



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.034.03.2018

Pani  
Wanda Kolińska  
Dyrektor  
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej  
ul. Kwiatowa 5,  
64-920 Piła

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pile, ul. Kwiatowa 5, 64-920 Piła (dalej także: MOPS lub Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wanda Kolińska, od 22 grudnia 2004 r. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pile (dalej: Dyrektor)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Rozpoznawanie potrzeb osób opuszczających zakłady karne, we współpracy z tymi zakładami i organami wymiaru sprawiedliwości.</li><li>2. Dostępność, adekwatność i skuteczność pomocy oferowanej przez ośrodki pomocy społecznej osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.</li><li>3. Analizowanie przez ośrodki pomocy społecznej skuteczności działań oferowanych na rzecz osób opuszczających zakłady karne.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Maciej Andrzejewski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/170/2018 z 22 października 2018 r.

(akta kontroli str.1-2)

---

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

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> 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 i na jego podstawie dokonywali analizy i oceny sytuacji danej osoby oraz formułowali wnioski, stanowiące podstawę planowania pomocy.

Pracownicy socjalni wykonujący pracę socjalną, planowali ją w planie pomocy i działań na rzecz osoby ubiegającej się o pomoc społeczną (dalej: plan pomocy).

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.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Rozpoznawanie potrzeb osób opuszczających zakłady karne

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MOPS<sup>4</sup>, Ośrodek realizował zadania z zakresu pomocy społecznej wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup>, w szczególności obejmujące pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Diagnozowanie i analizowanie potrzeb osób i rodzin, analiza i ocena zjawisk powodujących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych, opracowywanie indywidualnych planów pomocy, przyjmowanie wniosków oraz przygotowywanie decyzji administracyjnych w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należało 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 – zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny<sup>6</sup>, ustalającymi specjalności obowiązujące dla II stopnia specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny, nie ma aktualnie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny w zakresie pracy z osobami mającymi problemy w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK. Dodała, iż osoby mające problemy w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK stanowią niewielki odsetek osób korzystających z pomocy MOPS, tym samym skala tego problemu nie uzasadnia tworzenia odrębnego zespołu dedykowanego tej grupie klientów. Osoby mające problemy w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK znalazły się

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Nr 41/2016/K Dyrektora MOPS z dnia 1 grudnia 2016 r. r. oraz uprzednio obowiązującym przyjętym zarządzeniem Dyrektora MOPS Nr 12/2013 z 1 lipca 2013 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 486

w obszarze oddziaływań utworzonych w Ośrodku zespołów lub wyznaczonych osób działających w obszarach bezrobocia, starości, bezdomności czy przemocy w rodzinie.

(akta kontroli str.26-126, 1101-1105)

W 2015 r. w MOPS zatrudnionych było 40 pracowników socjalnych, w 2016 r. – 42, w 2017 r. – 46, a w I połowie 2018 r. – 47. 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 Piły<sup>7</sup>.

(akta kontroli str. 830-988, 1082)

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. Superwizje pracy socjalnej odbyły się w latach 2015, 2016, 2017 (uczestniczyli w nich odpowiednio 1, 24, 9 pracowników).

Pracownicy nie uczestniczyli natomiast w grupach wsparcia oraz 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 – MOPS nie zetknął się z żadną tego typu ofertą szkoleniową lub seminaryjną. Wśród ofert wpływających do Ośrodka lub wyszukanych przez MOPS, dotyczących podwyższania kwalifikacji przez pracowników socjalnych, nie pojawiła się tego typu tematyka.

(akta kontroli str. 127-133, 1101, 1106)

1.2. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym, do zadań Ośrodka należało opracowanie i realizacja celów określonych w strategii rozwiązywania problemów społecznych. Opracowywanie i realizacja programów pomocowych wpisujących się w tą strategię przypisane zostało do zadań Działu Pomocy Środowiskowej.

