realizację IPU, przy czym osoby te nie osiągnęły wieku uniemożliwiającego im przyznanie wsparcia w przyszłości.

W przypadku dziewięciu osób zakończono realizację IPU (30%), w tym sześć osób w okresie objętym kontrolą ukończyło 26 lat. W trakcie realizacji było 20 IPU (66,7%), jedna osoba w 2021 r. oświadczyła, że chce zakończyć proces usamodzielnienia (3,3%) i zrezygnowała ze świadczenia na kontynuowanie nauki.

(akta kontroli tom II str. 3-226, 230-233, 241)

W latach 2020-2022 do PCPR nie wpłynęły wnioski od osób usamodzielnianych o pomoc w uzyskaniu zatrudnienia. W Centrum nie opracowano wniosku o pomoc w uzyskaniu zatrudnienia.

Dyrektor wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą 14 osób podjęło zatrudnienie, w tym trzy przy pomocy i wsparciu pracownika Centrum. Wychowankowie o pomoc w znalezieniu zatrudnienia zwracali się jedynie ustnie. Pracownicy PCPR wielokrotnie z własnej inicjatywy proponowali pomoc osobom usamodzielnianym w tym zakresie, kontaktowali się z pracownikami Powiatowego Urzędu Pracy w Puławach (dalej: PUP), innych instytucji czy firm prywatnych w sprawie możliwości stażu czy zatrudnienia. Wsparcie dla wychowanków w poszukiwaniu zatrudnienia, szkoleń, kursów czy staży głównie udzielane jest za pośrednictwem PUP. Poinformowała, że PCPR nie ma wiedzy o rejestracji wszystkich wychowanków w PUP, jednak wielokrotnie wychowankowie byli informowani o potrzebie rejestracji jako osoby bezrobotne ze względu na uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego.

(akta kontroli tom I str. 61-74)

W okresie objętym kontrolą PCPR dokonało oceny końcowej procesu usamodzielnienia pięciu wychowanków, spośród dziewięciu którzy zakończyli realizację IPU. Najkrótszy okres między datą usamodzielnienia wychowanka a datą sporządzenia oceny końcowej wyniósł 3 miesiące, najdłuższy 7 lat. W dokumencie „Ocena końcowa procesu usamodzielnienia”, sporządzonym wspólnie przez osobę usamodzielnianą, opiekuna usamodzielnienia i upoważnionego pracownika Centrum,⁴⁸ nie stosowano oceny z podziałem na pozytywną czy negatywną. Wskazywano informacje dotyczące: kontaktów z rodziną i środowiskiem, uzyskanego wykształcenia, uzyskanych kwalifikacji zawodowych, uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego, miejsca osiedlenia, warunków mieszkaniowych, podjętego zatrudnienia i uzyskanych świadczeń. Usamodzielnione osoby uzyskały wykształcenie (w tym jedna osoba wyższe), miały zapewnione warunki

⁴⁶ Uzyskanie zatrudnienia 24 (12,1%), podniesienie kwalifikacji zawodowych 19 (9,5%), inne 10 (5%).

⁴⁷ W tym w ośmiu przypadkach przerwano naukę.

⁴⁸ Kierownik Zespołu ds. pieczy zastępczej i Zespołu ds. świadczeń lub osoba zastępująca kierownika.

mieszkańców oraz otrzymały zaplanowane w IPU świadczenia. Trzy osoby podjęły pracę, jedna odbywała staż, a jedna była zarejestrowana jako osoba bezrobotna. Osoby, którym dokonano oceny końcowej procesu usamodzielnienia nie zostały aresztowane ani nie odnotowano zdarzeń związanych z interwencją Policji.

(akta kontroli tom II str. 51-97, 239)

Dyrektor wyjaśniła, że oceny realizacji programu usamodzielnienia dokonywano, jeśli była ona możliwa. Przyczyny niesporządzenia oceny końcowej są niezależne od Centrum. Często wychowankowie po ukończeniu lub przerwaniu nauki zrywają kontakt z pracownikami PCPR i/lub opiekunami usamodzielnienia. Często zmieniają adresy zamieszkania, numery telefonów, wyjeżdżają do innych miast lub za granicę, nie odpowiadają na wezwania telefoniczne i pisemne.

