



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.014.02.2018

Jolanta Grudnicka
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Starachowicach
ul. Majówka 21a, 27-200 Starachowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej: MOPS lub Ośrodek), ul. Majówka 21a, 27-200 Starachowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Grudnicka, Dyrektor MOPS od 12 czerwca 2017 r. W okresie objętym kontrolą stanowisko kierownika jednostki kontrolowanej poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Jarosław Michalski, Dyrektor MOPS od 1 października 2009 r. do 31 marca 2015 r.;– Krzysztof Dróżdź, p.o. Dyrektor MOPS od 1 kwietnia 2015 r. do 1 lipca 2015 r.;– Danuta Krępa, Dyrektor MOPS od 2 lipca 2015 r. do 30 stycznia 2017 r. Od 31 stycznia 2017 r. do 11 czerwca 2017 r. Ośrodkiem kierował zastępca Dyrektora, Krzysztof Dróżdź.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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.
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 Delegatura w Kielcach
Kontroler	Agnieszka Olejarz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI78/2018 z 17 września 2018 r. (akta kontroli str.1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPS udzielał niezbędnej pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Świadczenia z pomocy społecznej przyznawano tym osobom zgodnie ze zgłoszonymi przez nich potrzebami i oczekiwaniami.

Pracownicy socjalni, w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej, przeprowadzali rodzinny wywiad środowiskowy. W ramach wywiadu dokonywali analizy i oceny sytuacji danej osoby oraz formułowali, choć nie zawsze, wnioski z nich wynikające, stanowiące podstawę planowania pomocy.

Pracownicy socjalni wykonujący pracę socjalną, nie planowali jej w planie pomocy i działań na rzecz osoby ubiegającej się o pomoc społeczną (dalej: plan pomocy). Dokumentowanie planowanych i zrealizowanych działań na rzecz osób wnioskujących o świadczenia z pomocy społecznej umożliwiłoby systematyczną ich ewaluację i ocenę rezultatów tych działań.

W MOPS nie sporządzano analiz skuteczności działań podejmowanych wobec osób korzystających z pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Pracownicy socjalni skuteczność udzielonej pomocy oceniali na bieżąco w rozmowie z podopiecznym.

Ośrodek nie zapewnił rzetelności danych w systemie POMOST³ w zakresie przyczyn udzielenia pomocy, co miało wpływ m.in. na wiarygodność danych ujętych w sprawozdaniach z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2015-2017.

MOPS nie identyfikował osób, które po zwolnieniu z zakładu karnego mogą mieć problemy z przystosowaniem do życia, nie diagnozował i nie monitorował ich sytuacji na poziomie lokalnym. Zdaniem NIK, uzasadnione jest m.in. w celu realizacji przyjętego w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Starachowice na lata 2013-2020⁴ (dalej: Strategia) działania *Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne*, które nie było realizowane, rozpoznawanie na poziomie lokalnym, we współpracy z innymi organizacjami i instytucjami, sytuacji osób opuszczających zakłady karne i programowanie na ich rzecz działań mających przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu.

MOPS nie koordynował realizacji Strategii, co było niezgodne z art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie potrzeb osób opuszczających zakłady karne

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MOPS⁶, rozpoznawanie potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej oraz przyznawanie pomocy w formie

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

³ POMOST jest systemem informatycznym przeznaczonym dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspomagającym je w realizacji zadań gminy i powiatu, wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.) i towarzyszących jej aktów prawnych.

⁴ Przyjętej uchwałą Nr XII/12/2012 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 21 grudnia 2012 r.

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.

i na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej należy do zadań Działu Pomocy Środowiskowej.

W MOPS nie wyznaczano konkretnych osób do zajmowania się osobami mającymi trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka – *wszyscy pracownicy socjalni są zobowiązani do udzielania pomocy takim osobom.*

(akta kontroli str.5-60, 63, 1020-1025)

W 2015 r. w MOPS zatrudnionych było 28 pracowników socjalnych, w 2016 r. – 26, w 2017 r. – 28⁷, a w I połowie 2018 r. – 27. Wszystkie te osoby były zatrudnione w Ośrodku w pełnym wymiarze czasu pracy. W latach 2015-2018 (I półrocze) jeden pracownik socjalny przypadał na nie więcej niż 2000 mieszkańców gminy Starachowice⁸.

(akta kontroli str. 4)

Pracownicy socjalni MOPS podnosili swoje kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach dotyczących m.in. pracy socjalnej z rodziną, podnoszenia bezpieczeństwa zawodowej kadry pomocy społecznej, pracy z osobami doświadczającymi i stosującymi przemoc. Nie uczestniczyli natomiast w specjalistycznych szkoleniach w obszarze związanym z pomocą osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor – *firmy szkoleniowe nigdy nie miały w ofertach takich szkoleń czy seminariów.* Dyrektor dodała, że *grupa osób opuszczających zakłady karne jest stosunkowo niewielka w stosunku do liczby osób korzystających z pomocy MOPS i pomoc takim osobom nie różni się od pomocy innym potrzebującym.* Pracownicy socjalni nie korzystali z poradnictwa superwizyjnego i nie uczestniczyli w grupach wsparcia.

(akta kontroli str. 63-64, 516-520)

1.2. Zgodnie z obowiązującym do 31 października 2016 r. regulaminem organizacyjnym, do zadań Działu Pomocy Środowiskowej należało współuczestniczenie w inspirowaniu, opracowywaniu i wdrażaniu strategii, w tym lokalnych programów pomocy społecznej skierowanych do osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Od 1 listopada 2016 r. zadanie to nie zostało powierzone żadnej komórce organizacyjnej MOPS. Była Dyrektor Danuta Krępa wyjaśniła, że brak tego zapisu nie powodował braku działań ze strony pracowników Działu Pomocy Środowiskowej wobec tych osób. Od 3 lipca 2017 r. *opracowanie i monitoring gminnych programów wynikających z ustaw oraz nadzór na realizacją celów gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych został powierzony w zakresach czynności zastępcy Dyrektora (Krzysztofowi Drożdżowi od 3 lipca do 25 września 2017 r., a następnie Annie Kaczmarek od 1 października 2017 r.)*

(akta kontroli str. 5-60, 68, 381, 524, 975-984)

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 3a i pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy należy: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup

⁶ Wprowadzonym zarządzeniem Nr 3/2018 Dyrektora MOPS z dnia 3 stycznia 2018 r. oraz uprzednio obowiązującymi przyjętymi zarządzeniami Dyrektora MOPS Nr 57/2017 z 19 października 2017 r., Nr 51/2017 z 18 września 2017 r., Nr 37/2016 z 31 października 2016 r. oraz Nr 9/2012 z 19 grudnia 2012 r.

⁷ Jeden z tych pracowników od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. przebywał na urlopie bezpłatnym.

⁸ W 2015 r. na 1798 mieszkańców gminy Starachowice, w 2016 r. na 1921, w 2017 r. na 1834 (do wycięcia tej wielkości nie uwzględniono pracownika na urlopie bezpłatnym), a w I połowie 2018 r. na 1822.

szczególne ryzyka⁹; opracowanie i realizacja projektów społecznych oraz podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

W gminie Starachowice nie został opracowany gminny program na rzecz osób mających trudności z przystosowaniem do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, ani gminny program na rzecz osób bezdomnych. Dyrektor wyjaśniła: *MOPS nie programował działań na rzecz byłych więźniów, ponieważ obejmował kompleksową pomocą osoby opuszczające zakłady karne nie tylko z powodu trudności z przystosowaniem do życia po opuszczeniu zakładu karnego, ale również z powodu innych problemów, tj. bezrobocia, długotrwałej choroby, niepełnosprawności i innych.* Była Dyrektor Danuta Krępa wyjaśniła: *nie opracowywano lokalnego programu, gdyż wsparcie dla osób opuszczających zakłady karne było realizowane przez pracowników społecznych w ramach pracy socjalnej w zależności od zgłaszanego przez zainteresowanego głównego problemu życiowego.*

(akta kontroli str. 64, 68, 72)

W Strategii uwzględniono problematykę związaną z pomocą osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W ramach celu operacyjnego *Promowanie właściwych postaw społecznych ważnych dla przeciwdziałania zjawisku przestępczości* ujętego w celu strategicznym *Ograniczanie występowania patologii społecznych* określono kierunek działań *Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne.* W Strategii wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację i koordynację tego celu¹⁰, podano termin jego realizacji (jako działania ciągłe) i źródła finansowania oraz określono wskaźniki realizacji działań (dla ww. działania były to liczba osób, które opuściły zakłady karne oraz liczba i rodzaje programów wsparcia dla osób opuszczających zakład karny).