(akta kontroli str. 26-126)

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Piły do roku 2020<sup>8</sup> opracowana została w MOPS przy merytorycznym wsparciu Ośrodka Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych –Centrum AV w Częstochowie. We wstępie Strategii wskazano, iż stanowi ona materiał wyjściowy do opracowania szczegółowych programów i projektów pomocy społecznej. Określono w niej cztery cele strategiczne<sup>9</sup>, a w odniesieniu do każdego celu wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację działań, w tym: Prezydenta Miasta, Radę Miasta, Urząd Miasta, MOPS, Straż Miejską, Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Koordynatorem realizacji działań wyznaczonych w Strategii był MOPS.

(akta kontroli str. 136-223)

Strategia realizowana była w szczególności poprzez gminne programy: 1. Profilaktyki i Rozwiązywania problemów Alkoholowych; 2. Przeciwdziałania Narkomanii; 3. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie.

W gminie Piła nie został opracowany gminny program na rzecz osób mających trudności z przystosowaniem do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Dyrektor

<sup>7</sup> W 2015 r. na 1 854 mieszkańców gminy Piła, w 2016 r. na 1 762, w 2017 r. na 1 604, a w I połowie 2018 r. na 1 568.

<sup>8</sup> Załącznik do uchwały nr XX264/12 Rady Miasta Piły z dnia 24 kwietnia 2012 r. (dalej: „Strategia”)

<sup>9</sup> 1. Przeciwdziałanie bezrobociu, ubóstwu i bezdomności oraz zapobieganie ich skutkom; 2. Wspieranie rodzin oraz wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży; 3. Zwiększenie udziału osób starszych i niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym; 4. Zwiększenie dostępu mieszkańców do opieki zdrowotnej oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa publicznego w mieście. W odniesieniu do każdego celu wskazano cele operacyjne oraz podmioty odpowiedzialne za realizację działań.

wyjaśniła, iż w Strategii wśród celów operacyjnych wskazano m.in. wsparcie bezrobotnych i poszukujących pracy, zapewnienie ubogim bezpieczeństwa socjalnego, pomoc zagrożonym bezdomnością i bezdomnym, przyjmując jednocześnie odpowiednie do ich realizacji kierunki działań. To właśnie ubóstwo, bezrobocie, bezdomność stanowią główne problemy osób opuszczających ZK. Tak więc nawet jeśli nie określono w strategii wprost tej grupy osób, jako odbiorców społecznego wsparcia, przyjęte w niej cele i kierunki działań odnoszą się bezpośrednio również do tej kategorii mieszkańców miasta. W gminie Piła nie został opracowany gminny program na rzecz osób bezdomnych. Jednocześnie jednym z celów strategicznych określonym w Strategii było „Przeciwdziałanie bezrobociu, ubóstwu i bezdomności oraz zapobieganie ich skutkom”. Strategia określiła także kierunki działań, niezbędne dla realizacji tego celu, m.in.: prowadzenie pracy socjalnej z osobami zagrożonymi i dotkniętymi bezdomnością (w tym w oparciu o kontrakt socjalny oraz w formie streetworkingu); udzielanie przez MOPS pomocy finansowej i rzeczowej osobom zagrożonym i dotkniętym bezdomnością; kontynuowanie realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności; kontynuowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych. Jak wyjaśniła Dyrektor szczegółowe określenie zagadnienia bezdomności w Strategii powodowało, iż opracowanie odrębnego programu w tym zakresie było zbędne

(akta kontroli str. 136-223, 1141-1149)

W Strategii nie zawarto diagnozy sytuacji społecznej osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego w przystosowaniu do życia. Podano w niej jedynie, w zestawieniu głównych przyczyn udzielania pomocy społecznej, liczbę osób i rodzin, którym w latach 2008-2010 z powodu powyższych trudności takiej pomocy udzielono oraz wskazano trudności te jako jedną z przyczyn bezdomności na terenie miasta.

(akta kontroli str. 136-223)

Dyrektor wyjaśniła, że: Liczba rodzin z osobami korzystającymi z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu ZK, w stosunku do ogólnej liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej jest stosunkowo niewielka i plasuje ten problem na dziewiątym miejscu wśród powodów udzielania społecznego wsparcia w gminie. Z uwagi na niewielką skalę problemu nie pogłębiano diagnozy w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1101-1107)

MOPS, w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020, od 30 czerwca 2017 r. realizował projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej „KOMPAS – kompetencje i pasja”. Celem projektu było zwiększenie do 27 maja 2019 r. aktywności społecznej i zawodowej 190 bezrobotnych klientów MOPS. W ramach Programu uczestnicy otrzymywali poradnictwo specjalistyczne (w tym: psychologa, pedagoga, prawnika, terapeuty uzależnień, doradcy zawodowego, pośrednika pracy), uczestniczyli w działaniach z zakresu aktywizacji zawodowej realizowanego w ramach prac społecznie użytecznych, szkoleniach z zakresu poszukiwania pracy, treningu kompetencji społecznych oraz pracowniczych; warsztatach rozwoju osobistego. Pracownicy socjalni zawierali kontrakty socjalne z uczestnikami Projektu, a asystenci rodziny wspierali rodziny mające niskie umiejętności wychowawcze. Uczestnicy projektu otrzymywali zasiłki celowe i celowe specjalne. W Programie uczestniczyły trzy osoby mające trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, w tym dwie kobiety. Efektem uczestnictwa w programie było m.in. wyjście z bezdomności, podjęcie nauki w szkole średniej, podjęcie pracy, utrzymanie leczenia odwykowego i zwiększenie kompetencji w zakresie opieki nad dziećmi.

(akta kontroli str. 1088-1095, 1456-1543, 1550-1818)

1.3.

MOPS nie diagnozował na poziomie lokalnym sytuacji grupy osób, które po opuszczeniu zakładu karnego mogą mieć trudności w przystosowaniu do życia. Dyrektor wyjaśniła m.in., że MOPS na bieżąco rozpoznawał potrzeby osób, które po opuszczeniu ZK mogły mieć problemy z przystosowaniem do życia. Rozpoznania dokonywali pracownicy socjalni prowadzący indywidualne przypadki. Działania wspierające i pomocowe skierowane do osób, które po opuszczeniu ZK mogły mieć problemy z przystosowaniem do życia, realizowane były zgodnie z indywidualnym planem pomocy, opracowanym przez pracowników socjalnych prowadzących indywidualne przypadki.

(akta kontroli str. 1088-1092)

Z informacji uzyskanych z Zakładu Karnego w Czarnem Oddziału Zewnętrzny w Złotowie wynika, że osób które opuściły tę placówkę i zadeklarowało jako adres po zwolnieniu teren miasta/gminy Piła było: 145 w 2015 r., 115 w 2016 r., 132 w 2017 r. i 54 w I półroczu 2018 r. Według informacji pozyskanych z Zakładu Karnego w Czarnem, na teren miasta/gminy Piła, po zwolnieniu z tej placówki udało się: 36 osób w 2015 r., 42 w 2016 r., 41 w 2017 r. i 22 w I półroczu 2018 r.

(akta kontroli str. 1065-1069)

1.4. MOPS nie identyfikował osób, które po opuszczeniu zakładu karnego będą potrzebowały pomocy z powodu trudności w przystosowaniu do życia. Ośrodek nie monitorował także sytuacji osób potrzebujących pomocy po opuszczeniu ZK i nie współpracował w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi.

Dyrektor wyjaśniła, że statystyki w zakresie liczby stałych mieszkańców Piły oraz osób przebywających na terenie miasta, które po opuszczeniu ZK miały problemy z przystosowaniem się do życia nie są prowadzone. Dodała, iż Ośrodek nie ma wiedzy, czy wszystkie osoby potrzebujące pomocy po opuszczeniu ZK taką pomoc otrzymały. Żadna z instytucji nie informuje Ośrodka o wszystkich osobach opuszczających ZK. Nie jest także znane źródło takich danych. Wobec powyższego MOPS identyfikuje tylko te osoby, które po wyjściu z ZK zgłoszą się do Ośrodka lub wiedza o nich wynika z rozpoznania pracownika socjalnego. Natomiast rozpoznanie potrzeb osoby wymagającej wsparcia odbywa się zasadniczo w bezpośrednim kontakcie z nią.

(akta kontroli str. 1101-1104, 1088-1045 )

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 oraz prognozę na lata 2016-2018. Z zawartych w powyższych ocenach danych nie wynika w jakiej formie udzielono pomocy osobom mającym powyższe trudności. Nie sformułowano w nich również wniosków wprost odnoszących się do problemów osób opuszczających zakłady karne.

(akta kontroli str. 561-665)

MOPS nie posiada wykazu organizacji/stowarzyszeń, których celem działania jest pomoc postpenitencjarna. Dyrektor wyjaśniła, iż według wiedzy Ośrodka na terenie gminy nie działają takie organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 1088-1095)

Liczba osób, o których MOPS powziął informację, iż po opuszczeniu ZK potrzebowały pomocy wynosiła: w 2015 r.: 47 osób (w tym 1 „nowa osoba”, która nigdy nie korzystała z pomocy Ośrodka) oraz odpowiednio: w 2016 r. – 51 (4), w 2017 r. – 63 (5), a w I półroczu 2018 r. – 13 (3). MOPS z urzędu udzielił pomocy 19 byłym więźniom w 2015 r., 24 w 2016 r., 24 w 2017 r. oraz 10 w I półroczu 2018 r.

(akta kontroli str. 1096)

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. W prognozie na 2016 r. podano 64 osoby, (spadek o 8,2% w porównaniu do roku 2015). Na 2017 r. 51 osób (spadek o 15,0% w porównaniu do roku 2016), na 2018 r. 70 osób (wzrost o 7,7% w porównaniu do roku 2017). Dyrektor wyjaśniła, iż prognozy w zakresie liczby osób i rodzin objętych pomocą z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK sporządzone zostały w oparciu o tendencje statystyczne obserwowane w latach poprzednich.

(akta kontroli str. 561-665, 1113-1125)

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 Piła.

(akta kontroli str. 386-560)

1.5. Na obszarze właściwości MOPS nie istnieje żaden zakład karny ani areszt śledczy.

(akta kontroli str. 1155-1165, 1176)

Do MOPS wpłynęło z różnych ZK 14 zawiadomień o dacie opuszczenia ZK przez skazanych, którzy podlegają właściwości MOPS w Pile. W odpowiedzi MOPS kierował do ZK pismo zawierające adres MOPS w Pile, godziny otwarcia i wskazanie na możliwość kontaktu z pracownikami socjalnymi celem wszczęcia postępowania o uzyskanie pomocy społecznej przez opuszczających ZK, wskazywano także adres schroniska/noclegowni/Domu Dla Osób Starszych prowadzonych przez MONAR Markot w Pile. Spośród osób wskazanych w pismach ZK jedna osoba zmarła przed terminem opuszczenia ZK, w przypadku jednej osoby wskazana data opuszczenia ZK (październik 2018 r.) wykraczała poza okres objęty kontrolą. Spośród pozostałych 12 osób, dziewięciu była udzielona (lub jest nadal udzielana) pomoc społeczna przez MOPS. Dyrektor wyjaśniła, iż pozostałe trzy osoby nie zwróciły się o udzielenie pomocy. Jednocześnie w przypadku dwóch z tych osób MOPS nie miał wiedzy na temat miejsca jej pobytu, wobec tego nie miał możliwości podjęcia działań z urzędu. W przypadku trzeciej osoby MOPS ustalił, iż miała ona wsparcie ze strony rodziny, miała także własne środki finansowe i nie oczekiwała pomocy ze strony Ośrodka.

(akta kontroli str. 1155-1167)

W okresie objętym kontrolą MOPS w 21 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. 1166, 1169)

Zakłady Karne nie przekazywały do MOPS informacji o działaniach realizowanych na rzecz skazanych mających powrócić do miasta Piła 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 zwolnienia, 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. 1155-1158, 1176-1177)

Z informacji uzyskanych z Zakładu Karnego w Czarnem wynika, że ZK informuje MOPS o terminie zwolnienia oraz oczekiwanej pomocy na wniosek skazanego. Kontakt z MOPS nawiązywany był, jeżeli sytuacja osadzonego po wyjściu z zakładu karnego była szczególnie trudna i wymagała pomocy. Współpraca z MOPS prowadzona była 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. Areszt Śledczy w Złotowie<sup>10</sup> w okresie objętym kontrolą przekazał do MOPS informację o potrzebie udzielenia pomocy w odniesieniu do 11 zwalnianych z AŚ osób, z tego ośmiu w 2016 r. i trzech w 2017 r.

(akta kontroli str. 1065-1069)

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 pomoc.

W okresie objętym kontrolą kurator sądowy trzykrotnie zwrócił się pisemnie do MOPS o udzielenie informacji o możliwości udzielenia pomocy osobom mającym opuścić ZK. W odpowiedzi MOPS skierował pisma zawierające informacje o możliwości zgłoszenia się do Ośrodka, podano także dane pracownika socjalnego, poinformowano o możliwości skorzystania ze schroniska prowadzonego przez MONAR – Markot w Pile. Dwóm z tych osób MOPS nie udzielił wsparcia. Dyrektor wyjaśniła, że osoby te nie zwróciły się o pomoc do Ośrodka, Jednocześnie brak wiedzy o miejscu ich pobytu uniemożliwił podjęcie działań z urzędu.

(akta kontroli str. 1168, 1175, 1178-1187)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

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 mniej niż 2000 mieszkańców. Pracownicy socjalni podnosili swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach, których zakres był również przydatny w pracy 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 karne 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. MOPS był koordynatorem realizacji Strategii.

<sup>10</sup> Od 1 kwietnia 2018 r. Oddział Zewnętrzny ZK w Złotowie.



## 2. Dostępność, adekwatność i skuteczność oferowanej pomocy

Opis stanu faktycznego

2.1. Według sporządzonych na podstawie danych z systemu POMOST sprawozdań<sup>11</sup>, liczba rodzin, którym udzielono pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, wynosiła: 69 w 2015 r., 60 w 2016 r., 65 w 2017 r. i 40 w I połowie 2018 r.

Świadczenia z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (według stanu faktycznego) zostały przyznane: w 2015 r. 34 osobom zwolnionym z zakładów karnych, w 2016 r. – 49, w 2017 r. – 79 i w I półroczu 2018 r. – 65<sup>12</sup>. Osoby te stanowiły odpowiednio: 0,6%, 0,9%, 1,7% i 1,7% 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, pobytu w domu pomocy społecznej, schronienia w noclegowni, poradnictwa socjalnego lub zawodowego, prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

(akta kontroli str. 844, 859, 901, 947, 1082)

W sporządzonych sprawozdaniach, o których mowa wyżej, podano następujące dane odnośnie liczby rodzin, którym przyznano pomoc z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego: 69, 60, 65, 40, tj. odpowiednio 35 więcej, 11 więcej, 14 mniej, 25 mniej niż liczba osób, która skorzystała z pomocy MOPS z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK wykazana w sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli zestawieniu. Dyrektor wyjaśniła, iż w zestawieniu sporządzonym na potrzeby kontroli podano dane liczbowe dotyczące wyłącznie osób, którym przyznano świadczenie w drodze decyzji. Podczas gdy dane zawarte w sprawozdaniach dotyczą rodzin, które uzyskały pomoc społeczną z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK (nie zawsze osoba zwolniona z ZK, była tą, na którą Ośrodek wydał decyzję przyznającą pomoc z tego powodu). W przypadku, gdy zgłaszająca się po pomoc osoba lub rodzina boryka się z wieloma problemami, pracownik socjalny, określając powody przyznania pomocy danej osobie lub rodzinie, wskazuje te z nich, które w jego ocenie w danym momencie są najistotniejsze lub te, które bezpośrednio odnoszą się do formy udzielanej pomocy; w efekcie zastosowania gradacji problemów nie w każdym przypadku został przez pracownika wskazany w systemie problem trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, choć problem ten w danej rodzinie wystąpił. Dalej Dyrektor podała, iż sprawozdania wykazują także te rodziny, w których były osoby, które opuściły ZK przed 2015 r., w tym także te, które zostały stamtąd zwolnione kilka/wiele lat temu (ustawa o pomocy społecznej nie określa żadnych ram czasowych, tzn. nie wskazuje przez jaki okres pracownik może/powinien uwzględniać/wskazywać, że osoba która opuściła ZK korzysta z pomocy z powodu trudności po jego opuszczeniu). Kwestia ta staje się istotna zwłaszcza w przypadku osób, które po opuszczeniu ZK korzystają z pomocy społecznej długotrwale.