(akta kontroli tom I str. 61-74)

2.4. Badając los 30 wychowanków w odniesieniu do kwestii posiadania statusu osoby bezrobotnej, trwałości zatrudnienia oraz korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, na podstawie informacji uzyskanych w tej sprawie z PUP, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) i ośrodków pomocy społecznej ustalono, że:

- 18 wychowanków (60%) w różnych okresach czasu było zarejestrowanych w urzędach pracy, w tym sześciu (20%) odpowiednio rok po opuszczeniu pieczy zastępczej oraz w trakcie kontroli NIK;
- 14 wychowanków (46,7%) było ujętych w ewidencji ZUS jako osoby opłacające składki z tytułu zatrudnienia, umów zleceń, agencyjnych lub o dzieło, staży i stypendiów, z tego pięciu (16,7%) rok po opuszczeniu pieczy, sześciu (20%) w trakcie kontroli NIK,
- 11 wychowanków (36,7%) korzystało z różnych świadczeń pomocy społecznej, w tym rok po usamodzielnieniu pomocy udzielono trzem osobom, w trakcie kontroli NIK czterem.

(akta kontroli tom II str. 234-235, 246-346)

Analiza ankiet skierowanych do osób usamodzielnianych i opiekunów usamodzielnienia wykazała, że:

- cztery osoby kontynuujące program usamodzielnienia lub takie, które go zakończyły⁴⁹ wskazały, iż zostały poinformowane zarówno przez swoich opiekunów o przysługujących im formach pomocy podczas procesu usamodzielniania, pozytywnie oceniły współpracę z opiekunami oraz osiągnięte przez siebie efekty procesu usamodzielnienia; wskazały, że najbardziej pomocną formą wsparcia była pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki;
- cztery osoby, które przerwały realizację IPU⁵⁰ zostały poinformowane o przysługujących formach pomocy, jedną osobę poinformowano tylko o możliwości uzyskania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, natomiast jednej nie udzielono informacji w tym zakresie; jedna osoba bardzo negatywnie oceniła współpracę z opiekunem usamodzielnienia (brak wsparcia, złe traktowanie); najczęstszym powodem przerwania procesu usamodzielnienia było przerwanie lub zakończenie edukacji na wcześniejszym etapie oraz konieczność podjęcia pracy zarobkowej; jedna osoba wskazała na konieczność dokładniejszej kontroli rodzin zastępczych;
- według opiekunów usamodzielnianych wychowanków⁵¹ najczęstszym problemem przy opracowaniu IPU był brak dojrzałości oraz zaangażowania wychowanków w tworzeniu programu, zbyt dalekosiężne plany określane w IPU w zderzeniu z brakiem sprecyzowanych planów na przyszłość osób

⁴⁹ Ankiety skierowano do 25 osób.

⁵⁰ Odpowiedzi udzieliło sześć osób z 17, do których skierowano ankiety.

⁵¹ Odpowiedzi udzieliło 10 z 20, do których skierowano ankiety.

usamodzielniających się oraz powrót do środowisk patologicznych; zasadnym byłoby wdrożenie ramowego wzoru indywidualnego programu usamodzielnienia i zakresu ewentualnej dokumentacji niezbędnej do jego opracowania; pięciu opiekunów dobrze oceniło współpracę z usamodzielnianymi wychowankami, pozostali wskazali na brak współpracy ze strony podopiecznych; wskazali, że najczęstszym problemem utrudniającym trwałe usamodzielnienie wychowanka jest ograniczony dostęp do mieszkań z zasobów gminy czy powiatu; podkreślili, że najtrudniejsze w sprawowaniu opieki nad usamodzielniającym się wychowankiem jest brak uregulowanej przepisami definicji opiekuna usamodzielnienia, jego roli i uprawnień; wskazano również na zasadność ujednoczenia kwot wypłacanych świadczeń przysługujących zarówno wychowankom rodzinnych jak i instytucjonalnych form pieczy zastępczej.

(akta kontroli tom II str. 347-388)