W Strategii nie zawarto diagnozy sytuacji społecznej osób mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego w przystosowaniu do życia (podano w niej jedynie liczbę osób i rodzin, którym w latach 2009-2011 z powodu powyższych trudności udzielono pomocy społecznej). Nie wskazano prognozy zmian w związku z realizacją działania *Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne.*

(akta kontroli str. 73-109)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła: *Podstawowymi problemami, z którymi zgłaszały się do MOPS osoby opuszczające zakłady karne były: brak środków finansowych na utrzymanie oraz bezrobocie, długotrwała choroba, niepełnosprawność, uzależnienia, tj. problemy, które dość szeroko zostały opisane w Strategii. W związku z tym nie opisywano odrębnie grupy tych osób i jej problemów. Tworząc strategię uznano, że nie ma konieczności wysyłania zapytań do zakładów karnych o ilość osób opuszczających placówkę, gdyż osoby je opuszczające, udając się do Sądu po zasitek postpenitencjarny, wcześniej muszą trafić do MOPS po kartę informacyjną. Nie każda z osób opuszczająca zakład karny stawiała się do MOPS w celu otrzymania karty informacyjnej. W większości były to osoby niekorzystające z pomocy, w związku z tym podawane przez nich informacje mogły być niewiarygodne i były niemożliwe do zweryfikowania, dlatego też w Strategii dla zobrazowania skali problemów zaprezentowano dane z systemu POMOST*

⁹ Zadanie o charakterze obowiązkowym.

¹⁰ Na koordynatora wyznaczono Komendę Powiatową Policji w Starachowicach (KPP). Jako realizatorów tego celu wskazano: organizacje pozarządowe, jednostki organizacyjne gminy i powiatu, placówki edukacyjne, MOPS, KPP, Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Kuratorską Służbę Sądową, związki wyznaniowe i media.

dotyczące liczby osób korzystających z pomocy z powodu trudności przystosowania się do życia po opuszczeniu zakładu karnego. Ze względu na to, iż nie przeprowadzono diagnozy z przyczyn opisanych powyżej, prognoza zmian w związku z realizacją tego celu nie została zaplanowana i wykonana.

(akta kontroli str. 143-144)

W Strategii nie określono prognozowanych kwot maksymalnych w każdym roku obowiązywania dokumentu ani kosztów realizacji poszczególnych działań, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor – nie uznano tego za konieczne do umieszczenia. Z przepisów nie wynika obowiązek określania kosztów każdego działania. Poza tym koszty te są trudne do oszacowania.

W Strategii nie zapisano konieczności współdziałania podmiotów udzielających pomocy społecznej z innymi organami, w szczególności zakładami karnymi, urzędami pracy, stowarzyszeniami działającymi na rzecz osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor – współpraca pomiędzy MOPS a innymi organami działającymi na rzecz osób opuszczających zakłady karne była i jest prowadzona na podstawie ustawy o pomocy społecznej. W związku z tym uznano, iż nie ma konieczności uwzględnienia tego zapisu w Strategii.

(akta kontroli str. 73-109, 144)

MOPS, jako jeden z realizatorów celu operacyjnego Promowanie właściwych postaw społecznych ważnych dla przeciwdziałania zjawisku przestępczości, nie realizował działania Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne. Dyrektor wyjaśniła: Skala problemu nie była znacząco duża w porównaniu z innymi problemami opisanymi w ustawie o pomocy społecznej. W Strategii zasygnalizowano jedynie istnienie problemu, natomiast realizacja wsparcia dla tych osób opierała się głównie na przyznawaniu pomocy finansowej tym osobom i to głównie z powodu dominujących problemów: długotrwałej choroby, niepełnosprawności, bezrobocia czy uzależnienia. Nie zdecydowano zatem o konieczności wdrożenia do realizacji programu wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne. Była Dyrektor wyjaśniła, że kadra MOPS obciążona była dodatkowymi licznymi obowiązkami związanymi z koniecznością wdrażania nowych zadań wynikających min. z ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. W związku z powyższym możliwości opracowywania programów były mocno ograniczone. Fakt zaplanowania w Strategii takiego kierunku działań wskazuje, że problemy osób opuszczających zakłady karne były dostrzegane w czasie tworzenia dokumentu.

(akta kontroli str. 68, 69, 98, 144)

Zgodnie z art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, ośrodek pomocy społecznej koordynuje realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

MOPS nie koordynował realizacji Strategii. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że powołany przez Prezydenta Miasta Starachowice Zespół wdrażający i monitorujący Strategię (dalej: Zespół) prawdopodobnie miał w swoich zadaniach koordynowanie realizacji Strategii, jednak nie zostało to wprost zawarte w treści zarządzenia w sprawie powołania tego Zespołu¹¹. Zespół nie dokonywał corocznych ocen realizacji Strategii, pomimo iż zgodnie z zawartym w tym dokumencie zapisem był do tego zobowiązany. W 2016 r. MOPS zwrócił się do instytucji realizujących i koordynujących cele operacyjne o podanie w ankietach wskaźników realizacji działań za lata 2013-2015. Z wyjaśnień przewodniczącej Zespołu wynika, że przeprowadzenie ewaluacji i sporządzenie oceny realizacji Strategii zaplanowano na

¹¹ Zarządzenie Nr 269/2015 Prezydenta Miasta Starachowice z 25 czerwca 2015 r.

I połowę 2017 r. Dane te nie zostały jednak przeanalizowane, gdyż 23 marca 2017 r. przewodnicząca Zespołu została zwolniona z pracy. Od tego dnia do końca lutego 2018 r., nie monitorowano realizacji Strategii. Nadzór nad realizacją Strategii został z dniem 3 lipca 2017 r. powierzony Krzysztofowi Dróždźowi – zastępcy Dyrektora MOPS, który był jednocześnie zastępcą przewodniczącego Zespołu. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że w związku tym, że Krzysztof Dróždź nie wywiązywał się z powierzonych mu obowiązków, nadzór nad realizacją Strategii został z dniem 1 października 2017 r. powierzony nowemu zastępcy Dyrektora Annie Kaczmarek. Z początkiem marca 2018 r. przewodnicząca Zespołu, [...] ¹² została przywrócona do pracy i w kwietniu 2018 r. podjęła działania w zakresie zmiany składu Zespołu. Zorganizowała również spotkanie Zespołu, na którym uzyskała informację, że jej zastępca pod jej nieobecność nie podejmował żadnych działań w zakresie monitorowania Strategii. Z wyjaśnień przewodniczącej Zespołu wynika, że po uzyskaniu od koordynatorów i realizatorów celów operacyjnych danych za lata 2016-2017, wszystkie wskaźniki realizacji działań za lata 2013-2017 zostaną przeanalizowane i do 10 lipca 2019 r. zostanie przedstawiona prezydentowi miasta Starachowice ocena realizacji Strategii.

(akta kontroli str. 108, 110-140, 381)

W 2015 r. MOPS realizował projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej pn. *Klub Integracji Społecznej jako narzędzie aktywnej integracji w wymiarze społecznym, zawodowym, zdrowotnym i edukacyjnym osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*. Głównym celem projektu było zwiększenie aktywności społecznej i zawodowej 50 osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym 30 kobiet i 20 mężczyzn, poprzez umożliwienie im dostępu do aktywnych form integracji społecznej realizowanych w Klubie Integracji Społecznej (dalej: KIS) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 r. W projekcie wzięły udział dwie osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Obie osoby, w ramach tego projektu, skorzystały z indywidualnego poradnictwa zawodowego oraz wzięły udział w treningu motywacyjnym. Poza tym jedna z tych osób nabyła praktyczne umiejętności biorąc udział w pracach społecznie użytecznych, uczestniczyła w treningu kompetencji i umiejętności społecznych oraz warsztatach prawnych z zakresu prawa rodzinnego, druga wzięła udział w warsztatach planowania kariery edukacyjno-zawodowej.

(akta kontroli str. 64, 166, 572-620)

1.3. Zgodnie z art. 15 pkt 4 i 5 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna polega w szczególności na analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych.

MOPS nie diagnozował na poziomie lokalnym sytuacji grupy osób, które po opuszczeniu zakładu karnego mogą mieć trudności w przystosowaniu do życia. Dyrektor wyjaśniła, że *brak jest odrębnego dokumentu będącego diagnozą potrzeb, ponieważ skala problemu dotyczącego osób opuszczających zakłady karne była znikoma w porównaniu z innymi problemami, z którymi zgłaszali się klienci do MOPS. Ponadto nie przeprowadzono diagnozy w kolejnych latach, gdyż nadal skala problemu nie uległa zwiększeniu. MOPS obejmował kompleksową pomocą osoby opuszczające zakłady karne nie tylko z powodu trudności z przystosowaniem się do życia w środowisku, ale również z powodu innych sygnalizowanych przez nich problemów.*

(akta kontroli str. 64, 65)

¹² Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

Z informacji uzyskanych z Aresztu Śledczego w Kielcach wynika, że osób które opuściły tę placówkę i udały się na teren Starachowic było: 83 w 2015 r., 62 w 2016 r., 54 w 2017 r. i 44 w I półroczu 2018 r. Według informacji pozyskanych z Zakładu Karnego w Pińczowie, na teren powiatu starachowickiego, po zwolnieniu z tej placówki udało się: 12 osób w 2015 r., 28 w 2016 r., 25 w 2017 r. i 15 w I półroczu 2018 r.

(akta kontroli str. 220, 229)

1.4. MOPS nie identyfikował osób, które po opuszczeniu zakładu karnego będą potrzebowały pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia. Ośrodek posiadał informacje o osobach, które po opuszczeniu zakładu karnego były bezdomne. W latach objętych kontrolą było osiem takich osób. Żadna z tych osób nie była objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Posiadał również informacje o liczbie kart informacyjnych wydanych osobom po zwolnieniu z zakładu karnego w celu uzyskania pomocy postpenitencjarnej. W 2015 r. wydano 32 takie karty, w 2016 r. – 27, w 2017 r. – 22 i w I połowie 2018 r. – 10.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że wszystkie osoby, które z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego zwróciły się do MOPS o pomoc, taką pomocą uzyskały.

(akta kontroli str. 233, 235)

MOPS sporządził oceny zasobów pomocy społecznej za lata 2015-2017, w których zawarto dane m.in. o: sytuacji demograficznej i społecznej, liczbie osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, rodzaju, liczbie i kwotach udzielonych świadczeń, zasobach instytucjonalnych pomocy i wsparcia, kadrze, nakładach finansowych na zadania pomocy społecznej oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi. W ocenach tych podano liczbę rodzin i osób w rodzinach, którym udzielono pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Z zawartych w powyższych ocenach danych nie wynika w jakiej formie udzielono pomocy osobom mającym powyższe trudności. W ocenie za 2015 r. nie zawarto żadnych wniosków końcowych. W ocenie za 2016 r. i 2017 r. zwrócono uwagę na problem wzrastającej liczby osób bezdomnych na terenie gminy Starachowice i w związku z tym potrzebę powstania schroniska i ogrzewalni, jak również umiejscowienia obecnej noclegowni w budynku z odpowiednim dla tych osób zapleczem. W ocenie za 2017 r. zawarto stwierdzenie, że walka z marginalizacją osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wymaga stworzenia warunków umożliwiających im aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. W powyższych ocenach nie sformułowano wniosków wprost odnoszących się do problemów osób opuszczających zakłady karne.

(akta kontroli str. 236-336)

MOPS nie planował działań w celu monitorowania sytuacji osób potrzebujących pomocy po opuszczeniu zakładu karnego, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor – *nie było takiej potrzeby. Ilość osób opuszczających zakłady karne i zgłaszających się o przyznanie pomocy z Ośrodka była niewielka w porównaniu do wszystkich osób korzystających ze wsparcia MOPS. Ich problemy zgłaszane pracownikom socjalnym to głównie problemy finansowe – i takiej pomocy oczekiwali od instytucji – przyznania zasiłku okresowego z powodu bezrobocia czy zasiłku stałego z powodu własnej niepełnosprawności.*

MOPS nie posiada wykazu organizacji/stowarzyszeń, których celem działania jest pomoc postpenitencjarna. Na terenie Starachowic nie działa organizacja ani stowarzyszenie, pod opieką którego znalazłyby się osoby opuszczające zakład karny.

(akta kontroli str. 233)

W okresie objętym kontrolą MOPS został dwa razy powiadomiony o potrzebie udzielenia pomocy osobie zwalnianej z zakładu karnego (w 2015 r. przez Zakład Karny w Łupkowie i w 2016 r. przez Zakład Karny w Pińczowie). Wśród tych osób nie było „nowych osób”, które nigdy nie korzystały z pomocy Ośrodka. MOPS nie udzielał z urzędu pomocy byłym więźniom. Udzielał jej tylko osobom, które się o nią zwróciły. Dyrektor wyjaśniła, że *MOPS nie monitorował sytuacji osób opuszczających zakłady karne. Jako instytucja, do której ww. osoby zgłaszają się o pomoc, mamy możliwość wglądu w ich sytuację bytową. Jeżeli osoby te nadal wykazują chęć skorzystania z pomocy, sytuacja ich jest w dalszym ciągu pod kontrolą pracownika socjalnego.* Była Dyrektor wyjaśniła, że *monitoring dotyczył osób opuszczających zakłady karne i wracających do rodzin, w szczególności w sytuacji zagrożenia przemocą domową, czy uzależnieniem.*

(akta kontroli str. 69, 234, 337-340)

MOPS nie posiada analiz dotyczących przewidywanej liczby osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, które będą korzystały z pomocy Ośrodka. Dane w powyższym zakresie zawarto w ocenach zasobów pomocy społecznej za lata 2015-2017, które sporządzono na podstawie sprawozdań z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach wygenerowanych z systemu POMOST. W ocenie za 2015 r. wykazano 36 rodzin korzystających z pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu zakładu karnego. W prognozie na 2016 r. podano 30 rodzin (wielkość z 2014 r.). Na 2017 r. i 2018 r. prognozowano, że z pomocy z powodu powyższych trudności skorzysta odpowiednio 38 i 36 rodzin, tj. o jedną rodzinę więcej niż w roku, za który dokonywano oceny.

(akta kontroli str. 234, 236-336)

Potrzeby w zakresie pomocy społecznej zostały określone w sprawozdaniu z działalności Ośrodka za rok 2015 i 2017. Nie były one jednak związane z potrzebami osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Wszystkie sprawozdania z działalności MOPS za lata 2015-2017 zostały przedłożone Radzie Miasta Starachowice.

(akta kontroli str. 169-191, 218, 365-367)

1.5. Na terenie działalności MOPS nie istnieje żaden zakład karny ani areszt śledczy. MOPS nie podpisał z żadnym zakładem karnym lub aresztem śledczym porozumienia w sprawie współpracy mającej na celu przeciwdziałanie pogłębianiu się zjawiska izolacji i wykluczenia społecznego osób opuszczających zakłady karne i areszty śledcze.

(akta kontroli str. 363, 364)

W opisanych w punkcie 1.4 dwóch informacjach o potrzebie udzielenia pomocy osobie zwalnianej z zakładu karnego podano przewidywany termin zwolnienia. W jednej z tych informacji określono, jakiej pomocy będzie wymagała ta osoba (świadczeń pieniężnych i materialnych, zamieszkania).

(akta kontroli str. 220, 337-340)

W okresie objętym kontrolą MOPS w pięciu przypadkach zwracał się do zakładów karnych i aresztu śledczego o udzielenie informacji, o których mowa w art. 105 ustawy o pomocy społecznej (tj. mających znaczenie m.in. dla rozstrzygnięcia o przyznaniu świadczeń z pomocy społecznej lub dla weryfikacji uprawnień do tych świadczeń).

(akta kontroli str. 345-360)

Zakłady Karne nie przekazywały do MOPS informacji o działaniach realizowanych na rzecz skazanych mających powrócić do miasta Starachowice po zwolnieniu

z zakładu karnego. Informacje o uzyskanej w jednostkach penitencjarnych pomocy ułatwiającej readaptację społeczną w okresie pozbawienia wolności, w tym udziale w kursach i szkoleniach, zawierano w świadectwach zwolnienia¹³, które MOPS uzyskiwał od osób zwracających się o pomoc po opuszczeniu jednostek penitencjarnych. Informacje o odbytych w zakładach karnych terapiach uzależnień również były dostarczane przez wnioskodawców.

Zakłady karne i areszty śledcze nie informowały MOPS o potrzebach rodziny skazanego.

(akta kontroli str. 364, 697-847)

Z informacji uzyskanych z Zakładu Karnego w Pińczowie wynika, że kontakt z ośrodkami pomocy społecznej nawiązywany jest, jeżeli sytuacja osadzonego po wyjściu z zakładu karnego jest szczególnie trudna i wymaga pomocy. Współpraca z MOPS prowadzona jest na podstawie Listu Intencyjnego o Partnerskiej Współpracy podpisanego 12 listopada 2015 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej w sprawie zasad współpracy w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin pozbawionych wolności. Współpraca ta nie opierała się na podpisanym porozumieniu. Zakład Karny w Pińczowie w okresie objętym kontrolą tylko raz przekazał do MOPS informację o potrzebie udzielenie pomocy osobie zwalnianej z zakładu karnego.

(akta kontroli str. 220, 221)

1.6. MOPS nie zasięgał u zawodowego kuratora sądowego informacji dotyczących działań podejmowanych na rzecz osób, które po opuszczeniu zakładu karnego zwróciły się do Ośrodka o pomoc¹⁴. Pracownicy socjalni wydają osobom zwolnionym z zakładu karnego, które zgłoszą się do MOPS, kartę informacyjną do sądu z wnioskiem o przyznanie zasiłku postpenitencjarnego.

W okresie objętym kontrolą kurator sądowy dwukrotnie zwrócił się pisemnie do MOPS o udzielenie informacji lub przekazanie dokumentów dotyczących osób zwolnionych z zakładu karnego. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że kuratorzy sądowi zasięgają ustnych informacji o skazanych będących podopiecznymi Ośrodka. MOPS nie prowadzi statystyk lub rejestrów pozwalających na ustalenie liczby tych osób. Kuratorzy sądowi nie informowali MOPS o potrzebach rodziny skazanego.

(akta kontroli str. 65, 368-371)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MOPS nie realizował określonego w Strategii działania *Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne*.
2. MOPS nie koordynował realizacji Strategii, co było niezgodne z art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą MOPS, zgodnie z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, zatrudniał pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców. Pracownicy socjalni podnosili swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach, których zakres był również przydatny w pracy

¹³ Z 30 osób korzystających z pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, których dokumentację objęto badaniem, 23 przedłożyły do MOPS świadectwa zwolnienia. W 10 z nich podano, że osoba uzyskała pomoc ułatwiającą readaptację społeczną w okresie pozbawienia wolności w formie odzieży, dowodu osobistego, okularów, stabilizatora lub udziału w kursach.

¹⁴ Spośród 30 osób korzystających z pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, których dokumentację objęto badaniem, trzy były objęte opieką kuratora, przy czym pracownicy socjalni nie posiadali ich danych z powodów opisanych w punkcie 2.7.

z osobami mającymi trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

MOPS nie identyfikował osób, które po zwolnieniu z zakładu karnego mogą mieć problemy z przystosowaniem do życia, nie diagnozował i nie monitorował ich sytuacji na poziomie lokalnym, tłumacząc niepodjęcie tych działań tym, że grupa osób opuszczających zakład karny i ubiegających się o pomoc społeczną jest niewielka w stosunku do liczby wszystkich osób korzystających ze wsparcia MOPS, a jej problemy związane są z brakiem środków finansowych, bezrobociem i bezdomnością. Zdaniem NIK, uzasadnione jest m.in. w celu realizacji przyjętego w Strategii działania *Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne*, które nie było realizowane, rozpoznawanie na poziomie lokalnym, we współpracy z innymi organizacjami i instytucjami, sytuacji osób opuszczających zakłady karne i programowanie na ich rzecz działań mających przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu.

MOPS, pomimo obowiązku wynikającego z art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, nie koordynował realizacji Strategii.

OBSZAR

2. Dostępność, adekwatność i skuteczność oferowanej pomocy

Opis stanu faktycznego

2.1. Według danych z systemu POMOST, osób¹⁵, którym udzielono pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, było: 35 w 2015 r., 34 w 2016 r., 32 w 2017 r. i 25 w I połowie 2018 r.¹⁶. Stanowiły one odpowiednio: 1,3%, 1,4%, 1,4% i 1,4% wszystkich osób korzystających z pomocy społecznej w poszczególnych latach.

Świadczenia z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (według stanu faktycznego) zostały przyznane: w 2015 r. 26 osobom zwolnionym z zakładów karnych, w 2016 r. – 22, w 2017 r. – 17 i w I półroczu 2018 r. – 18. Osoby te stanowiły odpowiednio: 1%, 0,9%, 0,7% i 1% wszystkich osób korzystających z pomocy społecznej w poszczególnych latach.

Osoby, którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, otrzymały je w formie zasiłków (stałego, okresowego lub celowego), posiłków lub produktów żywnościowych, specjalistycznych usług opiekuńczych, schronienia w noclegowni, poradnictwa socjalnego lub zawodowego, prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 418-420, 424-510, 515, 697-847)

W sprawozdaniach z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2015-2017 uwzględniono wszystkie osoby, którym w systemie POMOST jako powód przyznania pomocy zaznaczono trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego. Wśród tych osób były takie, u których pracownik socjalny przeprowadzając aktualizację wywiadu nie stwierdził powyższych trudności i z powodu niedopatrzenia nie odznaczył ich w systemie. W sprawozdaniu za 2016 r. uwzględniono również osobę, która nie przebywała w zakładzie karnym. Pracownik socjalny wprowadzając do systemu

¹⁵ Osób, którym wydano decyzje administracyjne w sprawie przyznania pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

¹⁶ W tym mężczyzn: 32 w 2015 r., 34 w 2016 r., 30 w 2017 r. i 23 w I połowie 2018 r. Nie uwzględniono osób, które wnioskowały o udzielenie pomocy z powodu trudności członka rodziny w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

POMOST dane dotyczące tej osoby omyłkowo zaznaczył jako przyczynę udzielenia pomocy trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W sprawozdaniach do osób otrzymujących pomoc z powyższych przyczyn, kwalifikowane były również kobiety, które nigdy nie przebywały w zakładach karnych, a z zakładów karnych zostali zwolnieni członkowie ich rodzin, którzy nie ubiegali się o pomoc z MOPS.

(akta kontroli str. 382-419, 424-511, 515)

Dyrektor wyjaśniła: *Przyznając pomoc rodzinie w jej składzie uwzględnia się wszystkie osoby, które w momencie przeprowadzania wywiadu prowadzą wspólne gospodarstwo domowe. Niezależnie od tego, kto jest wnioskodawcą jako powody przyznania pomocy wymienia się wszystkie problemy jakie dotyczą danej rodziny, (...). Często osoba po opuszczeniu zakładu karnego traci zaufanie do instytucji i tylko poprzez innych członków, (...), można do nich dotrzeć z propozycją konkretnej pomocy. Z tego też powodu w systemie POMOST trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego są automatycznie przypisywane wnioskodawcy, najczęściej żonie lub partnerce.*

(akta kontroli str. 528, 529)

Osobom korzystającym z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego¹⁷, według danych z systemu POMOST, przyznano świadczenia w formie:

- zasiłku okresowego (w 2015 r. 139 świadczeń o wartości 39,5 tys. zł dla 35 osób, w 2016 r. 132 świadczenia na kwotę 42,7 tys. zł dla 31 osób, w 2017 r. 101 świadczeń o wartości 30,8 tys. zł dla 25 osób, w I połowie 2018 r. 62 świadczenia na kwotę 18,6 tys. zł dla 22 osób);
- zasiłku celowego i w naturze (w 2015 r. 17 świadczeń o wartości 1,4 tys. zł dla 12 osób, w 2016 r. 16 świadczeń na kwotę 1,7 tys. zł dla 11 osób, w 2017 r. 16 świadczeń o wartości 1,4 tys. zł dla dziewięciu osób, w I półroczu 2018 r. siedem świadczeń na kwotę 0,5 tys. zł dla pięciu osób);
- pomocy w ramach programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* (w 2015 r. 1063 świadczenia o wartości 6,6 tys. zł dla 25 osób, w 2016 r. 1453 świadczenia o wartości 7,2 tys. zł dla 20 osób, w 2017 r. 2100 świadczeń o wartości 10,6 tys. zł dla 18 osób, w I połowie 2018 r. 531 świadczeń o wartości 4,5 tys. zł dla 12 osób);
- zasiłku stałego (w 2015 r. 39 świadczeń o wartości 17,8 tys. zł dla pięciu osób, w 2016 r. 83 świadczenia o wartości 43,1 tys. zł dla 10 osób, w 2017 r. 91 świadczeń o wartości 46,8 tys. zł dla 10 osób, w I półroczu 2018 r. 29 świadczeń na kwotę 14 tys. zł dla siedmiu osób);
- specjalistycznych usług opiekuńczych (w 2017 r. 93 świadczenia o wartości 2,2 tys. zł dla jednej osoby).

(akta kontroli str. 423, 434-471)

Na stronie internetowej MOPS pod adresem <http://mops.starachowice.pl> zamieszczono informacje o rodzajach świadczeń z pomocy społecznej oraz zasadach i trybie ich udzielania. Na tablicach ogłoszeniowych w Ośrodku umieszczano oferty pracy, informacje o kursach, szkoleniach oraz o możliwościach i sposobach otrzymania wsparcia i terminach wypłaty świadczeń. W Punkcie Interwencji Kryzysowej znajdowały się materiały informacyjne dotyczące pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie.

¹⁷ W grupie tych osób znajdowały się zarówno osoby, które opuściły zakłady karne, jak również osoby, które nie przebywały w zakładach karnych, a uzyskały na podstawie decyzji administracyjnej pomoc z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (m.in. partnerzy byłych więźniów, którzy wnioskowali o udzielenie świadczeń z pomocy społecznej).

(akta kontroli str. 531-560)

2.2. MOPS zapewniał poradnictwo prawne, psychologiczne, rodzinne i socjalne. W okresie objętym kontrolą świadczeń tych udzielali specjaliści pracy socjalnej z uprawnieniami do pracy z osobami doznającymi przemocy, psycholog, prawnik, oraz terapeuta uzależnień. Osoby, którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, korzystały z poradnictwa socjalnego (18 osób w 2015 r., 19 w 2016 r., 15 w 2017 r. i 13 w I połowie 2018 r.). Osoby korzystające z pomocy MOPS z ww. powodów – jak wyjaśniła Dyrektor – *nie zgłaszały potrzeby skorzystania z poradnictwa prawnego, psychologicznego i rodzinnego.*

W okresie objętym kontrolą sześciu osobom po opuszczeniu zakładu karnego (poza wyżej wymienionymi) udzielono poradnictwa socjalnego i jednej – indywidualnej porady terapeuty uzależnień. Osoby te nie korzystały z innych świadczeń z pomocy społecznej.

W latach 2017-2018 odbywały się dla osób bezrobotnych w KIS grupowe warsztaty z doradcą zawodowym z Ochotniczego Hufca Pracy. Wśród uczestników tych warsztatów nie było osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. W 2015 r. dwie osoby z powyższymi trudnościami, w ramach projektu *Klub Integracji Społecznej jako narzędzie aktywnej integracji w wymiarze społecznym, zawodowym, zdrowotnym i edukacyjnym osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, skorzystały z poradnictwa zawodowego i wzięły udział w treningu motywacyjnym. Poza tym jedna z tych osób uczestniczyła w warsztatach planowania kariery edukacyjno-zawodowej, a druga – w treningu kompetencji i umiejętności społecznych oraz warsztatach prawnych z zakresu prawa rodzinnego.

Osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, nie uczestniczyły w grupach wsparcia, samopomocowych czy terapeutycznych, gdyż – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora – osoby te nie zgłaszały chęci udziału w tych grupach.

(akta kontroli str. 190, 191, 216, 420, 561-620)

2.3. W okresie objętym kontrolą procedura Niebieskiej Karty toczyła się wobec dwóch osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Wniosek do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: GKRPA) o leczenie odwykowe został skierowany w przypadku jednej z tych osób przez prokuraturę, w drugim – przez członków rodziny. Leczenie podjęła jedna osoba. MOPS nie występował do GKRPA z wnioskiem o leczenie odwykowe (wyjaśnienia w tym zakresie podano w punkcie 2.7). Osoby opuszczające zakłady karne stosujące przemoc w rodzinie nie były kierowane na trening zastępowania agresji oraz nie były objęte oddziaływaniami korekcyjno-edukacyjnymi.

(akta kontroli str. 621-661)

2.4. Miasto Starachowice nie posiada mieszkań chronionych i schroniska dla bezdomnych. W okresie objętym kontrolą cztery osoby z ośmiu bezdomnych mających trudności z przystosowaniem do życia po zwolnieniu z zakładu karnego korzystały ze schronienia w noclegowni (po jednej w 2015 r. i 2017 r. oraz dwie w 2016 r.). Dwie z tych osób złożyły wniosek o najem lokalu socjalnego¹⁸. MOPS nie wspomagał tych osób w tym zakresie. Obie osoby nie otrzymały lokalu socjalnego¹⁹.

(akta kontroli str. 662-664)

¹⁸ Jedna przed opuszczeniem zakładu karnego, tj. w październiku 2016 r., druga przed pobytem w zakładzie karnym, tj. w marcu 2013 r.

¹⁹ Jedna z tych osób zmarła w 2018 r.

W uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy²⁰ nie uwzględniono osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Zgodnie z tą uchwałą, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu przysługuje m.in. osobom bezdomnym.

(akta kontroli str. 665-670)

2.5. MOPS, na podstawie zawartego w 2013 r. z Powiatowym Urzędem Pracy w Starachowicach (dalej: PUP) porozumienia, korzysta z Samorządowej Elektronicznej Platformy Informatycznej, która umożliwia natychmiastowy dostęp do niezbędnych informacji oraz wymianę danych pomiędzy PUP a MOPS.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że pracownicy socjalni, w ramach pomocy w uzyskaniu zatrudnienia osobom mającym trudności z przystosowaniem do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, kierują te osoby do PUP w celu dokonania rejestracji, zapoznają z ofertami pracy opublikowanymi na stronach internetowych PUP oraz innych portalach ogłoszeniowych, przekazują im numery telefonów do pracodawców ogłaszających się na terenie miasta, informują o szkoleniach organizowanych przez lokalne firmy szkoleniowe, kierują na kursy zawodowe, motywują do aktywnego poszukiwania zatrudnienia oraz do aplikowania CV drogą elektroniczną na wskazane przez pracownika socjalnego oferty pracy, wskazują instytucje, które mogą odtworzyć dokumenty związane z wykonywaną pracą lub uzyskanymi kwalifikacjami. Z wyjaśnień Dyrektora wynika też, że w wielu przypadkach powyższe działania nie zostały nigdzie odnotowane, mimo iż zostały podjęte²¹.

(akta kontroli str. 683-685)

Do KIS skierowano dwie osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Obie były uczestnikami projektu *Klub Integracji Społecznej jako narzędzie aktywnej integracji w wymiarze społecznym, zawodowym, zdrowotnym i edukacyjnym osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, w ramach którego jedna z tych osób wykonywała prace społecznie użyteczne.

W okresie objętym kontrolą z trzema osobami mającymi trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego podpisano kontrakt socjalny w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (z dwoma w 2015 r. i z jedną w 2018 r.).

(akta kontroli str. 418, 419, 594-620)

W okresie objętym kontrolą (według danych MOPS) pracę po opuszczeniu zakładu karnego otrzymały cztery osoby.

Z informacji uzyskanych z PUP wynika, że osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP po opuszczeniu zakładu karnego było: 72 w 2015 r., 51 w 2016 r., 56 w 2017 r. i 35 w I połowie 2018 r. Spośród tych osób, pracę podjęło odpowiednio: 21, 15, 15 i 13 osób, tj. 29,2%, 29,4%, 26,8% i 37,1% wszystkich ww. bezrobotnych. Według PUP, *znalezienie jakiegokolwiek pracy nie jest w dzisiejszym czasie dużym problemem, z uwagi na dużą liczbę ofert pracy jakimi dysponuje Urząd. (...). Dlatego wydawałoby się, że byli więźniowie nie powinni mieć problemu ze znalezieniem zatrudnienia. (...). Przystępna przeszłość, niskie lub nieaktualne*

²⁰ Uchwała Nr II/5/2012 Rady Miejskiej w Starachowicach z 24 czerwca 2012 r.

²¹ W dokumentacji 16 osób z 30, których dokumentację objęto badaniem, znalazły się zapisy potwierdzające, że osoby te motywowano lub zobowiązywano do: aktywnego poszukiwania zatrudnienia, ustalenia kapitału początkowego, przestrzegania terminów odnotowań w PUP lub podejmowania działań aktywizacyjnych i podwyższania własnych umiejętności.

kwalifikacje, brak doświadczenia zawodowego, brak nawyku pracy, często trudna sytuacja rodzinna powodują, że osoby te mają problem z powrotem na rynek pracy.

(akta kontroli str. 419, 687, 688)

2.6. Według danych z systemu POMOST, osoby korzystające z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego otrzymały świadczenia w wysokości: 65,3 tys. zł w 2015 r., 94,8 tys. zł w 2016 r., 91,9 tys. zł w 2017 r. i 37,6 tys. zł w I połowie 2018 r. Najwięcej środków przeznaczono na zasiłki okresowe i zasiłki stałe (szczegółowy opis w punkcie 2.1).

Na jedną osobę w 2015 r. przypadła średnio kwota 1,6 tys. zł, w 2016 r. – 2,5 tys. zł, w 2017 r. – 2,6 tys. zł i w I połowie 2018 r. – 1,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 422-471)

Zdaniem Dyrektora, środki finansowe na świadczenia pieniężne nie są wystarczające żeby zaspokoić wszystkie potrzeby osób opuszczających zakłady karne. Środki na zasiłki celowe są niewielkie w stosunku do liczby osób ubiegających się o przyznanie tej formy pomocy. Ograniczona pula środków nie pozwala na udzielenie tym osobom comiesięcznej pomocy i w oczekiwanej przez nich wysokości.

(akta kontroli str. 694-695)

2.7. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 30 osób, które w okresie objętym kontrolą korzystały z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, w tym trzy kobiety. Osoby te przebywały w jednostkach penitencjarnych od pięciu miesięcy do siedmiu lat²². Według danych z systemu POMOST, osoby te korzystały z pomocy społecznej z powyższych powodów od miesiąca do dwóch lat i pięciu miesięcy²³. Pomocy udzielono im na ich wniosek. Z osobami ubiegającymi się o pomoc po raz pierwszy przeprowadzono rodzinny wywiad środowiskowy, a z osobami korzystającymi z pomocy MOPS przed pobytem w zakładzie karnym – aktualizację tego wywiadu. Czynności tych dokonywano w terminie do 14 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o udzielenie pomocy. Osób ubiegających się o pomoc po opuszczeniu zakładu karnego, które przed pobytem w zakładzie karnym korzystały z pomocy MOPS, wśród 30 ww. osób było 12. Okres od przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego do aktualizacji wywiadu dokonanej po opuszczeniu zakładu karnego, w którym przebywały od czterech miesięcy do czterech lat, wynosił od trzech do 17 lat. W związku z tym, że pobyt w zakładzie karnym mógł wiązać się z istotną zmianą sytuacji osobistej, rodzinnej, zdrowotnej i majątkowej należałoby w celu kompleksowej analizy sytuacji osoby przeprowadzić pełny wywiad środowiskowy.

W przypadku jednej z 30 osób, MOPS został powiadomiony o przewidywanym terminie zwolnienia oraz rodzaju wymaganej po opuszczeniu zakładu karnego pomocy. MOPS posiadał świadectwa zwolnienia z zakładu karnego/aresztu śledczego 23 osób. Informacje o uzyskanej pomocy ułatwiającej readaptację społeczną w okresie pozbawienia wolności (m.in. w formie dowodu osobistego, odzieży oraz udziału w kursach) zawarto w sześciu świadectwach. W trzech z nich zakład karny wskazał, że osoba po zwolnieniu z zakładu karnego będzie potrzebowała pomocy, w jednym, że pomoc nie jest konieczna. MOPS posiadał również zaświadczenia z zakładów karnych mówiące o zakończeniu przez dwóch osadzonych terapii dla uzależnionych od alkoholu. W jednym przypadku informację o odbytych w zakładzie karnym kursie uzyskano bezpośrednio od wnioskującego

²² Trzy osoby nie dłużej niż rok, 15 osób od roku do dwóch lat, cztery od dwóch do trzech lat, osiem powyżej trzech lat.

²³ 24 osoby nie dłużej niż rok.

o pomoc²⁴. W siedmiu przypadkach MOPS nie posiadał żadnych informacji o działaniach podjętych przez jednostki penitencjarne.

(akta kontroli str. 337, 338, 434-470, 697-847)

Dyrektor wyjaśniła, że informacje o działaniach podjętych wobec osadzonego w jednostce penitencjarnej zawarte były w świadectwie zwolnienia, z którym osoba zgłaszała się o pomoc do Ośrodka. Jeżeli na świadectwie nie było takiej informacji uznawano, że osoba nie otrzymała pomocy. W przypadku osób, które nie posiadały świadectwa zwolnienia, uzyskiwano od tych osób ustną informację o rodzajach udzielonej im przez zakład karny pomocy. Była Dyrektor wyjaśniła: *To raczej zakłady karne ulokowane na terenie całej Polski powinny informować MOPS o tym, że mieszkaniac naszej gminy opuszcza zakład karny z informacją o działaniach wobec niego podjętych.*

(akta kontroli str. 69, 525)

Analiza 30 spraw wykazała, że rodzinny wywiad środowiskowy zawierał wszystkie informacje wymagane rozporządzeniami w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego²⁵, tj. podstawowe dane o osobie ubiegającej się o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej i jego rodzinie oraz informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej, zdrowotnej, dochodowej i majątkowej. Opieką kuratora objęte były trzy osoby. W wywiadach nie zawarto danych kuratora, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor – *klienci często nie znali bądź nie pamiętali kuratora zajmującego się ich sprawą.* Trzy osoby przed zgłoszeniem się do MOPS otrzymały pomoc postpenitencjarną w formie zasiłku lub bonów. Potrzeby i oczekiwania zgłoszone podczas wywiadu przez osobę ubiegającą się o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej zostały opisane w wywiadach. Osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego zwracały się o pomoc finansową i rzeczową (np. bezpłatne posiłki). Jedna osoba bezdomna zwróciła się o przyznanie schronienia. Osoba ta otrzymała schronienie w noclegowni.

(akta kontroli str. 527, 697-847)

W ramach przeprowadzanego wywiadu pracownik socjalny dokonywał oceny sytuacji badanej osoby. W ocenach sytuacji dotyczących 17 osób z 30, których dokumentację objęto szczegółowym badaniem, sformułowano wnioski, stanowiące podstawę planowania pomocy. W 40 ocenach sytuacji dotyczących 13 osób, nie sformułowano wniosków o każdy rodzaj pomocy ujęty w planie pomocy.

Zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzeń w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w ramach przeprowadzonego wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji danej osoby lub rodziny i formułuje wnioski z nich wynikające, stanowiące podstawę planowania pomocy.

Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że zgodnie z przyjętą zasadą wnioski wpisywane były tylko w plan, oprócz wniosków o przyznanie zasiłku okresowego, które należało wpisywać w ocenie sytuacji osoby wraz z powodem przyznania tego zasiłku i uzasadnieniem długości okresu na jaki proponowano udzielić tego świadczenia.

(akta kontroli str. 527, 697-847)

W planach pomocy nie definiowano problemów, nie nadawano im rangi, nie dokonywano wyboru problemu dominującego, nie wyznaczano celów pracy. Z wyjaśnień Dyrektor wynika, że wszystkie problemy ujmowano w ocenie sytuacji osoby. Ponadto *osobie po opuszczeniu zakładu karnego, zgodnie z jej potrzebami,*

²⁴ Informacja ta wynika z rodzinnego wywiadu środowiskowego. Informacja ta nie była podana na świadectwie zwolnienia z zakładu karnego.

²⁵ 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) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. poz. 712).

przyznawana jest pomoc finansowa, rzeczowa w formie obiadów w stołówce Caritasu lub schronienia w noclegowni. Wszystkie te rodzaje pomocy są przyznawane tak naprawdę jednocześnie i nie wymaga to nadawania wniosku statusu „pilne”, gdyż wszystkie potrzeby osoby są pilne. W planach pomocy określano formę i zakres proponowanej pomocy, a w przypadku świadczeń pieniężnych również ich wysokość i okres na jaki zostały przyznane.

Pracownicy socjalni, zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, planowali udzielenie tym osobom pomocy w formie świadczeń pieniężnych (np. zasiłku okresowego, zasiłku celowego na zakup obuwia, opału, żywności) i niepieniężnych (np. bezpłatnych posiłków). Nie planowali pomocy długofalowej. Dyrektor wyjaśniła, że *oferowanie pomocy specjalistycznej np. terapeuty, prawnika czy psychologa odbywało się w trakcie rozmowy z klientem. Z podanych w punkcie 2.2 wyjaśnień Dyrektor wynika, że osoby nie były zainteresowane skorzystaniem z poradnictwa specjalistycznego. Była Dyrektor wyjaśniła: Przyznanie określonej formy pomocy osobie następuje na jej wniosek, to klient określa swoją potrzebę w kwestionariuszu wywiadu środowiskowego. W analizowanej dokumentacji 30 osób brak zapisów wskazujących, że osobom tym proponowano pomoc specjalistyczną, a podopieczni odmówili skorzystania z poradnictwa specjalistycznego. W planach pomocy nie planowano współpracy z organizacjami pozarządowymi.*

(akta kontroli str. 69, 525, 526, 570, 571, 697-847)

Pracownicy socjalni wykonujący pracę socjalną, nie planowali jej w planach pomocy. W planach pomocy opracowanych dla 20 osób opisywano podjęte w ramach pracy socjalnej działania polegające na motywowaniu lub zobowiązaniu osoby do aktywnego poszukiwania pracy, zachowania trzeźwości, podjęcia lub kontynuowania leczenia uzależnienia od substancji psychoaktywnych czy też wizyty u lekarza specjalisty oraz na rozmowie na temat szkodliwości stosowania środków psychoaktywnych.

Zgodnie z kwestionariuszem rodzinnego wywiadu środowiskowego, którego wzór stanowi załącznik do rozporządzeń w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w planach pomocy określa się formy i zakres proponowanej pomocy.

Dyrektor wyjaśniła, że *warunki pracy (...), konieczność terminowego przekazywania wywiadów w celu wydania decyzji, natłok różnorodnych spraw (...) sprawiają, że pracownicy socjalni nie mają czasu na udokumentowanie prowadzonej pracy socjalnej. Planowanie i dokumentowanie pracy socjalnej ograniczałoby czas przeznaczony na bezpośredni kontakt z klientem: rozmowę, motywację, wysłuchanie, którego najbardziej potrzebuje.*

(akta kontroli str. 525, 526, 697-847)

Spośród 30 osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, 16 motywowano do aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Z dwiema osobami (z 30 objętych badaniem) zawarto kontrakt socjalny w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. W kontraktach tych określono cel główny i cele szczegółowe, działania dla osiągnięcia celów wraz z terminami ich realizacji (nie określano wskaźników realizacji celów). Pracownicy socjalni dokonywali oceny realizacji działań ustalonych w kontrakcie. Obie osoby dotrzymywały warunków kontraktu.

Do zachowania abstynencji, podjęcia lub kontynuowania terapii dla osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków zobowiązano siedem osób z 13

nadużywających substancji psychoaktywnych. Osoby nadużywające alkoholu nie były kierowane do GKRPA.

Dyrektor wyjaśniła: *Z praktyki pracowników socjalnych wynika, że kierowanie osoby nadużywającej alkoholu do GKRPA nie przynosi założonych rezultatów, jest rozciągnięte w czasie i mało skuteczne. Praca z klientem, uświadamianie mu skutków jego postępowania, jasne formowanie zasad i wymagań jakie przed nim stawiamy, aby mógł skorzystać z pomocy ma go zmotywować do podjęcia decyzji o podjęciu leczenia. Do uzyskania tego celu nie jest konieczne zawarcie kontraktu socjalnego, wystarczy oświadczenie klienta o zobowiązaniu do podjęcia konkretnych działań i skutkach niewywiązania się z ustaleń. (...) osoby po opuszczeniu zakładu karnego, z uwagi na długotrwały okres abstynencji, niejednokrotnie nie wymagają terapii bezpośrednio po opuszczeniu zakładu.*

(akta kontroli str. 526, 697-847)

Spośród 30 osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, cztery były osobami bezdomnymi. Dwóm z nich zaproponowano schronienie w noclegowni. Osoby te skorzystały z tej formy pomocy. Pozostali nie korzystali z noclegowni.

Żadna z 30 osób której dokumentację objęto szczegółowym badaniem, nie była kierowana do KIS. Dyrektor wyjaśniła: *Do KIS kierowane były wszystkie osoby, które wyraziły taką chęć i były zmotywowane do zmiany postawy z biernej na czynną. Fakt, że osoba opuściła zakład karny nie był ani argumentem dyskryminującym do udziału w zajęciach KIS, ani nie stawał na pozycji „uprzywilejowanej”. Decyzja o podjęciu uczestnictwa w projekcie wymagała determinacji, konsekwencji, odpowiedzialności, systematyczności. Osoby korzystające z pomocy po opuszczeniu zakładu karnego miały problem z podjęciem takiego wyzwania. Brak udokumentowania o kierowaniu takich osób do KIS nie jest dowodem, że nie padały takie propozycje. Informacja o ofercie KIS była ogólnie dostępna w MOPS i w prasie lokalnej. Wszyscy chętni nie mieli problemu ze skorzystaniem z tej formy pomocy. Poza tym projekt trwał w określonych ramach czasowych, nie zawsze osoba opuszczająca zakład karny mogła do niego dołączyć w dowolnie wybranym momencie.*

(akta kontroli str. 526, 527, 697-847)

Wszystkie świadczenia zaplanowane w planach pomocy zostały zrealizowane. Okresowej oceny sytuacji osoby dokonywano podczas aktualizacji rodzinnych wywiadów środowiskowych, którą pracownicy socjalni przeprowadzali przy każdym wniosku o udzielenie pomocy. Plany pomocy tworzone po każdej aktualizacji wywiadu, dostosowując je do zgłoszonych potrzeb.

Zbadane w ramach szczegółowego badania decyzje przyznające świadczenia z pomocy społecznej zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶.

Analiza dokumentacji 30 osób objętych szczegółowym badaniem wykazała rozbieżności w zakresie powodów udzielenia pomocy pomiędzy podanymi przez pracownika socjalnego na aktualizacji wywiadu (wersji papierowej), a wymienionymi w decyzjach przyznających świadczenia z pomocy społecznej. Rozbieżności te stwierdzono w uzasadnieniach 45 decyzji wydanych 13 osobom. Niezgodności te wynikały z faktu, iż pracownicy socjalni przez niedopatrzenie nie odznaczyli w systemie POMOST, z którego generowano decyzje, niewystępujących już trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, a pracownicy Działu Realizacji Świadczeń nie weryfikowali poprawności zawartych w nich danych.

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

Dyrektor wyjaśniła, że ogromna ilość spływających wniosków, a także duża liczba sporządzanych decyzji (ok. 12 tys. rocznie) utrudnia wnikliwą analizę dokumentów w formie papierowej i ewentualną ich korektę przez pracowników Działu Realizacji Świadczeń. Stwierdziła też, iż pracownicy tego działu nie weryfikują powodów przyznania pomocy wprowadzonych (do systemu POMOST) przez pracownika socjalnego uznając, że powody w wersji elektronicznej wywiadu są poprawne.

(akta kontroli str. 527, 528, 697-847)

Pracownicy socjalni nie sporządzali ocen skuteczności udzielonego wsparcia. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że ocena skuteczności udzielonej pomocy, mimo iż nie została udokumentowana, dokonywana była na bieżąco przy aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego. Dyrektor wyjaśniła również, że w zależności od skuteczności podjętych działań modyfikowana jest dalsza współpraca z klientem i wyznaczane są nowe cele. W stosunku do osób, które zaprzestały korzystania z pomocy MOPS, można domniemywać, że pomoc i wsparcie im udzielone było na tyle skuteczne, że nie wymagają one dalszej współpracy z pracownikiem socjalnym gdyż pokonali oni trudności związane z opuszczeniem zakładu karnego.

(akta kontroli str. 528, 697-847)

Wyniki siedmiu ankiet z 29 wysłanych do osób korzystających z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego wskazują, że MOPS udzielił wszystkim tym osobom pomocy finansowej, jednej z nich pomógł również w kontynuowaniu rozpoczętej w zakładzie karnym terapii uzależnień, a drugiej udzielił porady prawnej. Wśród głównych problemów występujących po opuszczeniu zakładu karnego większość ankietowanych wymieniała brak środków finansowych (6 z 7), szanse na zatrudnienie (5 z 7), a także ubrań, żywności, podstawowych przedmiotów higienicznych (3 z 7) oraz stan zdrowia (3 z 7). Wszyscy ankietowani uznali, że pomoc osobom opuszczającym zakłady karne nie jest dobrze zorganizowana i jest znikoma lub bardzo znikoma w stosunku do potrzeb.

(akta kontroli str. 984-1018)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MOPS nie zapewnił rzetelności danych w systemie POMOST w zakresie przyczyn udzielenia pomocy, co miało wpływ na wiarygodność danych ujętych w sprawozdaniach z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2015-2017 oraz w decyzjach przyznających świadczenia z pomocy społecznej.
2. W 40 ocenach sytuacji dotyczących 13 osób, których dokumentację objęto badaniem, pracownicy socjalni nie wnioskowali o każdy rodzaj pomocy ujęty w planie pomocy, co było niezgodne z § 2 ust. 5 rozporządzeń w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.
3. Pracownicy socjalni wykonujący pracę socjalną nie planowali jej w planach pomocy. Niezgodnie ze wzorem kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego, określonym w rozporządzeniach w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego opisywali w planach pomocy zrealizowane (a nie planowane) działania.

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownicy socjalni, w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej, przeprowadzali rodzinny wywiad środowiskowy lub jego aktualizację, w terminie nie dłuższym niż 14 dni roboczych od przyjęcia wniosku o udzielenie pomocy. W ramach przeprowadzonego wywiadu pracownicy socjalni dokonywali

analizy i oceny sytuacji danej osoby lub rodziny oraz formułowali wnioski, lecz nie we wszystkich przypadkach (z powodu przyjętej praktyki).

Plany pomocy były zgodne z potrzebami i oczekiwaniami osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego zgłaszanymi przez nich podczas wywiadu. W planach pomocy nie ujmowano działań planowanych w ramach pracy socjalnej, lecz już zrealizowane.

MOPS w zaplanowanej formie udzielał pomocy osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

Pracownicy socjalni dokonywali ocen sytuacji osoby podczas aktualizacji wywiadu środowiskowego przeprowadzanej przy każdym kolejnym ubieganiu się o pomoc, nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Nie zawsze jednak, wprowadzając do systemu POMOST dane dotyczące osoby, zaznaczali faktyczne powody przyznania pomocy (zdarzyły się przypadki omyłkowego wskazania trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego jako przyczyny udzielenia pomocy).

Z tego powodu dane podane w sprawozdaniach z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2015-2017 odnośnie liczby osób objętych pomocą z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego zostały zawyżone, a wskazana w uzasadnieniu 45 decyzji²⁷ ww. przyczyna udzielenia pomocy była niezgodna z faktycznymi powodami jej przyznania.

OBSZAR

3. Analiza skuteczności działań na rzecz osób opuszczających zakłady karne

Opis stanu faktycznego

W MOPS nie przyjęto narzędzi służących badaniu skuteczności pomocy oferowanej osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Była Dyrektor Danuta Krępa wyjaśniła: *Narzędziem badającym skuteczność pomocy przez pracownika socjalnego jest rozmowa z klientem i ocena jego działań w drodze do celu głównego jakim jest uniezależnienie się osoby od systemu pomocy społecznej.*

MOPS nie przeprowadzał analiz skuteczności działań podejmowanych wobec osób korzystających z pomocy z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor – nie wypracowano w Ośrodku narzędzi służących badaniu tych działań. Była Dyrektor wyjaśniła: *Każdy pracownik socjalny w oparciu o prowadzoną pracę z klientem na bieżąco określa skuteczność podjętych działań, analizując je we współpracy z osobą zainteresowaną.* Efekty podjętych działań w zakresie pomocy osobom opuszczającym zakłady karne opisano w obszarze 2.

(akta kontroli str. 69, 70, 529)

Spośród 30 osób, których dokumentację objęto badaniem, dziewięć nadal korzysta z pomocy MOPS. Pozostałe 21 osób zaprzestało ubiegać się o przyznanie kolejnej pomocy. MOPS posiadał informacje o dalszych losach pięciu z nich. Dwie z tych osób zmarły, jedna odbywa staż, dwie podjęły pracę. W stosunku do pozostałych osób Ośrodek nie miał takich informacji. Dyrektor wyjaśniła, że *zaprzestanie przez klienta korzystania z pomocy społecznej jest dla pracownika równoznaczne z rozwiązaniem problemów uniemożliwiających prawidłowe funkcjonowanie w środowisku i powrót do społeczności jako jego pełnoprawny członek. (...). MOPS nie ma prawnych możliwości kontrolowania klienta po jego zaprzestaniu korzystania z pomocy, nie ma też podstaw do zdobywania jakichkolwiek informacji o jego*

²⁷ Wydanych 13 osobom z 30, których dokumentację objęto badaniem.

sytuacji od innych instytucji. Mogłoby to być potraktowane jako nadużywanie uprawnień przez pracownika socjalnego. Korzystanie z pomocy społecznej jest dla wielu osób ostatecznym wyjściem i w momencie zaprzestania korzystania nie chcą aby instytucje w dalszym ciągu ingerowały w ich życie osobiste, skoro same nie proszą i nie ma informacji, że wymagają takiej interwencji. Jediną możliwością uzyskania informacji na temat dalszych losów byłych osadzonych jest ich osobisty kontakt z pracownikiem socjalnym lub pozyskanie informacji od korzystających z pomocy pozostałych członków rodziny. Była Dyrektor wyjaśniła: Korzystanie ze wsparcia z MOPS dla wielu osób wiąże się z pokonaniem wstydu, nikt nie chce aby jego losy monitorować w szczególności po uniezależnieniu się od systemu pomocy społecznej. Wiele osób fakt skorzystania z pomocy ukrywa przed dalszą rodziną czy znajomymi. Prawem każdej osoby zgłaszającej się o pomoc jest samostanowienie.

(akta kontroli str. 70, 529, 530, 697-847)

Analiza dokumentacji 30 osób wykazała, że w przypadku jednej osoby uzyskano informację z PUP, że osoba została wyrejestrowana z powodu podjęcia zatrudnienia, w przypadku drugiej osoby MOPS zwrócił się do Urzędu Stanu Cywilnego o akt zgonu, w związku z uzyskaną od sąsiadów informacją o śmierci. W przypadku pozostałych osób MOPS nie współpracował z innymi jednostkami w sprawie monitorowania losów osób, które po zwolnieniu z zakładu karnego miały trudności w przystosowaniu do życia. Dyrektor wyjaśniła: *Osoby, w stosunku do których istnieje podejrzenie, że po opuszczeniu zakładu karnego mogą stosować przemoc, nadużywać alkoholu lub marnotrawić środki znajdując się pod nadzorem zarówno pracowników socjalnych, jak i będących z nimi w ścisłym kontakcie dzielnicowych. Kilku pracowników socjalnych pracuje również jako kuratorzy społeczni, i często uzyskują informację ustną od kuratora zawodowego np. o otrzymanej pomocy postpenitencjarnej. MOPS w 2013 r. zawarł porozumienie z PUP, na podstawie którego pracownicy socjalni mogą pozyskiwać informację np. o aktualnym statusie osoby w PUP (szczegóły opisano w punkcie 2.5). Wszystkie te działania można nazwać współpracą z innymi instytucjami w monitorowaniu sytuacji osób opuszczających zakład karny i mających trudności w przystosowaniu się do życia.*

(akta kontroli str. 530, 697-847)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W MOPS nie sporządzano analiz skuteczności działań podejmowanych wobec osób korzystających z pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Skuteczność udzielonego danej osobie wsparcia oceniano na bieżąco.

W MOPS nie przyjęto narzędzi służących badaniu efektywności pomocy udzielanej osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Opracowanie procedur w powyższym zakresie oraz dokumentowanie planowanych i zrealizowanych działań na rzecz osób ubiegających się o pomoc społeczną umożliwiłoby ich systematyczną ewaluację oraz ocenę rezultatów tych działań.

Ośrodek, ze względu m.in. na brak możliwości prawnych, nie monitorował losów byłych więźniów, którzy przestali korzystać z pomocy społecznej.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Realizowanie przyjętego w Strategii działania *Wdrażanie programów wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne.*
 2. Koordynowanie realizacji Strategii.
 3. Zapewnienie podawania w systemie POMOST powodów przyznania świadczeń z pomocy społecznej zgodnie ze stanem faktycznym.
 4. Rzetelne wykonywanie obowiązku formułowania wniosków wynikających z oceny sytuacji osoby, stanowiących podstawę do planowania pomocy.
 5. Wpisywanie w planach pomocy proponowanych działań w zakresie pracy socjalnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kielce, grudnia 2018 r.

Kontroler
Agnieszka Olejarz
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

.....
podpis