



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.03.2018

Pani Agnieszka Górską
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie
W Białymstoku

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/041 – Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, ul. Icchoka Malmeda 8, 15-440 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Górska, p.o. Dyrektora MOPR, od 1 sierpnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Zdzisława Sawicka, Dyrektor MOPR, 1 kwietnia 1997 r. – 31 lipca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznawanie potrzeb osób opuszczających zakłady karne, we współpracy z tymi zakładami i organami wymiaru sprawiedliwości. 2. Dostępność, adekwatność i skuteczność pomocy oferowanej przez ośrodki pomocy społecznej osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. 3. Analizowanie przez ośrodki pomocy społecznej skuteczności działań oferowanych na rzecz osób.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (I półrocze), 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/34/2018 z 19 września 2018 r.

(akta kontroli str.1-5)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W ocenie NIK Ośrodek prawidłowo wykonywał zadania w zakresie udzielania pomocy osobom opuszczającym zakłady karne, za wyjątkiem przedstawionej poniżej nieprawidłowości, która nie miała istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

W okresie objętym kontrolą, MOPR świadczył pomoc osobom opuszczającym zakłady karne przede wszystkim w formie świadczeń pieniężnych (zasilek okresowy, zasilek celowy i zasilek stały) przewidzianych ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³, jak również niepieniężnych (m.in. posiłki, schronienie, odzież). Liczba osób otrzymujących pomoc po zwolnieniu z zakładów karnych, miała tendencję spadkową, od 190 osób w 2015 r. poprzez 156 osób w 2016 r. do 135 osób w 2017 r., co stanowiło odpowiednio 15,2%, 13,2% oraz 12,6% zwolnionych w poszczególnych latach z zakładów karnych. W badanym okresie 2015-2018 (I półrocze), z pomocy Ośrodka z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, skorzystały 552 osoby, co stanowiło 1,7% ogółem liczby osób (32.360) korzystających z pomocy Ośrodka. W okresie tym na pomoc dla byłych więźniów, MOPR wydatkował łącznie kwotę 1.295,5 tys. zł, tj. 0,3% ogółem wydatków na pomoc społeczną, a średni roczny koszt korzystania z pomocy przez jedną osobę z tego typu trudnościami wyniósł odpowiednio 2.289 zł, 2.808 zł, 1.839 zł, 2.452 zł. Osobom potrzebującym oraz ich rodzinom zapewniona została pomoc w postaci bezpłatnego poradnictwa specjalistycznego psychologicznego, prawnego. W swoich działaniach na rzecz byłych więźniów, jak również członkom ich rodzin, MOPR współpracował z organizacjami pozarządowymi świadczącymi pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu placówki penitencjarnej.

W ocenie NIK, pomoc społeczna dla osób opuszczających zakłady karne w postaci świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, przyznawana była zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej i w terminach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (Kpa). Akta zbadanych 30 spraw, zawierały dokumenty istotne z punktu widzenia celowości przyznania pomocy. Sytuacja wnioskodawcy była rzetelnie rozpoznawana podczas sporządzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, jak również jego aktualizacji.

W toku kontroli stwierdzono wydawanie decyzji administracyjnych, w zakresie udzielania pomocy osobom z trudnościami po opuszczeniu zakładów karnych, z niewłaściwym oznaczeniem organu wydającego te decyzje.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Rozpoznawanie potrzeb osób opuszczających zakłady karne.

1.1. Wewnętrzne zasady organizacji i funkcjonowania MOPR, określone zostały w Regulaminie organizacyjnym⁶. Udzielenie pomocy osobom opuszczającym

Opis stanu
faktycznego

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

³ Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.

⁴ Art. 35 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

⁵ 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.

⁶ Zarządzenie Nr 2074/12 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 12 maja 2012 r.

zakłady karne, należało do Zespołów Pracowników Socjalnych, rozmieszczonych w dziewięciu rejonach Białegostoku, które w realizacji zadań podlegały merytorycznej kontroli prawidłowości załatwienia prowadzonych spraw przez Dział Specjalistycznego Poradnictwa Socjalnego. W latach 2015-2017, Ośrodek zatrudniał odpowiednio 173, 164, 161 pracowników socjalnych. Wszyscy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy posiadali kwalifikacje uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, określone w art. 116 u.p.s. Spełniony został wymóg, określony w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, dotyczący zatrudnienia pracowników socjalnych w stosunku jeden pracownik na 2000 mieszkańców⁷.

Pracownicy socjalni MOPR w Białymstoku, w latach 2015-2018 (I półrocze), nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach/seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki związanej z pomocą osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ. Powodem był brak ofert takich szkoleń, a także brak wskazania przez pracowników socjalnych potrzeby uczestniczenia w szkoleniach o powyższej tematyce. Natomiast w okresie podlegającym kontroli, w superwizji pracy socjalnej uczestniczyły ogółem 82 osoby, w tym w roku 2016 – 52 osoby, w roku 2017 – 30 osób. Sesje superwizyjne dotyczyły między innymi: wiedzy w zakresie nowych technik i metod indywidualnej, grupowej, środowiskowej pracy socjalnej, nawiązywania prawidłowych relacji z klientami, nowych wzorców kształtowania dobrych praktyk, właściwych nawyków i standardów pracy socjalnej.

(akta kontroli str. 6-55)

1.2. W przyjętej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020⁸, omówiona została między innymi ogólna diagnoza sytuacji społecznej Miasta, główne problemy społeczne mieszkańców, charakterystyka przyczyn oraz kierunki działań udzielania pomocy społecznej. Dokument ten nie zawierał odniesienia do problematyki związanej z pomocą osobom opuszczającym zakłady karne. W rozdziale dotyczącym bezdomności wskazano, iż jednym z najczęstszych jej przyczyn jest między innymi opuszczenie zakładu karnego, brak pracy i środków utrzymania. W dokumencie zaznaczono, że ważnym elementem wsparcia dla tej grupy osób jest praca socjalna, polegająca na ich aktywizowaniu do podejmowania działań w celu poprawy swojej sytuacji życiowej.

Na podstawie corocznie przedstawianych przez Dyrektora MOPR potrzeb w zakresie pomocy społecznej, przyjęty został Program Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014-2016 oraz na lata 2017-2020⁹. W Programach wskazano między innymi na pomoc dla osób mającym trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładów karnych, poprzez udzielanie tym osobom świadczeń z pomocy społecznej, pracę socjalną na rzecz poprawy funkcjonowania w środowisku, kontynuowanie programu korekcyjno-edukacyjnego dla sprawców przemocy domowej, aktywizowanie społeczne i zawodowe (współpraca z urzędem pracy oraz innymi podmiotami w zakresie pozyskania ofert zatrudnienia). Program przed zatwierdzeniem poddany był konsultacjom społecznym, w których uczestniczyły również podmioty pożytku publicznego. Realizacja Programu została skierowana do MOPR, PUP, CIS, KIS, Dziennego Domu Pomocy Społecznej,

⁷ Źródło: Rejestr mieszkańców miasta Białegostoku, liczba mieszkańców wynosiła wg stanu na 31 grudnia: 2015 r. - 283.229, 2016 r. - 281.870, 2017r. - 281.310 osób.

⁸ Uchwała Nr XXI/199/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 30 grudnia 2011 r.

⁹ Uchwała Nr LI/593/13 z dnia 25 listopada 2013 r. oraz Uchwała Nr XXIX/476/16 z dnia 19 grudnia 2016 r.

Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat”, Stowarzyszenia Pomocy Rodzinie „Droga”.

(akta kontroli str. 56-225)

1.3. W badanym okresie, w opracowanych corocznie „Ocenach zasobów pomocy społecznej” wskazano liczbę rodzin mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu osoby z zakładu karnego. Przedstawiona w nich ocena oparta była o analizę sytuacji społecznej i demograficznej za lata 2015-2018, dotyczyła prognozowania liczby rodzin mających trudności z przystosowaniem do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Z oceny wynika, że liczba osób korzystających z pomocy MOPR z powodu takich trudności jest malejąca, w 2018 r. wyniosła 135 i w porównaniu z rokiem 2017 zmniejszyła się o 38 rodzin, a w stosunku do 2016 r. o 55 rodzin.

(akta kontroli str.226-245)

1.4. MOPR nie otrzymywał wszystkich informacji od zakładów karnych wobec osób, które po opuszczeniu ZK/AŚ miały problemy z przystosowaniem się do życia w środowisku społecznym. W toku kontroli stwierdzono, że nie wszystkie świadectwa zwolnienia, posiadały informację dotyczącą pomocy udzielonej tym osobom w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, ułatwiającą dalszą ich readaptację społeczną oraz potrzebę pomocy po zwolnieniu z zakładu karnego. Brak było między innymi danych o ich uczestnictwie w kursach i szkoleniach, ewentualnym zatrudnieniu i uzyskanym wynagrodzeniu, czy też kwocie udzielonej zapomogi. W badanym okresie, MOPR tylko w 34 przypadkach był poinformowany przez ZK/AŚ o przewidywanym terminie opuszczenia placówki penitencjarnej przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności, natomiast w dwóch przypadkach, taka informacja przekazana została przez samego osadzonego. Spośród 30 zbadanych spraw, w czterech przypadkach, w celu prawidłowego ustalenia sytuacji dochodowej osoby i wyliczenia wysokości zasiłku, Ośrodek zwrócił się z wnioskiem do ZK/AŚ o dodatkowe informacje o uzyskanych środkach finansowych za pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności.

W opinii NIK, pełne informacje o osobie zwolnionej z placówki penitencjarnej dałyby możliwość szybszej weryfikacji potrzeb zgłoszonych do Ośrodka, a także umożliwiłyby ciągłość prowadzonej terapii i leczenia. Wszelkie dane o sytuacji tych osób, pozyskiwane były dopiero po ich zgłoszeniu się do Ośrodka z wnioskiem o przyznanie pomocy. Monitoring sytuacji osób korzystających ze wsparcia MOPR był prowadzony na bieżąco, w szczególności poprzez dokonywane co pół roku aktualizacje wywiadów środowiskowych.

(akta kontroli str. 246-251, 802-807)

1.5. W latach 2015-2018 (I półrocze) MOPR i Areszt Śledczy w Białymstoku podpisały porozumienia o współpracy w zakresie realizacji Programu Korekcyjno-Edukacyjnego oraz Psychologiczno-Terapeutycznego dla osób stosujących przemoc w rodzinie¹⁰. Na podstawie tych porozumień Ośrodek Interwencji Kryzysowej (OIK) MOPR przeprowadził w Areszcie Śledczym cztery programy korekcyjne dla sprawców przemocy w rodzinie, każdy liczący 60 godzin.

Łącznie w okresie tym odbyło się 80 trzygodzinnych spotkań grupowych, dla 50 zakwalifikowanych osób, z których ukończyło 41 osób. Dodatkowo, w latach 2016-2017, na wniosek dyrektora Aresztu Śledczego oraz na podstawie podpisanych Porozumień o współpracy, OIK przeprowadził 12 spotkań edukacyjnych o charakterze informacyjno-profilaktycznym w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i problemom uzależnienia. W spotkaniach wzięło udział 131 osadzonych.

¹⁰ Porozumienie o Współpracy zawarte w dniu: 2 października 2014 r., 26 września 2016 r., 2 marca 2017 r., 8 marca 2018 r.

Ponadto w 2018 r. w Areszcie Śledczym został po raz pierwszy przeprowadzony przez OIK (jako uzupełnienie do realizowanych Programów korekcyjno-edukacyjnych), Program Psychologiczno-Terapeutyczny dla Osób Stosujących Przemoc w Rodzinie. Program 30 godzinny zrealizowany został w formie 10 spotkań dydaktycznych dla ośmiu osób wytypowanych przez wychowawców Aresztu Śledczego.

MOPR i funkcjonujący w Białymstoku Zakład Karny nie podpisały porozumienia o współpracy.

Odnosnie braku takiego porozumienia, dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że Zakład Karny we własnym zakresie prowadzi oddziaływania korekcyjno-edukacyjne dla osadzonych stosujących przemoc w rodzinie i nie występował z wnioskiem do MOPR o przeprowadzenie zajęć tego typu na ich terenie. Ponadto, wyraził gotowość do prowadzenia wszelkich działań mających na celu przygotowanie osób opuszczających ten zakład do społecznej readaptacji. Zadeklarował uczestnictwo w spotkaniach informacyjno-edukacyjnych inicjowanych przez Zakład Karny lub Areszt Śledczy w Białymstoku, dotyczących możliwości uzyskania wsparcia na podstawie ustawy o pomocy społecznej.

Z kolei Dyrektor Zakładu Karnego w Białymstoku, w udzielonej NIK informacji¹¹, podał, iż byłoby wskazane organizowanie spotkań skazanych przebywających w tym Zakładzie Karnym z pracownikami socjalnymi MOPR, jak również z przedstawicielami urzędów pracy, stowarzyszeń, fundacji, dotyczących form udzielania wsparcia przez te instytucje.

(akta kontroli str. 252-390)

NIK zwraca uwagę, iż w Liście Intencyjnym podpisanym 12 listopada 2015 r. pomiędzy MPiPS, a Centralnym Zarządem Służby Więziennej,¹² Strony wspólnie zaproponowały kontynuację dotychczasowej współpracy lub podjęcie wspólnych działań, mających na celu przygotowanie osób opuszczających zakłady karne do społecznej readaptacji.

W opinii NIK, zawarcie porozumienia, którego podpisanie deklarują obie strony, pozwoliłoby na określenie wspólnych działań mających na celu przygotowanie osób osadzonych do opuszczenia zakładu karnego, a także usprawniło pełniejsze rozpoznanie sytuacji i potrzeb osoby zwolnionej z placówki penitencjarnej.

Wyniki przeprowadzonej próby badawczej wykazały, że w dwóch przypadkach osoby zwolnione z ZK/AS same poinformowały pracowników socjalnych o fakcie przebywania pod nadzorem kuratora sądowego. W tych przypadkach, choć dochodziło do wymiany informacji, współpraca MOPR z kuratorami nie miała charakteru formalnego. Nie uzgadniano wspólnych planów działań wobec tych podopiecznych. W badanym okresie, MOPR w pięciu przypadkach zasięgał u kuratora sądowego informacji dotyczących działań podejmowanych na rzecz osób, które po opuszczeniu zakładu karnego zwróciły się o pomoc. Pracownicy socjalni zwracali się do kuratorów sądowych o informacje dotyczące między innymi pomocy otrzymywanej ze środków postpenitencjarnych lub możliwości udzielenia takiej pomocy, np. na opłatę czynszu oraz zagospodarowanie, o stan zdrowia i uzależnienia podopiecznego.

W każdym z siedmiu przypadków, w których kuratorzy zwracali się do MOPR, Ośrodek udzielił stosownych informacji¹³.

(akta kontroli str. 802-807)

¹¹ Art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

¹² List Intencyjny z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie zasad współpracy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności,

¹³ W zakresie udzielonej pomocy oraz opinii na temat funkcjonowania osoby po opuszczeniu zakładu karnego w jej środowisku

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Ośrodka w obszarze rozpoznawania potrzeb osób mających trudności po opuszczeniu zakładu karnego, zwraca jednak uwagę na brak podpisanego porozumienia o współpracy z Zakładem Karnym dotyczącego przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności.

2. Dostępność, adekwatność i skuteczność oferowanej pomocy.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, należy m.in. pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (art. 17 ust. 1 pkt 16a ustawy o pomocy społecznej).

Na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, osobom z tej grupy podopiecznych, MOPR udzielił pomocy pieniężnej bądź niepieniężnej. Dominującymi formami pomocy były zasiłki okresowe, stałe, celowe, sporadycznie natomiast przyznawano pomoc w formie usług opiekuńczych i skierowań do domów pomocy społecznej. W latach 2015-2018 (półrocze), Ośrodek udzielił pomocy łącznie 552 osobom opuszczającym zakłady karne, spośród ogółem 1642 zwolnionych z białostockich zakładów penitencjarnych, którzy deklarowali, że po ich opuszczeniu udadzą się na teren miasta/gminy Białystok. Wśród 552 osób, które korzystały z pomocy Ośrodka, 12,1% stanowiły kobiety (67 osób).

Spółród wszystkich osób, które po opuszczeniu zakładu karnego korzystały z pomocy MOPR, 362 osoby, tj. 65,6% powróciły do rodziny, a bezdomnych było ogółem 107 osób, tj. 19,4%, z tego; w 2015 r. – 30 osób, 2016 r. – 17 osób, 2017 r. – 36 osób, a w I półroczu 2018 r. – 24 osoby.

W poszczególnych latach badanego okresu, liczba osób, którym udzielono pomocy po opuszczeniu zakładu karnego miała tendencję spadkową. W 2017 r. wynosiła 135 osób i była niższa o 21 osobę w porównaniu do 2016 r., tj. o 13,5%, a do 2015 r. o 55 osób, tj. o 28,9%. Struktura udziału kobiet w badanym okresie do ogólnej liczby korzystających z pomocy MOPR wyniosła odpowiednio: 13,2%, 14,7%, 5,2%, 16,9%. Podstawową formą wsparcia był zasiłek okresowy, który w 2015 r. otrzymało 135 osób, tj. 71,1% tej grupy korzystających, w 2016 r. – 136 osób, tj. 87,2%, w 2017 r. – 113 osób, tj. 83,7%, w 2018 r. (I półrocze) 65 osób, tj. 91,5%. Liczba osób, którym przyznano zasiłek celowy wynosiła 426 osób, tj. 77,2% ogółu, w tym liczba osób odpowiednio w poszczególnych badanych latach: 135, 124, 106, 61. Z bezpłatnego obiadu oraz paczek żywnościowych skorzystały 402 osoby, tj. 72,8% ogółu osób korzystających ze wsparcia z tego powodu. Liczba osób, które po opuszczeniu zakładu karnego otrzymały pracę wynosiła ogółem 85 osób, tj. 15,4% byłych więźniów wspieranych przez MOPR (552 osoby).

(akta kontroli str. 399-430)

2.2. W badanym okresie, MOPR zapewnił wszystkim potrzebującym byłym skazanym pomoc i wsparcie finansowe, ale również poprzez pracę socjalną umożliwił im przystosowanie się do nowej sytuacji, nabycie umiejętności do życia w nowych warunkach. W zależności od analizy każdej indywidualnej sytuacji i potrzeb, w zapisach rodzinnego wywiadu środowiskowego osoby te były

informowane między innymi o: przysługujących im uprawnieniach, możliwości bezpłatnego korzystania z porad psychologa, prawnika na terenie Białegostoku, staraniach o przyznanie mieszkania socjalnego, czy też kierowane były na kursy podnoszące kwalifikacje zawodowe.

(akta kontroli str. 429-430)

2.3. Osobom po odbyciu kary pozbawienia wolności oraz ich rodzinom oferowano pomoc w postaci bezpłatnego poradnictwa specjalistycznego, tj. socjalnego, psychologicznego, prawnego, rodzinnego, zawodowego. W roku 2015 oraz 2017-2018 (I półrocze), z porady prawnej skorzystały po dwie osoby z tej grupy, nikt nie skorzystał z porady u psychologa. Z poradnictwa prawnego skorzystały również dwie rodziny osób mających problemy w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK, zaś poradnictwa psychologicznego udzielono jednej rodzinie mającej tego typu trudności.

W badanym okresie, wobec 16 osób, które opuściły zakład karny, była prowadzona procedura Niebieskiej Karty. Analiza pięciu dokumentacji wykazała, że MOPR dokonał między innymi diagnozy sytuacji i potrzeb członków rodziny, powołał każdorazowo grupy robocze, które informowały strony o formach i możliwościach uzyskania pomocy i wsparcia oraz instytucjach i podmiotach świadczących specjalistyczną pomoc terapeutyczną i psychologiczną mającą na celu nabycie umiejętności radzenia sobie z emocjami, stresem. Przeprowadzone były rozmowy wspierające i motywujące do zaprzestania stosowania przemocy, proponowano pomoc specjalistów (psychologa, terapeuty, prawnika) w Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Białymstoku. W dwóch przypadkach, osoby ponownie trafiły do aresztu za stosowanie przemocy w rodzinie, w stosunku do jednej, sąd nakazał opuszczenie mieszkania.

(akta kontroli str. 248, 391-398)

2.4. Osoby opuszczające zakład karny, nie posiadały statusu grupy uprzywilejowanej w zakresie otrzymania mieszkania pochodzącego z gminnego zasobu mieszkaniowego miasta, czy też przeciwdziałania ich bezdomności oraz aktywności zawodowej. W badanym okresie, nikt spośród tych osób nie złożył wniosku o przydział mieszkania komunalnego, czy socjalnego. Osoby bezdomne kierowane były do schroniska lub noclegowni. W latach objętych kontrolą MOPR współpracował z organizacjami pozarządowymi w zakresie udzielanej pomocy osobom opuszczającym Zakład Karny/Areszt Śledczy, między innymi z Caritas Archidiecezji Białostockiej, Stowarzyszeniem „Ku Dobrej Nadziei”, Fundacją „Dialog”, Fundacją Spe Salvi, Podlaskim Oddziałem Okręgowym Polskiego Czerwonego Krzyża, Prawosławnym Ośrodkiem Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej „ELEOS”. Podstawowym i głównym jednak partnerem było Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” Oddział w Białymstoku, które od 1990 r. świadczyło pomoc przede wszystkim osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu placówki penitencjarnej oraz członkom ich rodzin, będących w trudnej sytuacji życiowej. W udzielonej przez Stowarzyszenie informacji¹⁴ podano, że w noclegowni dla bezdomnych, poza odpowiednimi warunkami socjalno-bytowymi, osoby te miały zapewnione całodzienne wyżywienie, odzież, niezbędne leki. Ponadto, mogły skorzystać z pomocy pracownika socjalnego, terapeuty uzależnień, porady radcy prawnego. W badanym okresie Stowarzyszenie realizowało zadania publiczne ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości (Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym) oraz Urzędu Miasta Białostok, między innymi w zakresie zachowań agresywnych, popełnianych przestępstw z użyciem przemocy, gospodarowania własnym budżetem, prowadzenia

¹⁴ Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

gospodarstwa domowego, adaptacji społecznej osób w procesie wychodzenia z bezdomności.

Żadna z powyższych organizacji nie prowadziła statystyk odnośnie udzielonej pomocy i wsparcia osobom, które opuścili placówki penitencjarne .

(akta kontroli str. 431-449)

2.5. W latach 2015-2017, na podstawie corocznie podpisanych Porozumień z Powiatowym Urzędem Pracy w Białymstoku w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych, do placówek oświatowych i medycznych (żłobki, przedszkola, dom dziecka, dom pomocy społecznej, szpital miejski) skierowanych zostało łącznie 106 bezrobotnych osób. W takich pracach nie uczestniczyła żadna z osób zwolnionych z zakładu karnego. W udzielonym wyjaśnieniu dyrektor MOPR podał, iż osoby opuszczające ZK/AŚ, nie wyrażały zgody na skierowanie do wykonywania tych prac, ze względu na obowiązującą dyscyplinę pracy oraz niewielką ilość godzin zatrudnienia, która przekładała się na niskie wynagrodzenie. W 2017 r. skierowany do wykonywania tych prac mężczyzna, nie zdołał podjąć pracy z powodu ponownego osadzenia w zakładzie karnym.

Według dyrektora PUP, osoby opuszczające ZK/AŚ w większości mają problemy z powrotem na rynek pracy. Podyktowane jest to w znacznej mierze rezerwą/dystansem, z jaką pracodawcy podchodzą do tej grupy osób bezrobotnych, mając wobec nich obawy, osadzone niejednokrotnie w sferze funkcjonujących w społeczeństwie negatywnych wobec byłych więźniów opiniach/stereotypach. W wielu przypadkach, trudności w ich aktywizacji zależą od nich samych i są powiązane z ich psychicznym nastawieniem oraz brakiem wystarczającej motywacji, a jedynym celem ich rejestracji w urzędzie pracy jest kwestia ubezpieczenia zdrowotnego. Ponadto, wyłączenie ich z katalogu osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, który w obecnej sytuacji jest rynkiem pracownika, było uzasadnione i nie miało wpływu na pogorszenie sytuacji tej grupy osób w dostępie do uzyskania zatrudnienia, szczególnie w sytuacji niskiego wskaźnika bezrobocia.

(akta kontroli str. 451, 452-472)

2.6. Środki finansowe na wszystkie zaplanowane zadania, określone w corocznych wykazach potrzeb przygotowywanych przez dyrektora Ośrodka, były wystarczające do udzielonych świadczeń z pomocy społecznej. W okresie 2015-2018 (I półrocze), na pomoc dla osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, MOPR wydatkował łącznie 1.295,5 tys. zł, tj. 0,25% ogółem wydatków na pomoc społeczną. Wydatki dla tych osób w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio: 435 tys. zł, 438,1 tys. zł, 248,3 tys. zł, 174,1 tys. zł.

W badanym okresie, w strukturze wydatków na pomoc dla byłych więźniów, najwyższe środki finansowe przeznaczone zostały między innymi na: zasiłki okresowe 640,6 tys. zł, tj. 49,4%, zasiłki celowe 246,5 tys. zł, tj. 19%, posiłki (obiady, żywność) 199,6 tys. zł, tj. 15,4%, zasiłki stałe 147,1 tys. zł, tj. 11,4%, pobyt w domu pomocy społecznej 48 tys. zł, tj. 3,7%.

Udział poszczególnych kwot wydatków na pomoc dla byłych więźniów stanowił niewielki odsetek w stosunku do poniesionych ogółem wydatków dla potrzebujących w tej samej kategorii pomocy i kształtował się w całym badanym okresie 2015-2018 (I półrocze), między innymi:

- zasiłki okresowe: 640,6 tys. zł, tj. 2,0% (33.517 tys. zł),
- zasiłki stałe: 147,1 tys. zł, tj. 0,5% (28.848 tys. zł),
- zasiłki celowe: 246,5 tys. zł, tj. 1,2% (20.006 tys. zł),

- dożywianie (obiady, żywność): 199,6 tys. zł, tj. 0,9% (22.733 tys. zł).

W latach 2015-2018 (I półrocze), średni roczny koszt korzystania z pomocy przez jedną osobę opuszczającą zakład karny wyniósł odpowiednio: 2.289 zł, 2.808 zł, 1.839 zł, 2.452 zł.

(akta kontroli str. 426-430)

2.7. Szczegółową analizą objęto dokumentację 30 losowo wybranych osób wykazanych w systemie informatycznym POMOST¹⁵, jako osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK/AŚ. Spośród wszystkich badanych, osiem osób przebywało w ZK/AŚ od dwóch miesięcy do roku, sześć osób od roku do dwóch lat, pozostałe 16 osób ponad dwa lata (trzy przypadki powyżej ośmiu lat, jedna osoba ponad dziewięć lat).

1. Analiza dokumentacji wykazała, iż MOPR nie był wcześniej informowany przez ZK/AŚ o zwolnieniu żadnej z tych osób. W 20 przypadkach, świadectwa zwolnienia wystawione przez ZK/AŚ, nie zawierały informacji o działaniach podjętych wobec danej osoby przed opuszczeniem przez nią placówki penitencjarnej.

W udzielonych wyjaśnieniach dyrektorzy ZK/AŚ podali, że w świadectwach zwolnienia nie było potrzeby dodatkowego określania informacji o działaniach podjętych wobec zwalnianych osób, uznając za wystarczające przekazanie im za pokwitowaniem oryginałów dokumentów potwierdzających ukończenie kursów i szkoleń. Zapewnili jednak o dokładnym uzupełnianiu brakujących danych przy wystawianiu takich świadectw zwolnień w przyszłości.

Analiza Ośrodka dotycząca sytuacji osoby zwolnionej z placówki penitencjarnej, opierała się przede wszystkim na informacjach pozyskanych w wyniku przeprowadzonego wywiadu środowiskowego (w jednym przypadku osoba zwolniona, sama przedstawiła kopię Postanowienia Sądu o zwolnieniu warunkowym, z którego wynikało, że osoba ta uczestniczyła w terapii uzależnień od środków psychoaktywnych. Wywiady środowiskowe zawierały rozpoznanie i diagnozę środowiska ubiegającego się o pomoc.

2. W czterech przypadkach, w celu prawidłowego ustalenia sytuacji dochodowej osoby i wyliczenia wysokości zasiłku, Ośrodek zwrócił się z wnioskiem do ZK/AŚ o informację dotyczącą środków finansowych uzyskanych z tytułu wykonywania pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności. W jednym przypadku Areszt Śledczy w Białymstoku poinformował MOPR, że zwolniona z aresztu osoba będzie wymagała doraźnej pomocy finansowej lub rzeczowej oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia.

3. W każdym przypadku pomoc udzielona została na pisemny wniosek osób potrzebujących i w 29 przypadkach dotyczyła osób samotnie gospodarujących.

Główną formą wsparcia była pomoc finansowa (zasiłek okresowy, zasiłek celowy na zakup żywności, odzieży, środków czystości, opłaty mieszkaniowe). W 11 przypadkach, dotyczyła doraźnej pomocy finansowej oraz jednorazowej pomocy rzeczowej. Niezależnie od otrzymanych środków finansowych, Ośrodek już na etapie opracowywania wywiadu środowiskowego informował o możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia przez działające na terenie Białegostoku organizacje pozarządowe.

4. Dwie osoby, spośród 30, których dokumentacja została poddana szczegółowej analizie, zostały skierowane do udziału w grupach wsparcia (samopomocowa, terapeutyczna), a trzem innym osobom zaproponowano skorzystanie z bezpłatnych

¹⁵ System POMOST (Standard) jest systemem informatycznym, przeznaczonym dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspomagającym je w realizacji zadań gminy i powiatu, wynikających z ustawy o pomocy społecznej i towarzyszących jej aktów prawnych.

porad prawnika i psychologa. Nikt z ww. osób, nie skorzystał z porady psychologa, ani też nie wziął udziału w grupach wsparcia.

W ośmiu przypadkach osoby, których dokumentację analizowano, z pomocy MOPR korzystały przez jeden miesiąc, najdłuższy okres korzystania wyniósł 19 miesięcy.

5. Dla każdej osoby przeprowadzony został rodzinny wywiad środowiskowy, a w siedmiu przypadkach wywiady te były zaktualizowane¹⁶. Wywiady środowiskowe były przeprowadzane w terminie 14 dni¹⁷ od dnia złożenia wniosku, a odstępstwo dotyczyło dwóch przypadków jednodniowego przekroczenia oraz jednego, siedmiodniowego z powodu braku kontaktu z osobą zainteresowaną, pomimo wcześniej umówionego terminu wywiadu.

6. W każdym przypadku, wywiad środowiskowy zawierał diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o pomoc oraz wnioski odnośnie zasadności przyznania pomocy. W aktach sprawy znajdowały się dokumenty istotne z punktu widzenia celowości przyznania świadczeń z pomocy społecznej osobom mającym trudności w przystosowaniu się po zwolnieniu z zakładu karnego, dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej, zdrowotnej czy też informację o nadzorze kuratora. Analiza uwzględniała informacje zawarte w świadectwie zwolnienia, jednak w dwóch przypadkach pracownicy socjalni wystąpili z wnioskiem do ZK/AS o udzielenie informacji odnośnie wysokości wypłaconego wynagrodzenia osobie uprzednio pozbawionej wolności.

7. W opracowanych planach pomocy i działań na rzecz osoby lub rodziny (każdy przypadek był traktowany indywidualnie) wspólnie z osobą potrzebującą pomocy, określone zostały świadczenia pieniężne oraz przedstawiono problemy z określeniem pracy socjalnej. W planach pomocy zatwierdzonych przez dyrektora, ujmowano wyłącznie pomoc finansową (zasilek celowy i okresowy) oraz pomoc rzeczową (posiłki, świadczenie na zakup artykułów żywnościowych). W udzielonym wyjaśnieniu dyrektor Ośrodka podał, iż zatwierdzony plan pomocy dotyczy tylko świadczeń z pomocy społecznej, których przyznanie należy do kompetencji MOPR. Są to konkretne formy świadczeń przyznawane wnioskodawcy decyzją administracyjną, po przeprowadzeniu wywiadu i ustaleniu jego sytuacji. We wszystkich przypadkach, wyznaczonym celem głównym było zobowiązanie osoby do niezwłocznego zarejestrowania się w PUP w celu znalezienia pracy, którego monitorowanie polegało na potwierdzaniu rejestracji w Samorządowej Elektronicznej Platformie Informacyjnej (SEPI). W każdym opracowanym planie pomocy, wykazane problemy dotyczyły przede wszystkim braku środków finansowych do życia, odpowiednich kwalifikacji zawodowych, trudnością z uzyskaniem własnego mieszkania oraz przystosowaniem się do życia po opuszczeniu ZK/AS. Osiem osób, które nie miały określonego zawodu, celem podniesienia kwalifikacji i znalezienia zatrudnienia, zostało skierowanych do uczestnictwa w specjalistycznych szkoleniach w Centrum Integracji Społecznej (CIS). W stosunku do 13 osób, w celu realizacji zobowiązań, założona została Karta Aktywności Zawodowej (KAZ) bezrobotnego, która określała realizację zaplanowanych wspólnie z osobą korzystającą z pomocy ustalonych celów, poprzez dokumentowanie w niej czynności poszukiwania pracy. W kartach tych pracodawcy i bezrobotni odnotowywali wyniki kontaktów i rezultaty podjętych starań. W żadnej z badanych spraw zapisy w Karcie Aktywności Zawodowej nie były weryfikowane przez pracowników socjalnych MOPR. W wyjaśnieniu dyrektor podał, że nie dokonywano weryfikacji zapisów w KAZ, gdyż

¹⁶ Aktualizacje wywiadów środowiskowych przeprowadzane były w przypadkach ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny np. zasilek okresowy.

¹⁷ Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1788) i uchylonego wcześniej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 712).

były one traktowane jak oświadczenie tej osoby, a tym samym fakt chęci znalezienia zatrudnienia.

W siedmiu przypadkach, realizując cel główny, jakim było uzyskanie zatrudnienia, plan pomocy zakładał ukończenie terapii odwykowej, rozpoczętej w zakładzie karnym (potwierdzenie zgłoszenia się na mityngi AA). Ponadto, Ośrodek udzielił pomocy specjalistycznej: w trzech przypadkach zapewnił kontakt z kuratorem, w jednym udzielił pomocy w formie asystenta rodziny, co spowodowało powrót dzieci z placówki opiekuńczo-wychowawczej do domu oraz przywrócenie świadczeń rodzinnych (pozostałe osoby prowadziły jednoosobowe gospodarstwa domowe lub były samotne).

Cztery osoby mające problemy zdrowotne, zobowiązane zostały do podjęcia leczenia w poradni lekarza rodzinnego oraz w poradni specjalistycznej w wyznaczonym terminie i ewentualnie ustalenia stopnia niepełnosprawności. W jednym przypadku, pracownik socjalny podczas przeprowadzonego wywiadu środowiskowego wyjaśnił, iż rozpoznana jednostka chorobowa może stanowić podstawę orzeczenia o niepełnosprawności. Podopieczny zobowiązany został w wyznaczonym terminie, do konsultacji z lekarzem rodzinnym i uzyskania skierowania do poradni specjalistycznej.

8. Z badanej dokumentacji wynika, że 26 osób po opuszczeniu ZK/AŚ, znalazło swoje miejsce zamieszkania u najbliższej rodziny lub posiadały mieszkanie kwaterunkowe. W dwóch przypadkach osoby wynajmowały mieszkanie, a dwie osoby musiały skorzystać ze schronienia w domu dla bezdomnych. W 2016 r. dwie osoby po opuszczeniu Zakładu Karnego otrzymały mieszkanie socjalne, a powodem była likwidacja ich lokali mieszkalnych, w których wcześniej zamieszkiwały.

9. Decyzje administracyjne o przyznaniu pomocy finansowej, wydane były z zachowaniem terminu wskazanym w Kpa. Każda decyzja została podpisana przez Kierownika Działu Świadczeń Społecznych lub jego zastępcę, posiadających upoważnienie Prezydenta Miasta Białegostoku. Wydane decyzje zawierały oznaczenie organu, które je wydał, datę, miejsce wydania, adresata decyzji, podstawę prawną z uzasadnieniem, pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym i o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczenia. Od decyzji, nikt nie wniósł odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Wydającym wszystkie decyzje objęte szczegółowym badaniem (30) był, z upoważnienia Prezydenta Miasta Białegostoku, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku, podczas gdy zgodnie z art. 107 § 1 pkt 1 ustawy z 14.06.1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, w związku z art. 14 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej, organem administracji publicznej zgodnie z przepisami art. 5 § 2 pkt 3 KPA są m.in. jednostki samorządu terytorialnego, czyli w tym przypadku Prezydent Miasta Białegostoku.

W udzielonym wyjaśnieniu dotyczącym oznaczenia organu wydającego decyzje, Dyrektor Ośrodka podał między innymi, że MOPR jest jednostką organizacyjną Miasta Białegostoku i wykonuje zadania pomocy społecznej realizowane przez gminę, a także przez powiat. Na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Białegostoku, Dyrektor Ośrodka samodzielnie podejmuje w zakresie pomocy społecznej czynności, dlatego na wydanych decyzjach znajduje się pieczęć MOPR.

W ocenie NIK, przeniesienie kompetencji orzeczniczych na kierownika ośrodka nie powoduje zmiany właściwości organu, a wydana w sprawie decyzja jest w dalszym ciągu decyzją Prezydenta¹⁸.

(akta kontroli str. 473-735, 743-797, 798-801)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Organem wydającym decyzje administracyjne, rozstrzygające w sprawy przyznawania pomocy osobom z trudnościami po opuszczeniu zakładów karnych był Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku, zamiast Prezydent Miasta Białegostoku.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Ośrodka w obszarze dostępności i skuteczności oferowanej pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. MOPR w zaplanowanej formie udzielał wsparcia tym osobom, a pomoc była adekwatna do ich potrzeb. Niemniej jednak, decyzje rozstrzygające sprawy związane z pomocą osobom mającym problemy po zwolnieniu z zakładów karnych, wydawane były z niewłaściwym oznaczeniem organu wydającego decyzje.

3. Analiza skuteczności działań na rzecz osób opuszczających zakłady karne.

Opis stanu
faktycznego

Formami pomocy najbardziej preferowanymi przez byłych osadzonych były środki finansowe, np. zasiłek stały, okresowy, czy zasiłki celowe na żywność, środki czystości, dofinansowanie do opłat mieszkaniowych. Pomoc dla byłych skazanych była krótkotrwała, najczęściej dotyczyła pomocy finansowej jednorazowej, doraźnej. W jednym przypadku, osoba zarejestrowana była dwukrotnie w czasie 19 miesięcy, a w jednym trzykrotnie w łącznym okresie pięciu lat.

W 18 przypadkach, tj. 60% spośród 30 badanych dokumentacji, kontakt z _podopiecznym uległ zerwaniu bez poinformowania Ośrodka. W jednym przypadku pracownik socjalny podjął trzykrotną próbę nawiązania kontaktu telefonicznego, ale bez rezultatu dotarcia do niej. Natomiast, w czterech przypadkach, powodem zaprzestania korzystania z pomocy było ponowne skazanie i osadzenie osoby w _zakładzie karnym.

Jednym z wyznaczników skutecznych działań, podejmowanych wobec osób korzystających z pomocy z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego było znalezienie i podjęcie zatrudnienia. W ośmiu przypadkach, powodem zaprzestania korzystania z pomocy MOPR było podjęcie pracy. Mając na uwadze brak określonego zawodu, osiem osób zakwalifikowanych zostało do uczestnictwa w specjalistycznych szkoleniach w Centrum Integracji Społecznej, w celu podniesienia swoich kwalifikacji i tym samym szybszego znalezienia pracy.

Na podstawie analizy 30 dokumentacji wybranej próby stwierdzono, że pracownicy socjalni monitorowali realizację zakładanego planu pomocy poprzez między innymi: weryfikację wywiadów środowiskowych, aktywizację zawodową, zobowiązanie do wyrobienia dowodu osobistego, zarejestrowania się w PUP, pomocą i _motywowaniem w poszukiwaniu podjęcia zatrudnienia we wskazanych zakładach

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2015 r., I OSK 1420/15 oraz wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., I OSK 1127/16.

pracy. W jednym przypadku, efektem wysłania CV po otrzymaniu oferty pracy od pracownika socjalnego podczas przeprowadzonego wywiadu środowiskowego, było zaproszenie podopiecznego przez pracodawcę na rozmowę kwalifikacyjną oraz pozytywny egzamin z testu rekrutacyjnego wzrokowo-ruchowego. Osoba ta podjęła pracę w ciągu trzech miesięcy od zgłoszenia się po pomoc.

W przypadkach zaistniałej bezdomności, dwóch podopiecznych skierowanych zostało do specjalizującej się organizacji pozarządowej, działającej na terenie miasta. Ponadto, Ośrodek udzielił pomocy specjalistycznej: w trzech przypadkach zapewnił kontakt i nadzór z kuratorem rodzinnym, a w jednym udzielił pomocy w formie asystenta rodziny. Podjęcie pracy przez podopiecznego i scalenie rodziny spowodowało powrót dzieci z placówki opiekuńczo-wychowawczej do domu oraz przywrócenie świadczeń rodzinnych.

Według dyrektora Ośrodka, współpraca z Zakładem Karnym oraz z Aresztem Śledczym układa się prawidłowo, a istniejące przepisy prawa nie wymagają dodatkowych uregulowań prawnych, mających przyczynić się do większej skuteczności wsparcia oferowanego tej grupie podopiecznych. Istniejące formy pomocy są wystarczające do indywidualnych potrzeb i osoby mające trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, nie powinny być uprzywilejowane wśród innych grup osób potrzebujących pomocy. Podstawowym jednak problemem utrudniającym skuteczną readaptację społeczną skazanych po opuszczeniu placówki penitencjarnej w wielu przypadkach jest brak mieszkania, dającego możliwość stałego miejsca zamieszkania oraz ważny problem wynikający z trudności w znalezieniu pracy. Wzmocnienia skuteczności wsparcia dla byłych skazanych, należy wskazywać i przeprowadzać już w trakcie ich osadzenia, między innymi poprzez ich zatrudnianie czy też umożliwienie im kształcenia się.

W badanym okresie, MOPR nie miał wypracowanych metod i narzędzi służących badaniu skuteczności pomocy oferowanym osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK/AS. W wyjaśnieniu braku procedury do oceny skuteczności działań Ośrodka podano, iż osoby te ze świadczeń pomocy społecznej korzystają zwykle doraźnie, przez krótki okres czasu, a często jednorazowo. Jest to grupa osób, która wyróżnia się dużą mobilnością, częstą zmianą miejsca zamieszkania, ponadto stanowi niewielki odsetek spośród korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej. MOPR nie posiada informacji o osobach, które się usamodzielnili i wyszły poza krąg beneficjentów pomocy społecznej. Informacje o ich losach Ośrodek uzyskuje w przypadku ich zgłoszenia się z ponownym wnioskiem o pomoc. W przypadku zaprzestania korzystania z pomocy społecznej, Ośrodek nie monitorował ich dalszych losów.

(akta kontroli str. 481-733, 736-742)

Ponadto, w toku kontroli przeprowadzono badanie ankietowe wśród 30 osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, co stanowiło 5,4% wybranych losowo spośród ogółem 552, którym w okresie 2015-2018 (I półrocze) udzielono pomocy po opuszczeniu jednostki penitencjarnej.

Skuteczność otrzymanego wsparcia oceniona została na podstawie otrzymanych siedmiu ankiet wypełnionych (23,3%) przez mężczyzn w wieku od 34 do 56 lat. W pięciu przypadkach osoby te posiadały stałe miejsce zamieszkania i były bardzo zadowolone z udzielonej im pomocy przez MOPR, dwie pozostałe wyraziło swoje zadowolenie. Dla wszystkich, którzy udzielili informacji, najtrudniejszą sytuacją po opuszczeniu zakładu karnego był brak środków finansowych (ankietowani wskazali na niewystarczającą wysokość tej pomocy), zaś dla czterech osób problem stanowił brak możliwości zatrudnienia.

Podstawową formą pomocy była jednorazowa pomoc finansowa udzielona przez kilka miesięcy oraz pomoc w znalezieniu pracy, w stosunku do których zgłosiło się po czterech respondentów. Dla trzech osób, pomoc dotyczyła udzielonej porady prawnej, dla dwóch uregulowania spraw mieszkaniowych, a po jednej chęć zdobycia niezbędnych kwalifikacji oraz kontynuowania rozpoczętej w zakładzie karnym terapii uzależnień. Trzech respondentów uczestniczyło w realizowanych programach szkoleń w zakresie terapii uzależnień, opanowania agresji i komunikacji interpersonalnej oraz aktywizacji zawodowej. Odnosząc się do pomocy świadczonej osobom zwolnionym z zakładu karnego, dwie osoby oceniło ją jako dobrze zorganizowaną i wystarczającą, jedna osoba – jako dobrze zorganizowaną, ale nie wystarczającą, pozostałe osoby stwierdziły, że pomoc ta nie jest dobrze zorganizowana i jest znikoma lub bardzo znikoma w stosunku do potrzeb. Dla czterech osób, informacje w zakresie uzyskania niezbędnej pomocy do zgodnego z prawem funkcjonowania na wolności, były przekazane przez wychowawców w zakładzie karnym, a w stosunku do trzech respondentów, informacja taka w ogóle nie była przekazana.

(akta kontroli str. 808-844)

MOPR nie analizował oraz nie zlecał badania grupy osób korzystających ze wsparcia, mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego oraz nie dokonywał ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy.

Zgodnie ze standardem 6, zawartym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zalecane jest przeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

W związku z powyższym, zdaniem NIK zasadne byłoby dokonywanie oceny efektywności i skuteczności podejmowanych działań w sposób wypracowany i przyjęty przez Ośrodek.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek nie ustalał w sposób systemowy powodów zakończenia lub zawieszenia korzystania z pomocy MOPR przez osoby zwolnione z zakładów karnych. Nie monitorował losów byłych więźniów, którzy przestali już korzystać z pomocy społecznej, lecz w wyniku bieżącej pracy socjalnej posiadał wiedzę o dalszych losach części z tych osób.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z art.107 § 1 pkt 1 Kpa, tj. z oznaczeniem właściwego organu wydającego te decyzje – „Prezydent Miasta Białegostoku”.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, ¹⁷.....grudnia 2018 r.

Kontroler
Piotr Chwaliński
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektora
Jacek Szczerbiński

DYREKTOR
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
z up. podpis 
Elżbieta Matuszewska
Wicedyrektor