2.5. Dyrektor wskazała, że niewielka liczba usamodzielnianych osób utrzymuje kontakt z Centrum, korzystając z pomocy prawnej, szukając innych informacji, ubiegając się o pomoc przy załatwianiu procedur związanych z: orzeczeniem o niepełnosprawności dla siebie lub członków rodziny, dofinansowaniem ze środków finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, uzyskaniem mieszkania. Pracownicy mają kontakt z wychowankami, którzy pozostali na terenie Puław, często podczas przypadkowych spotkań. Niektórym z usamodzielnionych osób ograniczono władzę rodzicielską nad ich małoletnimi dziećmi oraz umieszczono dzieci w pieczy zastępczej, co skutkuje dalszą z nimi współpracą. Monitorowana jest sytuacja wychowanków, którzy współpracują z Centrum i otrzymują wsparcie w rozwiązywaniu życiowych problemów. W okresie objętym kontrolą 14 osób usamodzielnianych podjęło pracę, przy czym trzy skorzystały ze wsparcia Centrum. Zdarzało się, że wychowankowie ukrywali fakt zatrudnienia, w obawie przed utratą świadczeń. PCPR nie posiada wiedzy o rejestracji wychowanków w powiatowym urzędzie pracy, jednak wielokrotnie informowani oni byli o potrzebie rejestracji jako osoby bezrobotne (także z uwagi na potrzebę ubezpieczenia zdrowotnego). W latach 2020-2022 o pomoc w uzyskaniu pobytu w mieszkaniu chronionym ubiegało się dziewięć osób i taką pomoc otrzymało. Pracownicy PCPR wspierają wychowanków w ewentualnym poszukiwaniu lokalu mieszkalnego, pomagają w pisaniu podań o przydział mieszkania komunalnego oraz są w stałym kontakcie z pracownikami Urzędu Miasta w Puławach (dalej: UM) i radnymi miejskimi. Z informacji otrzymanych z UM wynika, że w ww. okresie o przydział mieszkania z zasobów Miasta ubiegało się 12 wychowanków, z czego dwóch uzyskało lokal komunalny, kilka wniosków jest w trakcie rozpatrywania. Dalej Dyrektor wyjaśniła, że PCPR nie gromadzi danych dotyczących korzystania przez wychowanków ze świadczeń pomocy społecznej. Dane takie pozyskiwano w trakcie rozpatrywania wniosków o przyznanie świadczeń do wyliczenia kryterium dochodowego. PCPR nie badało także skuteczności procesu usamodzielnienia i trwałości efektów usamodzielnienia. Dokonywano oceny realizacji IPU, jeżeli była ona możliwa. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, po zakończeniu realizacji IPU wychowanek dokonuje wraz z opiekunem usamodzielnienia i kierownikiem Centrum oceny końcowej procesu usamodzielnienia, jednak nie zawsze dokument taki jest sporządzony. Przyczyn tego są niezależne od Centrum, często wychowankowie po ukończeniu lub przerwaniu nauki przerywają kontakt z pracownikami PCPR, a nawet z opiekunami usamodzielnienia. Zmieniają numery telefonów i miejsce zamieszkania, nie zgłaszają się lub nie odpowiadają na wezwania telefoniczne, pisemne, wyjeżdżają do innych miast lub za granicę.

(akta kontroli tom I str. 61-78)

W opinii wyrażonej na temat obowiązujących rozwiązań związanych z udzielaniem pomocy na usamodzielnienie i skuteczności działań w tym zakresie Dyrektor, m.in. wskazała, że:

- ustawowe formy pomocy po opuszczeniu pieczy zastępczej nie są wystarczające na rozpoczęcie samodzielnego życia, w tym nauki i nie zapewniają wychowankom podstawowych potrzeb; aby zapewnić lepszy start należałoby rozważyć, już w trakcie pobytu w pieczy zastępczej, zobowiązania prawne do zabezpieczenia środków finansowych związanych z opuszczeniem pieczy zastępczej; przywileje związane z przydziałem lokali komunalnych i pierwszeństwo w uzyskaniu zatrudnienia byłoby realnym wsparciem;
- główne bariery związane z usamodzielnieniem to – młody wiek, niedojrzałość emocjonalna, brak właściwych wzorców zachowania i postępowania, niestosowanie się do norm społecznych, trudności w kontaktach, brak wsparcia w rodzinie, zła sytuacja finansowa i mieszkaniowa, brak planów oraz odpowiedniego wykształcenia;
- do niepowodzeń w realizacji IPU przyczynia się brak możliwości uzyskania mieszkania, niskie wykształcenie, przerwanie nauki, niezaradność życiowa, brak motywacji do działań, niedojrzałość, trudność w podejmowaniu decyzji;
- brak standaryzacji przepisów dotyczących IPU utrudnia współpracę między powiatami, np. zachodzi konieczność zwrotu IPU w celu uzupełnienia.

(akta kontroli tom I str. 49-60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności PCPR w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez PCPR zadań związanych z procesem usamodzielniania. Proces ten nie był jednak w pełni skuteczny ze względu m.in. na brak współpracy osób usamodzielnianych z PCPR oraz ze względu na ograniczone zasoby mieszkaniowe gminy. Z uwagi na brak obowiązujących przepisów i wytycznych nie prowadzono sformalizowanych działań związanych z monitorowaniem losów wychowanków, którzy zakończyli już proces 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 uwagi i wnioski:

Uwagi NIK odstępuje od formułowania uwag.

Wnioski 1. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia pomocy osobom usamodzielnianym, zgodnie z wymogami art. 10 § 1, art. 36 § 1 i art. 79a Kpa.

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 Lublinie. 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.

Lublin, dnia 27 czerwca 2023 r.

Kontrolerzy:
Katarzyna Osiak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kamil Harasim
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis