



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.026.01.2018

Jolanta Zarębska – p.o. Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie
w Grudziądzu,
ul. Ludwika Waryńskiego 34A, 86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Grudziądzu, ul. Ludwika Waryńskiego 34A, 86-300 Grudziądz ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jolanta Zarębska, p.o. dyrektor, od 20 sierpnia 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Włodzimierz Zieliński, dyrektor, od 20 maja 1990 r. do 17 sierpnia 2018 r.
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	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 opuszczających zakłady karne.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2015-2018 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/170/2018 z 3 października 2018 r. 2. Monika Kazimierczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/171/2018 z 3 października 2018 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: „MOPR” lub „Ośrodek”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPR efektywnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, świadczył pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego⁵, w ramach realizacji szeroko pojętych zadań z zakresu pomocy społecznej.

MOPR dokonywał diagnozy potrzeb osób opuszczających ZK w sytuacji, gdy uzyskał z ZK informację o terminie zakończenia kary lub zgłoszenia się przez osobę, która opuściła ZK, o pomoc do Ośrodka.

Pracownicy socjalni MOPR przeprowadzali w ZK na terenie Miasta spotkania z osadzonymi, informując ich o dostępnych formach oraz zasadach wsparcia po opuszczeniu ZK, oferowanych przez MOPR oraz inne instytucje.

Współpraca Ośrodka z kuratorami sądowymi w zakresie wspierania osób korzystających z pomocy społecznej po opuszczeniu ZK była doraźna, w formie kontaktów telefonicznych lub osobistych na linii pracownik socjalny-kurator, w ramach prowadzonej pracy socjalnej z klientem.

MOPR dysponował dobrze przygotowaną i przeszkoloną w zakresie pomocy społecznej kadrą pracowników socjalnych. Udzielał wsparcia każdej osobie opuszczającej ZK, która zgłosiła się po pomoc, stosownie do zgłaszanych potrzeb. Wszystkim osobom korzystającym z pomocy zapewniono poradnictwo socjalne, natomiast sporadycznie udzielano pozostałych form poradnictwa specjalistycznego.

W przypadku każdej osoby, która zgłosiła się o pomoc, Ośrodek przeprowadzał wywiady środowiskowe, zawierające wszystkie niezbędne elementy, w szczególności diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o wsparcie, oraz sporządzał indywidualny plan pomocy. Oferowana pomoc najczęściej miała charakter doraźny, natomiast w sytuacjach szczególnie trudnych oferowano pomoc długofalową, definiowano dominujący problem oraz określano konkretne, zindywidualizowane cele pracy. MOPR każdorazowo wykonał działania ujęte w planie pomocy i w każdym przypadku, gdy kontakt klienta z Ośrodkiem był więcej niż jednorazowy, dokonywał okresowej oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia w drodze aktualizacji wywiadu środowiskowego. W razie potrzeby modyfikowano plan pomocy.

Ośrodek stosował efektywne narzędzia w celu zapewnienia skuteczności pomocy oferowanej osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK. W kontrolowanym okresie 58,5% osób po opuszczeniu ZK powróciło do rodziny (środowiska), a 29,6% otrzymało pracę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie potrzeb osób opuszczających zakłady karne

Opis stanu faktycznego

1.1. Ośrodek, w myśl postanowień statutu⁷, był jednostką budżetową gminy miasto Grudziądz⁸. Dyrektor działał m.in. na podstawie pełnomocnictw i upoważnień udzielonych mu przez Prezydenta Grudziądza.

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

⁵ Dalej: „ZK”.

⁶ 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.

Regulamin organizacyjny MOPR⁹ nie określał odrębnych zadań z zakresu pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, ani nie wskazywał komórek organizacyjnych, którym takie zadania byłyby przypisane. Zadania te mieściły się w takich kategoriach zadań, jak: a) wspomaganie osób i rodzin w samodzielnym rozwiązywaniu problemów i osiąganiu możliwie pełnej aktywności społecznej; b) zapobieganie procesowi marginalizacji osób i grup, a także przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w środowisku lokalnym; c) prowadzenie pracy socjalnej oraz udzielanie niezbędnej pomocy finansowej i rzeczowej osobom bezdomnym; d) wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych; e) wspieranie osób w przezwyciężaniu sytuacji kryzysowych, w tym związanych z występowaniem przemocy w rodzinie; f) tworzenie i realizacja lokalnych programów socjalnych i osłonowych.

(akta kontroli str. 9-39)

Ośrodek zatrudniał w pełnym wymiarze czasu pracy pracowników socjalnych w liczbie: 50 – w latach 2015-2016, 46 – w 2017 r. i 47 – w I półroczu 2018 r., co spełniało wymogi art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰.

W MOPR nie wyznaczono osób, które specjalizowałyby się w pracy z osobami mającymi problemy w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK. Do obowiązków wszystkich pracowników socjalnych MOPR należało udzielanie pomocy społecznej osobom i rodzinom, w szczególności z powodów wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, w tym z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK. W zakresach czynności 27 pracowników socjalnych zamieszczono zapis zobowiązujący ich do rozpoznawania potrzeb konkretnych środowisk, opracowywania indywidualnych planów pomocy oraz czuwania nad ich realizacją, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin m.in. osób opuszczających ZK.

Dyrektor wyjaśniła, że pracownicy socjalni MOPR posiadają wiedzę, która pozwala na profesjonalne zajęcie się m.in. osobami wykazującymi trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK. Jej zdaniem, sytuacja tych osób po zgłoszeniu się do MOPR jest szczegółowo diagnozowana i w zależności od występujących problemów podejmowana jest praca socjalna przez pracownika socjalnego odpowiedniego działu MOPR, specjalizującego się w pracy z klientem doświadczającym takich problemów.

(akta kontroli str. 40-145, 693, 700-701)

W latach 2015-2018 (I półr.) pracownicy socjalni MOPR nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach lub seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki związanej z pomocą tym osobom oraz w zakresie metod prowadzenia pracy z tą grupą klientów Ośrodka.

⁷ Nadanego uchwałą nr XXIV/55/12 Rady Miejskiej Grudziądza (dalej: „Rada Miejska”) z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w Grudziądzu.

⁸ Dalej: „Miasto”.

⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno dwa regulaminy organizacyjne MOPR, uchwalone przez Prezydenta Grudziądza i wprowadzone w życie zarządzeniami – nr 475/13 z 31 grudnia 2013 r. (obowiązywało do 29 lutego 2016 r.) oraz nr 77/16 z 29 lutego 2016 r. (weszło w życie 1 marca 2016 r.).

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm. (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”). Według danych przekazanych przez Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Grudziądzu, Miasto na 31 grudnia 2015 r. liczyło 91,7 tys. mieszkańców, co oznaczało, że jeden pracownik socjalny przypadał na 1,8 tys. mieszkańców (wymóg ustawowy – jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców). W pozostałych latach okresu objętego kontrolą jeden pracownik przypadał na: a) niespełna 1,8 tys. mieszkańców – na koniec 2016 r. (50 pracowników socjalnych na 89,8 tys. mieszkańców); b) nieco ponad 1,9 tys. mieszkańców – na koniec 2017 r. (46 pracowników socjalnych na 88,5 tys. mieszkańców); c) niespełna 1,9 tys. mieszkańców – na 30 czerwca 2018 r. (47 pracowników socjalnych na 87,5 tys. mieszkańców).

Szkolenia, w których w ww. okresie uczestniczyli pracownicy, obejmowały zagadnienia wiążące się również z problematyką pomocy osobom opuszczającym ZK, np.: a) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i realizacja procedury „Niebieska Karta”¹¹ (przeszkolono 28 pracowników: dwóch – w 2015 r., 12 – w 2016 r. i 14 – w 2017 r.); b) praktyczne i skuteczne działanie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz działalność zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych (przeszkolono siedmiu pracowników w 2015 r.); c) dialog motywujący – w pracy z rodziną, jak również jako metoda zmiany zachowań osób, które nie chcą się zmienić (przeszkolono ośmiu pracowników: jednego w 2015 r., czterech w 2016 r. i trzech w 2017 r.); d) diagnoza rodziny jako skuteczne narzędzie w procesie pomocy rodzinie i inne narzędzia pracy z rodziną (13 pracowników w I półroczu 2018 r.); e) mediacje rodzinne jako sposób rozwiązywania konfliktów (przeszkolono trzy osoby w I półroczu 2018 r.).

Dwaj asystenci rodziny zatrudnieni w Ośrodku uczestniczyli w styczniu 2015 r. w szkoleniu pn. „Praca asystentów rodziny – warsztaty z elementami superwizji”.

Dyrektor wyjaśniła, że szkolenia, w których uczestniczyli pracownicy MOPR, dotyczyły pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej spowodowanej np. bezrobociem, bezdomnością czy uzależnieniem. Te problemy wśród osób opuszczających ZK stają się przyczyną ich trudności w przystosowaniu się do życia, więc – zdaniem Dyrektora – tematyka szkoleń obejmowała także ww. kategorię osób.

(akta kontroli str. 146-153, 693, 701)

1.2. W okresie objętym kontrolą MOPR wspólnie ze Strażą Miejską zrealizował cztery projekty socjalne na rzecz osób bezdomnych pn. „Akcja zima”¹², których celem było zapewnienie potrzebującym schronienia, gorącego posiłku oraz niezbędnej odzieży. W projektach tych nie ujmowano (jako szczególnej grupy) osób, które stały się bezdomnymi po zwolnieniu z ZK, ani żadnej z tych osób nie objęto indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności.

Dyrektor wskazała, że Miasto opracowało programy/strategie, „w których zawarte są problemy społeczne (m.in. bezrobocie, bezdomność, przemoc), będące przyczyną trudności w przystosowaniu się do życia osób po zwolnieniu z ZK, a zatem obejmujące tę tematykę”.

Dyrektor podała, że w latach 2015-2018 żadnej z osób, która stała się bezdomną po zwolnieniu z ZK, nie objęto indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, gdyż programy takie dla osób bezdomnych przebywających w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn w Grudziądzu, opracowuje pracownik socjalny zatrudniony w tej placówce. Indywidualne programy wychodzenia z bezdomności opracowywane mogą być, w ocenie Dyrektora, „przez pracownika socjalnego MOPR z osobami bezdomnymi, prowadzącymi koczowniczy tryb życia”.

(akta kontroli str. 154-198, 693, 701-702)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały (kolejno) dwie strategie rozwiązywania problemów społecznych w Mieście:

- „Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Grudziądza w latach 2004-2015”¹³ – obowiązywała od 27 października 2004 r. do 31 grudnia 2015 r.,
- „Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Grudziądza na lata 2016-2025”¹⁴ – obowiązywała od 14 grudnia 2016 r.

¹¹ Określonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury "Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy "Niebieska Karta" (Dz. U. Nr 209, poz.1245).

¹² Tzn. „Akcja zima”: „2014/2015”, „2015/2016”, „2016/2017” i „2017/2018”.

¹³ Przyjęta uchwałą nr XXVIII/122/04 Rady Miejskiej z 27 października 2004 r. (dalej: „Strategia 2004-2015”).

¹⁴ Przyjęta uchwałą nr XXXI/106/16 Rady Miejskiej z 14 grudnia 2016 r. (dalej: „Strategia 2016-2025”).

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 13 grudnia 2016 r. Miasto nie posiadało aktualnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

(akta kontroli str. 199-248, 253-275, 693, 702-703)

W „Strategii 2004-2015” oraz „Strategii 2016-2025” nie ujęto odrębnie problematyki pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, zamieszczono jedynie informację o tym, że jedną z przyczyn korzystania ze wsparcia (pomocy społecznej) były trudności po opuszczeniu ZK, z podaniem liczby osób, które w takiej sytuacji ze wsparcia tego skorzystały.

W skład zespołów ds. koordynacji prac nad tworzeniem ww. strategii nie wchodził przedstawiciele ZK.

Dyrektor podała, jako członek zespołu opracowującego ww. strategię, że na etapie tworzenia „Strategii 2004-2015” i „Strategii 2016-2025” „nie zwrócono szczególnej uwagi na osoby opuszczające ZK w sensie odrębnej grupy, gdyż działania skierowane do tych osób określono w ramach innych istotnych (dominujących) problemów społecznych miasta Grudziądz”.

(akta kontroli str. 199-275, 694, 703)

MOPR, na podstawie informacji zebranych przez siebie oraz otrzymanych od jednostek realizujących poszczególne działania strategiczne, sporządził:

- monitoring „Strategii 2004-2015” za 2015 r.¹⁵, opisujący efekty realizacji zadań w ramach poszczególnych działań strategicznych¹⁶. Monitoring przekazano 27 lipca 2016 r. Prezydentowi Grudziądz, który zaakceptował go 9 sierpnia 2016 r.;

- raport z realizacji „Strategii 2016-2025” za 2017 r. w zakresie wspierania i aktywizacji osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, przesłany Prezydentowi Grudziądz 26 marca 2018 r. Jak wyjaśniła Dyrektor, MOPR nie sporządził raportu z realizacji „Strategii 2016-2025” za 2016 r., gdyż strategia ta była w ww. roku realizowana jedynie od 16 do 31 grudnia 2016 r., tj. od dnia jej przyjęcia przez Radę Miejską do końca 2016 r.

Ponadto podała, że MOPR od lipca 2016 r. do czerwca 2018 r. realizował w partnerstwie z Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Toruniu oraz samorządami powiatowymi i miejskimi z województwa kujawsko-pomorskiego projekt pn. „Rodzina w Centrum”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. W projekcie tym uczestniczyła rodzina, której jeden z członków opuścił ZK. W ramach projektu rodzinę objęto pomocą w formie: 1) specjalistycznego poradnictwa psychologicznego, pedagogicznego i prawnego; 2) warsztatów zwiększających umiejętności i kompetencje wychowawcze rodziców naturalnych; 3) grupy wsparcia dla rodzin naturalnych.

(akta kontroli str. 276-304, 694, 703-704, 1365, 1367)

1.3. W Mieście nie była odrębnie diagnozowana na poziomie lokalnym sytuacja grupy osób, które po opuszczeniu ZK mogą mieć problemy z przystosowaniem się do życia.

Dyrektor wskazała, że „diagnoza obejmująca opis stanu faktycznego poszczególnych problemów społecznych, infrastruktury oraz dotychczas podejmowanych działań na rzecz określonych grup społecznych, w tym osób, które wykazywały trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK i jednocześnie np. pozostawały bezrobotne, bezdomne”, znajduje się w „Strategii 2004-2015” oraz w „Strategii 2016-2025”. Ośrodek „poddawał diagnozie sytuację osób/rodzin,

¹⁵ W zakresie wspierania osób i rodzin będących w trudnych sytuacjach życiowych w wysiłkach zmierzających do odzyskania zdolności do samodzielnego funkcjonowania.

¹⁶ Podano, że MOPR prowadził pracę socjalną w stosunku do 5 209 rodzin.

które bezpośrednio zgłosiły się do pracownika socjalnego w drodze m.in. rodzinnego wywiadu środowiskowego” oraz „planował kompleksowe działania, w tym świadczył pracę socjalną, a także udzielał pomocy finansowej w zależności od dominującego problemu w rodzinie”.

(akta kontroli str. 694, 704)

1.4. MOPR posiadał informacje dotyczące części osób, które po opuszczeniu ZK mogły mieć problemy z przystosowaniem się do życia.

Dyrektor wyjaśniła, że Ośrodek dysponował informacjami o osobach, które po opuszczeniu ZK mogłyby mieć problemy z przystosowaniem się do życia, gdy otrzymał informację z ZK o terminie zakończenia kary oraz gdy osoby te zgłaszały się do MOPR po zwolnieniu z ZK. Według informacji posiadanych przez Dyrektora, „wśród osób wykazujących trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK” w latach 2015-2018 (I półr.) były następujące liczby osób bezdomnych: 1) osiem osób w 2015 r.; 2) sześć osób w 2016 r.; 3) siedem osób w 2017 r.; 4) trzy osoby w I półroczu 2018 r.

Dyrektor stwierdziła, że „MOPR prowadził działania monitorujące sytuację osób, które opuściły ZK i zwróciły się o pomoc społeczną poprzez m.in. aktualizację rodzinnych wywiadów środowiskowych, współpracę z innymi podmiotami realizującymi zadania z zakresu wspierania rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, w tym organizacjami pozarządowymi”.

(akta kontroli str. 694-695, 704-705)

Informacje o poszczególnych osobach, które po opuszczeniu ZK potrzebowały pomocy, MOPR pozyskiwał na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego przeprowadzonego po zgłoszeniu się danej osoby do Ośrodka z wnioskiem o udzielenie pomocy społecznej. Według danych ze sprawozdań MPiPS-03 o udzielonych w latach 2015-2018 (I półr.) świadczeniach pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach, pomocy takiej w ww. okresie udzielono na terenie Miasta z uwagi na trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, następującej liczbie rodzin: 98 w 2015 r., 76 w 2016 r., 77 w 2017 r. i 50 w I półroczu 2018 r. W rodzinach tych znalazły się osoby, które dotychczas nie korzystały z pomocy społecznej MOPR (tzw. osoby „nowe”) w liczbie: 22 w 2015 r., 17 w 2016 r., 13 w 2017 r. i pięć w I półroczu 2018 r.

Dyrektor wyjaśniła, że pomoc z urzędu realizowano jedynie w przypadku, gdy osoba była już objęta wsparciem, tj. została w jej sprawie wydana decyzja, a Ośrodek „dostrzegał potrzebę udzielenia dodatkowej pomocy, mając na względzie trudną sytuację życiową klienta”.

(akta kontroli str. 695, 705-706)

MOPR brał udział w przygotowaniu, na podstawie analizy sytuacji demograficznej i społecznej Miasta, oceny zasobów pomocy społecznej za 2015 r., za 2016 r. i za 2017 r., zatwierdzonej przez Prezydenta Grudziądz. Ocena ta obejmowała m.in.: 1) zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia; 2) zadania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, ich kadre oraz zespoły pracy socjalnej; 3) środki finansowe na wydatki w pomocy społecznej; 4) współpracę z organizacjami pozarządowymi; 5) osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy. Podano m.in. liczbę rodzin mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK i liczbę osób w tych rodzinach: w roku oceny, w dwóch latach poprzedzających ocenę oraz prognozowaną liczbę rok po ocenie. I tak: 1) w ocenie za 2015 r. podano, że w 2013 r. były 124 takie rodziny a w nich 149 osób, w 2014 r. – 115 rodzin i 166 osób, w roku oceny (tzn. w 2015 r.) – 98 rodzin i 125 osób, a prognoza na rok po ocenie (tzn. na 2016 r.) przewidywała 100 rodzin i 130 osób; 2) w ocenie za 2016 r. podano: w 2014 r. – 115

rodzin i 166 osób, w 2015 r. – 98 rodzin i 125 osób, w roku oceny (tzn. w 2016 r.) – 76 rodzin i 92 osoby, czyli o 24 rodziny (24%) i o 38 osób (29%) mniej niż prognozowano w roku poprzednim; w prognozie na rok po ocenie (tzn. na 2017 r.) przewidywano 76 rodzin i 92 osoby; 3) w ocenie za 2017 r. podano: w 2015 r. – 98 rodzin i 125 osób, w 2016 r. – 76 rodzin i 92 osoby, w roku oceny (tzn. w 2017 r.) – 77 rodzin i 95 osób, czyli o jedną rodzinę (1,3%) i o trzy osoby (3,3%) więcej niż prognozowano w roku poprzednim; w prognozie na rok po ocenie (tzn. na 2018 r.) przewidywano 77 rodzin i 95 osób.

Dyrektor wyjaśniła, że dane dotyczące przewidywanej (prognozowanej) liczby osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, które będą korzystały z pomocy MOPR, sporządzone zostały w oparciu o analizę ilościową środowisk ww. osób, korzystających ze wsparcia Ośrodka w ostatnich kilku latach.

(akta kontroli str. 305-492, 695, 706)

Dyrektor składał Radzie Miejskiej coroczne sprawozdania z działalności Ośrodka oraz przedstawiał potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Nie wymieniano potrzeb związanych ze świadczeniem pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK.

Dyrektor wyjaśniła, że w ww. sprawozdaniach „nie określono stricte potrzeb osób z dysfunkcją *trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK*, gdyż (...) owe trudności pojawiają się z uwagi na występujące problemy w danym środowisku i związane są głównie np. z bezrobociem czy bezdomnością tych osób”.

(akta kontroli str. 493-602, 695, 706)

1.5. W dniu 26 marca 2003 r. zostało zawarte na czas nieokreślony porozumienie pomiędzy Zakładem Karnym nr 2 w Grudziądzu¹⁷ a MOPR, mające na celu „realizację zadań Ośrodka Pomocy Rodzinie zawartych w § 2 i § 8 porozumienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z Centralnym Zarządem Służby Więziennej¹⁸”. Postanowienia tego porozumienia przewidywały m.in. odbywanie na terenie ZK nr 2 przez pracownika socjalnego MOPR spotkań informacyjnych z osadzonymi, jak również określały dwustronne zasady kontaktów w zakresie udzielania pomocy osobom zwalnianym z ZK nr 2.

W dniu 8 stycznia 2018 r. zawarte zostało porozumienie w sprawie powołania zespołu ds. readaptacji skazanych w Zakładzie Karnym nr 1 w Grudziądzu¹⁹, m.in. pomiędzy ZK nr 1, MOPR i PUP. Celem porozumienia była m.in. realizacja zadań w zakresie przygotowania do readaptacji społecznej skazanych, przygotowanie skazanych do życia w społeczeństwie po odbyciu kary i zapobieganie ich dalszemu wykluczeniu społecznemu²⁰.

Dyrektor podała, że w latach 2015-2017 nie podpisano z istniejącymi na terenie Miasta dwoma ZK porozumienia o współpracy²¹, „z uwagi na brak inicjatywy w tym zakresie ze strony ZK jako podmiotu bezpośrednio współpracującego z osadzonymi, znającego ich potrzeby”. Według posiadanych przez Dyrektora informacji, od podpisania porozumienia (8 stycznia 2018 r.) do Ośrodka nie wpłynęła informacja

¹⁷ Dalej: „ZK nr 2”.

¹⁸ Z dnia 13 czerwca 2000 r. Porozumienie to straciło moc 12 listopada 2015 r., tzn. w dniu podpisania Listu intencyjnego o partnerskiej współpracy pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Centralnym Zarządem Służby Więziennej.

¹⁹ Dalej: „ZK nr 1”.

²⁰ Poprzez działania podejmowane na etapie wykonywania kary pozbawienia wolności, tj.: diagnozę problemów skazanego, określenie wstępnej strategii pomocowej, w tym aktywizacji zawodowej, edukacji, reintegracji rodzinnej i społecznej.

²¹ Tzn. porozumienia mającego na celu realizację ustaleń zawartych w Liście intencyjnym o partnerskiej współpracy podpisanym 12 listopada 2015 r. pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Centralnym Zarządem Służby Więziennej. Kontynuowane były natomiast wspólne działania MOPR i ZK nr 2 wynikające z porozumienia zawartego 26 marca 2003 r.

z ZK nr 1 o tym, żeby objąć jakiegokolwiek skazanego bezpośrednim wsparciem przez MOPR.

Pracownicy socjalni Ośrodka w latach 2016-2018 przeprowadzili pięć spotkań informacyjnych z osadzonymi w ZK na terenie Miasta: trzy w ZK nr 1 i dwa w ZK nr 2. Tematyka spotkań obejmowała m.in.: 1) dostępne formy pomocy dla osób niepełnosprawnych i bezdomnych; 2) zasady udzielania pomocy osobom bezdomnym; 3) możliwości uzyskania wsparcia.

(akta kontroli str. 603-630, 650-652, 695-696, 706-707, 1365, 1367-1368)

W badanej próbie 30 spraw osób, które miały problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK, w ośmiu przypadkach w wywiadach środowiskowych podano dane kuratora, natomiast brak było informacji o realizowaniu współpracy z kuratorami.

Dyrektor wyjaśniła, że w latach 2015-2018 MOPR współpracował z kuratorami sądowymi w zakresie wspierania osób korzystających z pomocy społecznej po opuszczeniu ZK. Współpracowano poprzez kontakty telefoniczne i osobiste na linii pracownik socjalny - kurator, w ramach prowadzonej pracy socjalnej z klientem, co przyspieszało i ułatwiało zebranie wszystkich niezbędnych informacji na temat danej osoby, celem udzielenia jej odpowiedniej pomocy. Kuratorzy sądowi nie informowali Ośrodka o potrzebach rodziny skazanego, jak również nie zwracali się do MOPR z prośbą o informacje dotyczące skazanych pochodzących z terenu jego działalności.

(akta kontroli str. 696, 707, 1082-1286)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

MOPR dysponował dobrze przygotowaną i przeszkoloną w zakresie pomocy społecznej kadrą pracowników socjalnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, świadczył pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, w ramach szeroko pojętej pomocy społecznej.

MOPR dokonywał diagnozy potrzeb osób opuszczających ZK, gdy uzyskał z ZK informację o terminie zakończenia kary lub zgłoszenia się przez osobę, która opuściła ZK, o pomoc do Ośrodka. ZK na terenie Miasta sporadycznie informowały o dacie zwolnienia osadzonego, a o jego potrzebach – w sposób ogólny.

Pracownicy socjalni MOPR przeprowadzali w ZK na terenie Miasta spotkania z osadzonymi, informując ich o dostępnej pomocy oraz zasadach wsparcia po opuszczeniu ZK, oferowanego przez MOPR oraz inne instytucje.

Współpraca Ośrodka z kuratorami sądowymi w zakresie wspierania osób korzystających z pomocy społecznej po opuszczeniu ZK była doraźna, w formie kontaktów telefonicznych lub osobistych na linii pracownik socjalny – kurator, w ramach prowadzonej pracy socjalnej z klientem.

OBSZAR

2. Dostępność, adekwatność i skuteczność oferowanej pomocy

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015-2018 (I półr.) z pomocy MOPR skorzystało łącznie 301 osób po pobycie w ZK²², z tego 17 kobiet i 284 mężczyzn. Ww. osoby stanowiły od 0,96% do 1,11% ogółu osób korzystających z pomocy społecznej.

W sprawozdaniach MPiPS-03²³ z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach, w Dziale 4. *Powody przyznania pomocy,*

²² 98 osób w 2015 r. (dziewięć kobiet, 89 mężczyzn), 76 osób w 2016 r. (jedna kobieta, 75 mężczyzn), 77 osób w 2017 r. (sześć kobiet, 71 mężczyzn), 50 osób w I półroczu 2018 r. (jedna kobieta, 49 mężczyzn).

w pozycji: *Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK*, MOPR wykazał za lata 2015-2018 (I półrocze) odpowiednio: 98, 76, 77 i 50 rodzin.

Pomoc ww. osobom świadczona była w postaci:

- zasiłków stałych – pięć osób (2; 2; 1; 0²⁴),
- zasiłków okresowych – 186 osób (54; 52; 53; 27²⁵),
- zasiłków celowych – 230 osób (89; 60; 58; 23²⁶),
- posiłków (obiady)/żywność – 275 osób (83; 67; 76; 49²⁷),
- schronienia – 12 osób (5; 1; 2; 4²⁸),
- zawarcia kontraktu socjalnego – 34 osoby (18; 6; 8; 2²⁹),
- innych form wsparcia (składki zdrowotne) – cztery osoby (1; 2; 1; 0³⁰).

Dominującą formę pomocy we wszystkich latach objętych kontrolą stanowiły zasiłki okresowe i celowe, na które wydano łącznie 280,6 tys. zł³¹, tj. 70,72% wydatków Miasta na pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, oraz posiłki (obiady)/żywność, na które wydano łącznie 97,90 tys. zł³², tj. 24,67% wydatków Miasta na pomoc ww. osobom.

Ponadto MOPR udzielił rodzinom osób opuszczających ZK następujących form wsparcia, w kolejnych latach odpowiednio³³:

- zasiłek stały – 1 (w 2016 r.),
- zasiłek okresowy – 58 (23; 13; 12; 10),
- zasiłek celowy – 70 (27; 15; 15; 13),
- posiłek – 73 (28; 15; 15; 15),
- kontrakty socjalne – 2 (po jednym w 2015 r. i 2017 r.).

Nie udzielono natomiast w latach 2015-2018 (I półrocze) żadnej osobie opuszczającej ZK wsparcia w postaci usług opiekuńczych lub pobytu w domu pomocy społecznej, jak również nie skierowano żadnej z ww. osób do uczestniczenia w centrum integracji społecznej lub klubie integracji społecznej.

Dyrektor wyjaśniła, że nie świadczone pomocy w postaci usług opiekuńczych lub pobytu w domu pomocy społecznej, gdyż nie zdiagnozowano takiej potrzeby wśród osób ubiegających się o pomoc społeczną.

(akta kontroli str. 666-667, 669, 670, 708-710, 714, 725, 737, 754, 766)

2.2 W latach 2015-2018 (I półr.) w MOPR funkcjonowało poradnictwo specjalistyczne: rodzinne, psychologiczne i prawne. Istniała także możliwość objęcia rodziny wykazującej bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych opieką asystenta rodziny. Ośrodek nie realizował takich form wsparcia, jak mediacje czy terapia rodzinna. W latach 2015-2018 nie funkcjonowały także w MOPR grupy wsparcia, grupy samopomocowe i terapeutyczne dla osób z problemami w przystosowaniu się do życia po ZK, z uwagi na brak zainteresowania tą formą wsparcia ze strony ww. osób. Pozostałe formy poradnictwa specjalistycznego były świadczone przez inne podmioty na terenie Miasta. MOPR w okresie objętym kontrolą zatrudniał dodatkowo na umowę zlecenie psychologa. Dwie osoby świadczyły poradnictwo psychologiczne w oparciu o zawartą umowę o pracę. W badanym okresie z poradnictwa specjalistycznego skorzystały: 1) z poradnictwa psychologicznego – dwie osoby³⁴; 2) z prawnego – jedna osoba (mężczyzna

²³ Od roku 2017 r. – MRPiPS-03.

²⁴ Pomoc udzielana wyłącznie mężczyznom.

²⁵ W tym odpowiednio: dziewięć kobiet; jedna kobieta; sześć kobiet; zero kobiet.

²⁶ W tym odpowiednio: dziewięć kobiet; jedna kobieta; sześć kobiet; zero kobiet.

²⁷ W tym odpowiednio: dziewięć kobiet; jedna kobieta; sześć kobiet; zero kobiet.

²⁸ W tym jedna kobieta w I półroczu 2018 r.

²⁹ W tym odpowiednio: dwie kobiety w 2015 r. i jedna kobieta w I półroczu 2018 r.

³⁰ Pomoc udzielana wyłącznie mężczyznom.

³¹ 90,7 tys. zł w 2015 r., 82,8 tys. zł w 2016 r., 79 tys. zł w 2017 r., 28,1 tys. zł w I półroczu 2018 r.

³² 27,1 tys. zł w 2015 r., 25,8 tys. zł w 2016 r., 30,6 tys. zł w 2017 r., 14,4 tys. zł w I półroczu 2018 r.

³³ Dane dotyczące liczby osób.

w 2017 r.); 3) z socjalnego – 301 osób (98; 76; 77; 50³⁵); 4) z objęcia opieką asystenta rodziny – jedna osoba (kobieta w I półroczu 2018 r.).

Ponadto poradnictwem specjalistycznym objęto rodziny osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK: 1) poradnictwem socjalnym – 29 osób (9; 7; 8; 5), 2); opieką asystenta rodziny – 22 osoby (3; 7; 4; 8).

W zbadanej próbie 30 spraw osób, które miały problem w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK, tylko w jednym przypadku, dotyczącym klienta zmagającego się z chorobą alkoholową, w przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym zawarto informację o zaproponowaniu pomocy psychologicznej.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że niewielka liczba osób, które skorzystały po odbyciu kary w ZK z poradnictwa specjalistycznego (poza socjalnym), świadczy o tym, że zainteresowanie społeczne tego typu pomocą jest znikome.

(akta kontroli str. 668, 669, 710, 1194)

2.3. W badanym okresie MOPR podejmował działania w celu przywrócenia więzi rodzinnych i poprawy relacji osób mających trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK. W szczególności w latach 2015-2018 (I półrocze):

- 25 osób skierowanych zostało na terapię odwykową (5; 8; 7; 5);
- jedna osoba po opuszczeniu ZK została objęta opieką asystenta rodziny (I półrocze 2018 r.);
- 22 osoby z rodzin osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK zostały objęte opieką asystenta rodziny (3; 7; 4; 8).

Procedura „Niebieskiej Karty”³⁶ toczyła się wobec jednej osoby, która opuściła ZK w marcu 2015 r., a procedurę wszczęto w czerwcu 2015 r. W jej trakcie MOPR wykonywał w rodzinie pracę socjalną oraz monitorował sytuację rodziny. Podczas wizyty pracownika socjalnego w środowisku, wytłumaczono osobie doznającej przemocy procedurę wystąpienia o leczenie odwykowe do prokuratury, bądź Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W kolejnym przypadku Procedura NK została wszczęta w styczniu 2015 r., następnie klient w marcu 2015 r. został tymczasowo aresztowany.

W ocenie MOPR, nie stwierdzono w badanym okresie potrzeby kierowania osób po opuszczeniu ZK do odbycia treningu zastępowania agresji bądź zajęć korekcyjno-edukacyjnych.

W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała Rady Miejskiej z 27 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie”³⁷, a następnie uchwała z 25 kwietnia 2018 r., w sprawie „Programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ofiar przemocy w rodzinie w gminie – miasto Grudziądz na lata 2018-2020. Zarówno w ww. programach, jak i sprawozdaniach z ich wykonania nie wyszczególniano osób opuszczających ZK jako odrębnej grupy sprawców przemocy w rodzinie.

Dyrektor wyjaśniła, że MOPR nie występował do Rady Miejskiej o objęcie szczególnym nadzorem w ww. programach osób opuszczających ZK jako potencjalnych sprawców przemocy. Udział sprawcy w zajęciach korekcyjno-edukacyjnych jest dobrowolny, za wyjątkiem osób, które zobowiązane zostały do udziału w tych zajęciach na mocy postanowienia sądu.

(akta kontroli str. 668, 669, 710, 714, 716, 838, 839, 840-899)

³⁴ Jeden mężczyzna z 2015 r. i jednej mężczyzna w 2017 r.

³⁵ W tym odpowiednio: dziewięć kobiet, jedna kobieta, sześć kobiet, jedna kobieta.

³⁶ Dalej: „Procedura NK”.

³⁷ Nr XXVI/92/12, obowiązująca do 25 kwietnia 2018 r.

2.4. W okresie objętym kontrolą MOPR zapewnił schronienie 12 osobom, które miały trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK (5; 1; 2; 4³⁸). Wszystkie ww. osoby po opuszczeniu ZK skierowane zostały na podstawie decyzji administracyjnej do schroniska dla bezdomnych mężczyzn.

Dyrektor podała, że osoby opuszczające ZK, zamieszkujące na terenie Miasta, mogą starać się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego na zasadach ogólnych, przedstawiając w Miejskim Przedsiębiorstwie Gospodarki Nieruchomościami w Grudziądzu³⁹ swoją sytuację mieszkaniową i materialną. W 2015 r. z ZK wpłynęło 11 wniosków o lokal komunalny, w 2016 r. – 13, w 2017 r. – 15, a do I półrocza 2018 r. – 10 wniosków, które nie zostały pozytywnie zakwalifikowane. MOPR nie występował do Rady Miejskiej o włączenie osób, które opuściły ZK i potrzebują schronienia, do kręgu osób, z którymi w pierwszej kolejności zawierane są umowy najmu lokali mieszkalnych należących do gminnego zasobu mieszkaniowego⁴⁰, z uwagi – jak stwierdziła Dyrektor – na marginalną skalę problemu i szeroką ofertę MPGN w zakresie mieszkalnictwa.

Po opuszczeniu ZK do rodziny (środowiska) powróciło 176 osób (64; 62; 29; 21⁴¹), tj. 58,5% wszystkich osób objętych pomocą po zwolnieniu z ZK.

(akta kontroli str. 667, 711-712, 900-968, 1365, 1368)

2.5. W latach 2015-2018 (I półr.) MOPR współpracował z PUP w celu udzielenia pomocy w uzyskaniu zatrudnienia przez osoby, które opuściły ZK. Pracownicy socjalni kierowali te osoby do PUP, gdzie otrzymywały one wsparcie od doradców zawodowych (np. w formie indywidualnych planów działania).

Ponadto pracownicy MOPR w tym okresie podpisali z ww. osobami 19 kontraktów socjalnych dotyczących aktywizacji zawodowej⁴². W MOPR na tablicy informacyjnej umieszczane były oferty pracy.

Po opuszczeniu ZK pracę otrzymało 89 osób (38; 25; 24; 2⁴³), tj. 29,6% wszystkich osób objętych pomocą po zwolnieniu z ZK.

(akta kontroli str. 667, 713, 982)

2.6. W okresie objętym kontrolą wydatkowano łącznie na pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK 396,8 tys. zł⁴⁴. Najwyższe wydatki poniesiono na:

- zasiłki okresowe – 193,4 tys. zł⁴⁵ (48,7% wszystkich wydatków),
- posiłki (obiady)/ żywność – 97,9 tys. zł⁴⁶ (24,7% wszystkich wydatków),
- zasiłki celowe – 87,2 tys. zł⁴⁷ (22% wszystkich wydatków).

Najniższe wydatki poniesiono na:

- zasiłki stałe dla ww. osób – 13,9 tys. zł⁴⁸ (3,5% wszystkich wydatków),
- schronienie – 3,1 tys. zł⁴⁹ (0,8% wszystkich wydatków),
- składki zdrowotne – 1,3 tys. zł⁵⁰ (0,3% wszystkich wydatków).

Średni roczny koszt korzystania z pomocy przez jedną osobę mającą problemy w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK wyniósł: w 2015 r. – 1,3 tys. zł, w 2016 r. – 1,5 tys. zł, w 2017 r. – 1,4 tys. zł, w I półroczu 2018 r. – 0,9 tys. zł.

³⁸ W tym jedna kobieta w I półroczu 2018 r.

³⁹ Dalej: „MPGN”.

⁴⁰ Lokali socjalnych, mieszkań chronionych, pomieszczeń tymczasowych.

⁴¹ W tym odpowiednio: cztery kobiety, jedna kobieta, trzy kobiety, zero kobiet.

⁴² W roku 2015 r. – 12, w roku 2016 r. – trzy, w roku 2017 r. – trzy, w I półroczu 2018 r. – jeden.

⁴³ W tym: jedna kobieta w 2015 r. i trzy kobiety w 2017 r.

⁴⁴ 124,8 tys. zł w 2015 r., 116,6 tys. zł w 2016 r., 110,9 tys. zł w 2017 r., 44,5 tys. zł w I półroczu 2018 r.

⁴⁵ 53 tys. zł w 2015 r., 59,6 tys. zł w 2016 r., 57,2 tys. zł w 2017 r., 23,6 tys. zł w I półroczu 2018 r.

⁴⁶ 27,1 tys. zł w 2015 r., 25,8 tys. zł w 2016 r., 30,6 tys. zł w 2017 r., 14,4 tys. zł w I półroczu 2018 r.

⁴⁷ 37,7 tys. zł w 2015 r., 23,2 tys. zł w 2016 r., 21,8 tys. zł w 2017 r., 4,5 tys. zł w I półroczu 2018 r.

⁴⁸ 5,4 tys. zł w 2015 r., 7,3 tys. zł w 2016 r., 1,2 tys. zł w 2017 r., 0,0 zł w I półroczu 2018 r.

⁴⁹ 1,1 tys. zł w 2015 r., 0,0 zł w 2016 r., 0,0 zł w 2017 r., 2 tys. zł w I półroczu 2018 r.

⁵⁰ 0,5 tys. zł w 2015 r., 0,7 tys. zł w 2016 r., 0,1 tys. zł w 2017 r., 0,0 zł w I półroczu 2018 r.

Przeciętne wydatki na jedną osobę korzystającą z poszczególnych form pomocy w latach 2015-2018 (I półrocze) wyniosły:

- zasiłek stały – 2,8 tys. zł na osobę,
- zasiłek okresowy – 1 tys. zł na osobę,
- zasiłek celowy – 0,4 tys. zł na osobę,
- posiłek (obiad)/ żywność – 0,4 tys. zł na osobę,
- schronienie – 1,6 tys. zł na osobę⁵¹,
- inne (składki zdrowotne) – 0,3 tys. zł na osobę.

Dyrektor wyjaśniła, że w sprawozdaniu z działalności MOPR za dany rok nie określano potrzeb osób z dysfunkcją: „trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK”, gdyż owe trudności pojawiają się z uwagi na występujące problemy w danym środowisku i związane są głównie np. z bezrobociem czy bezdomnością tych osób. MOPR nie ma problemów związanych z zapewnieniem pomocy tym osobom, jednak pomoc społeczna nie wyodrębnia środków na realizację wsparcia dla nich.

(akta kontroli str. 527, 564, 601-602, 635, 637, 666, 670-671, 706)

2.7. Badaniem objęto dokumentację 30 osób, wybranych według kryterium najdłuższego okresu osadzenia oraz kończących korzystanie z pomocy MOPR w miarę możliwości proporcjonalnie, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą⁵².

W celu zapoznania się z opiniami ww. osób, przekazano anonimowe ankiety dotyczące otrzymanej pomocy, z prośbą o ich wypełnienie. Łącznie podjęto próbę doręczenia ankiet 60 osobom, skutecznie ankiety doręczono 13 osobom, z czego otrzymano cztery wypełnione ankiety.

(akta kontroli str. 998-1045)

W wyniku badania ww. 30 dokumentacji stwierdzono, że wszystkie osoby wytypowane do próby badawczej zostały zarejestrowane w systemie TT-POMOC⁵³.

W badanej grupie znalazły się cztery kobiety i 26 mężczyzn.

Badane osoby przebywały w zakładzie karnym: 1) do roku: osiem osób; 2) od roku do dwóch lat: pięć osób; 3) od dwóch do pięciu lat: 12 osób; 4) dłużej niż pięć lat: trzy osoby; 5) dłużej niż 10 lat: dwie osoby.

Po opuszczeniu ZK ww. osoby korzystały z pomocy społecznej przez okres: do roku – 28 osób i od roku do dwóch lat – dwie osoby.

We wszystkich badanych sprawach pomoc udzielona została na podstawie pisemnego wniosku osoby zainteresowanej, jednocześnie w dwóch przypadkach udzielono pomocy z urzędu⁵⁴.

W żadnej z badanych spraw MOPR nie był informowany przez ZK o zwolnieniu danej osoby.

(akta kontroli str. 633, 1046-1286)

2.7.1. We wszystkich badanych sprawach przeprowadzone zostały rodzinne wywiady środowiskowe, na podstawie o art. 107 ustawy o pomocy społecznej⁵⁵,

⁵¹ Kwota dotyczy dwóch osób przebywających w schronisku poza Grudziądem (jedna w 2015 r. i jedna w I półroczu 2018 r.).

⁵² Badaniem objęto osoby, które zakończyły korzystanie z pomocy w latach: 2015 – dziewięć osób, 2016 – 10 osób, 2017 – 11 osób.

⁵³ Oprogramowanie użytkowane przez MOPR na podstawie umowy licencyjnej. Decyzją z dnia 28 grudnia 2015 r., Nr DI-II.0414.23.205.MD, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydał świadectwo zgodności o numerze 7/1.04/PS/GP/2015 dla oprogramowania „TT-Pomoc” wersja GP-1.04-1.3 na poziomy organizacyjny GMINA I POWIAT.

⁵⁴ Pomoc z urzędu udzielona została w sprawach, w których uprzednio udzielono pomocy na wniosek. Następnie uwzględniając trudną sytuację życiową klientów, przyznano dodatkowe świadczenia z urzędu.

⁵⁵ Oraz obowiązującego od dnia 11 września 2016 r. rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz.

w terminie do 14 dni od dnia przyjęcia wniosku o pomoc. W 14 badanych sprawach wywiady zostały przeprowadzone w terminie dwóch dni od przyjęcia zgłoszenia. W 15 przypadkach wywiady zostały zaktualizowane w związku ze złożeniem przez osoby zainteresowane kolejnych wniosków o udzielenie pomocy.

W wywiadach środowiskowych znajdowały się świadectwa zwolnienia z ZK bądź inne dokumenty, z których w 10 przypadkach wynikały informacje o działaniach podjętych wobec danej osoby przed opuszczeniem przez nią ZK. Działania te polegały na leczeniu odwykowym, świadczeniu pracy przez osoby pozbawione wolności, ukończeniu kursów doszkalających bądź programów resocjalizacyjnych. Jedynie w dwóch przypadkach MOPR zwrócił się z pytaniem do ZK o udzielenie informacji o działaniach podjętych wobec danej osoby zainteresowanej przed opuszczeniem przez nią ZK⁵⁶.

Dyrektor wyjaśniła, że MOPR nie kierował pytań do ZK o działania podjęte wobec osób zainteresowanych przed opuszczeniem tych zakładów, gdyż w świadectwach zwolnienia ww. osób widniały takie informacje. Brak takich informacji w świadectwach zwolnienia traktowany był przez MOPR jako brak działań na rzecz ww. osób w okresie ich przebywania w ZK.

Wszystkie wywiady środowiskowe zawierały informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej i zdrowotnej osoby zainteresowanej. Ponadto z wywiadów wynikały potrzeby i oczekiwania tej osoby oraz ocena i wnioski pracownika socjalnego odnośnie do zasadności ubiegania się o przyznanie pomocy. W ośmiu przypadkach w wywiadach podane zostały dane kuratora oraz w 19 przypadkach – informacje o udzielonej pomocy postpenitencjarnej, najczęściej w postaci zapomogi pieniężnej, odzieżowej, bonów towarowych, bonów na żywność. Brak było informacji o realizowaniu współpracy z kuratorami.

(akta kontroli str. 707, 1082-1286, 1365-1366, 1368)

2.7.2. We wszystkich zbadanych wywiadach środowiskowych definiowano problemy poprzez wskazanie przyczyn wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pomocy. Najczęściej były to trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK i bezrobocie, a w kilku przypadkach alkoholizm. Plany pomocy w większości przypadków ograniczały się do wskazania rodzaju świadczenia (pieniężne, niepieniężne), zakresu świadczenia (zasiłki okresowe, celowe, posiłki), wysokości i terminu udzielanej pomocy.

Nie dokonywano wyboru problemu dominującego, wskazując na równorzędne potrzeby osoby zainteresowanej (np. żywność, wydatki mieszkaniowe, środki czystości, odzież). Wyjątek stanowiły cztery przypadki, w których zawarto kontrakty socjalne. Wówczas problemem dominującym był brak pracy (trzy przypadki) oraz nadużywanie alkoholu (jeden przypadek). W ww. kontraktach wyznaczano cele główne, np. wyjście z trudnej sytuacji życiowej, oraz cele szczegółowe, np. utrzymanie stałej gotowości do podjęcia zatrudnienia. Wyznaczone w kontraktach socjalnych cele były: 1) konkretne i wymierne; 2) określone w czasie; 3) realistyczne, pozytywnie zdefiniowane i zgodne z potrzebami osoby wnioskującej o pomoc. W ww. przypadkach określono również wskaźniki realizacji celów. Dwa kontrakty dotyczące aktywizacji zawodowej zostały zrealizowane poprzez dostarczanie kart aktywności zawodowej, potwierdzanych przez zakłady pracy, jeden kontrakt nie został zrealizowany – klient zaprzestał korzystania

1788). Do dnia 10 września 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. (Dz. U. poz. 712).

⁵⁶ Pytania dotyczyły środków pieniężnych otrzymanych przez klienta, celem ustalenia prawa do świadczenia pomocy społecznej oraz prac wykonywanych przez zainteresowanego w trakcie pobytu w ZK.

z pomocy Ośrodka. Kontrakt dotyczący pomocy w pokonaniu uzależnienia od alkoholu również nie został zrealizowany – klient nie podjął terapii.

Poza ww. przypadkami, plany pomocy ograniczały się do pomocy doraźnej, brak było w nich informacji o planowanej pomocy długofalowej. We wszystkich sprawach udzielano klientom poradnictwa socjalnego, natomiast nie planowano innej pomocy specjalistycznej (poza jednym przypadkiem, w którym zaproponowano pomoc psychologiczną), nawet w sytuacji stwierdzenia występującej uprzednio przemocy w rodzinie (dwa przypadki), czy choroby alkoholowej (cztery przypadki), bądź narkomanii (jeden przypadek).

Dyrektor wyjaśniła, że w 29 badanych sprawach nie zaplanowano wsparcia specjalistycznego, gdyż osoby zgłaszające się o pomoc społeczną nie wyrażały chęci skorzystania z tej formy pomocy.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi w badanych sprawach polegała na udzielaniu pomocy w postaci przyznawania posiłków wydawanych w Grudziądzkim Centrum Caritas (pięć przypadków). Ponadto wydawano karty na żywność w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), bądź informowano o możliwości odbioru takich kart lub o możliwości uzyskania wsparcia np. w PCK, PKPS (osiem przypadków). W przypadku udzielenia klientowi pomocy postpenitencjarnej, wsparcie MOPR stanowiło kontynuację udzielonej uprzednio pomocy finansowej, bądź niefinansowej na zgłaszane potrzeby bytowe.

Dyrektor wyjaśniła, że w latach 2015-2018 nie funkcjonowały w MOPR grupy wsparcia, grupy samopomocowe i terapeutyczne dla osób z problemami w przystosowaniu się do życia po ZK, gdyż nie było zainteresowania tą formą pomocy ze strony ww. osób.

W żadnej z badanych spraw klient nie zgłosił potrzeby zapewnienia miejsca do zamieszkania. Osoby zainteresowane po opuszczeniu ZK wracały do rodziny lub wynajmowały mieszkanie we własnym zakresie.

W większości badanych spraw klienci byli zarejestrowani w PUP jako osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku (w jednym przypadku klient w wieku emerytalnym po wyjściu z ZK złożył wniosek do ZUS w sprawie przyznania emerytury), w trzech sprawach zawarto kontrakty socjalne w kierunku aktywizacji zawodowej.

W żadnym z badanych przypadków ww. osoby nie zostały skierowane do klubu integracji społecznej. Dyrektor MOPR wyjaśniła, że na terenie Miasta nie funkcjonowało centrum integracji społecznej, a działalność klubu integracji społecznej od 2016 r. została zawieszona przez Caritas. W 2015 r. MOPR nie kierował osób do ww. klubu, gdyż nie było zainteresowanych tą formą wsparcia.

Plany pomocy były zgodne z potrzebami i oczekiwaniami osób⁵⁷, za wyjątkiem jednego przypadku klienta zmagającego się z uzależnieniem od alkoholu, który nie oczekiwał wsparcia w procesie leczenia. Nie podjął zaproponowanej terapii pomimo zaangażowania ze strony MOPR w rozwiązanie tego problemu⁵⁸.

Dyrektor wyjaśniła, że osoby, które mają trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK, w większości oczekują od służb społecznych jedynie wsparcia finansowego, często negocjują wszelkie formy aktywizacji społeczno-zawodowej.

(akta kontroli str. 707-708, 1082-1286, 1366, 1368-1375)

2.7.3. MOPR każdorazowo wykonał działania ujęte w planie pomocy, z uwzględnieniem zaplanowanej i zrealizowanej formy wsparcia (działań). Działania określone w planie pomocy realizowane były terminowo.

⁵⁷ Których dokumenty zostały objęte szczegółowym badaniem.

⁵⁸ Pracownik socjalny zaproponował klientowi wsparcie psychologiczne ze strony Ośrodka oraz motywował do podjęcia leczenia w Poradni Terapii Uzależnienia od Alkoholu i innych Uzależnień. Kontaktował się także telefonicznie z ww. Poradnią w celu ustalenia czy klient rozpoczął terapię.

W przypadkach, gdy kontakt klienta z MOPR był więcej niż jednorazowy, Ośrodek dokonywał oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia w drodze aktualizacji wywiadu środowiskowego. W związku z oceną okresową sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia, modyfikowano plany pomocy.

(akta kontroli str. 1082-1286)

2.7.4. W zbadanych 30 przypadkach okres korzystania przez klientów z pomocy społecznej wynosił: 1) do roku: 28 osób, 2) od roku do dwóch lat: dwie osoby.

Powodem zakończenia korzystania z pomocy MOPR przez ww. klientów było: 1) podjęcie pracy – 12 osób; 2) nabycie uprawnień emerytalnych/rentowych – dwie osoby; 3) wyjazd klienta/zmiana miejsca pobytu – trzy osoby; 4) ponowne pozbawienie wolności – dwie osoby; 5) brak zainteresowania dalszą współpracą – trzy osoby; 6) jednorazowy kontakt z MOPR – sześć osób; 7) nieznaną powód – dwie osoby.

(akta kontroli str. 1082-1286)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

MOPR udzielał wsparcia każdej osobie opuszczającej ZK, która zgłosiła się po pomoc, stosownie do zgłaszanych potrzeb. Pomoc świadczona była zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem instytucji zewnętrznych. Efektywne okazały się działania podejmowane w kierunku aktywizacji zawodowej podopiecznych i współpraca w tym zakresie z PUP, skutkiem czego blisko 30% osób, które w latach 2015-2018 (I półr.) opuściło ZK, znalazło pracę.

Wszystkim osobom korzystającym z pomocy zapewniono poradnictwo socjalne. Sporadycznie natomiast udzielano pozostałych form poradnictwa specjalistycznego. Analiza 30 spraw pokazała, że w przypadku każdej osoby, która zgłosiła się o udzielenie pomocy, Ośrodek przeprowadzał wymagane wywiady środowiskowe, zawierające wszystkie niezbędne elementy, w szczególności diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o wsparcie. Oferowana pomoc najczęściej miała charakter doraźny, lecz w sytuacjach szczególnie trudnych oferowano pomoc długofalową, definiowano dominujący problem oraz określano konkretne, zindywidualizowane cele pracy. MOPR każdorazowo wykonał działania ujęte w planie pomocy i w każdym przypadku, gdy kontakt klienta z Ośrodkiem był więcej niż jednorazowy, dokonywał okresowej oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia w drodze aktualizacji wywiadu środowiskowego. W razie potrzeby modyfikowano plan pomocy.

3. Analiza skuteczności działań na rzecz osób opuszczających zakłady karne

*Opis stanu
faktycznego*

W MOPR nie przyjęto procedur dotyczących badania skuteczności pomocy oferowanej osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK. Nie prowadzono też analizy skuteczności działań podejmowanych wobec tych osób. Ośrodek nie monitorował dalszych losów byłych osadzonych, którzy przestali już korzystać z jego pomocy. Posiadał jednak narzędzia (np. program SEPI) do prowadzenia tego monitoringu.

Dyrektor wyjaśniła, że w latach 2015-2018 MOPR nie podejmował ww. działań wobec osób opuszczających ZK, „gdyż obowiązujące przepisy prawa w żadnym zakresie nie zobowiązują organów pomocy społecznej do monitorowania losów osób po ZK, które nie korzystają ze wsparcia społecznego”. Jej zdaniem, pomimo że nałożono na gminy, ustawą o pomocy społecznej, obowiązek udzielenia pomocy społecznej osobom i rodzinom z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK, to „jednak brak jest szczegółowych wytycznych w tym zakresie”.

Celem zapewnienia skuteczności pomocy oferowanej osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, MOPR podejmował działania polegające w szczególności na: 1) proponowaniu niefinansowych form wsparcia w sytuacjach zagrożenia niewłaściwego wydatkowania pomocy finansowej; 2) regulowaniu wydatków osób zainteresowanych bezpośrednio na rachunek dostawcy np. energii elektrycznej; 3) odmowie przyznania pomocy w sytuacji braku możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego; 4) ocenie realizacji zawartych kontraktów socjalnych; 5) aktualizacji wywiadów środowiskowych, w wyniku których weryfikowano zasadność udzielania dalszego wsparcia oraz modyfikowano lub rozszerzano plan pomocy.

W latach 2015-2018 (I półr.) na ogólną liczbę 301 osób zamieszkałych na terenie Miasta, które opuściły ZK, 176 (58,5%) powróciło do rodziny (środowiska), a 89 (29,6%) otrzymało pracę.

(akta kontroli str. 699, 713-714, 1082-1286)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek stosował efektywne narzędzia w celu zapewnienia skuteczności pomocy oferowanej osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK. W badanym okresie 58,5% osób po opuszczeniu ZK powróciło do rodziny (środowiska), a 29,6% otrzymało pracę.

IV. 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 Bydgoszczy.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Wiesław Janowski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Monika Kazimierczak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