(akta kontroli str. 1193)

<sup>11</sup> MPiPS-03 sprawozdania z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach roczne za I-XII 2015, 2016 oraz 2017 r. a także półroczne za I-VI 2018 r.

<sup>12</sup> W tym mężczyzn: 34 w 2015 r., 46 w 2016 r., 73 w 2017 r. oraz 62 w I połowie 2018 r.

Wydatki na poszczególne rodzaje pomocy przyznane osobom korzystającym z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, wyniosły:

- zasiłek stały (6,9 tys. zł dla dwóch osób w 2015 r., 9,9 tys. zł dla trzech osób w 2016 r., 26,5 tys. zł dla ośmiu osób w 2017 r. oraz 21,9 tys. zł dla dziewięciu osób w I połowie 2018 r.);
- zasiłek okresowy (27,4 tys. zł dla 26 osób w 2015 r., 34,8 tys. zł dla 27 osób w 2016 r., 52,8 tys. zł dla 43 osób w 2017 r. oraz 26,0 tys. zł dla 33 osób w I połowie 2018 r.);
- zasiłek celowy i w naturze (6,2 tys. zł dla 11 osób w 2015 r., 10,1 tys. zł dla 21 osób w 2016 r., 28,7 tys. zł dla 44 osób w 2017 r., 14,1 tys. zł dla 33 osób w I półroczu 2018 r.);
- posiłki (obiady/żywność) (12,8 tys. zł dla 28 osób w 2015 r., 21,5 tys. zł dla 40 osób w 2016 r., 47,8 tys. zł dla 60 osób w 2017 r., 28,4 tys. zł dla 47 osób w I połowie 2018 r.);
- usługi opiekuńcze (5,2 tys. zł dla dwóch osób w 2017 r., 2,4 tys. zł dla jednej osoby w I połowie 2018 r.);
- pobyt w domu pomocy społecznej (11,4 tys. zł dla jednej osoby w I połowie 2018 r.);
- schronienie (4,9 tys. zł dla ośmiu osób w 2015 r., 8,8 tys. zł dla dziewięciu osób w 2016 r., 37,2 tys. zł dla 13 osób w 2017 r., 27,5 tys. zł dla 14 osób w I połowie 2018 r.).

(akta kontroli str. 1082-1087, 1409-1455)

Na stronie internetowej MOPS<sup>13</sup> 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 programie KOMPAS oraz o możliwościach i sposobach otrzymania wsparcia i terminach wypłaty świadczeń.

(akta kontroli str. 399, 416-429, 1141-1146, 1152, 1548-1549)

2.2. MOPS zapewniał poradnictwo prawne, psychologiczne, rodzinne, zawodowe, pedagogiczne i socjalne a także asystę rodzinną oraz pomoc terapeuty uzależnień. 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 (34 osoby w 2015 r., 49 w 2016 r., 79 w 2017 r. i 65 w I połowie 2018 r.<sup>14</sup>), poradnictwa psychologicznego (dwie osoby w 2015 r., siedem osób w 2016 r., sześć osób<sup>15</sup> w 2017 r., pięć osób w I połowie 2018 r.), poradnictwa prawnego (dwie osoby<sup>16</sup> w 2015 r.), poradnictwa rodzinnego (dwie osoby w 2015 r., siedem osób w 2016 r., osiem osób w 2017 r., siedem osób w I połowie 2018 r.<sup>17</sup>), poradnictwa zawodowego (dwie osoby<sup>18</sup> w 2017 r. oraz jedna osoba w I połowie 2018 r.), poradnictwa pedagogicznego (dwie osoby w 2015 r., dwie osoby<sup>19</sup> w 2017 r., jedna osoba w I połowie 2018 r.), poradnictwa terapeuty

<sup>13</sup> pod adresem <http://www.mops.pila.pl/>

<sup>14</sup> W tym mężczyzn: 34 w 2015 r., 46 w 2016 r., 73 w 2017 r., 62 w I połowie 2018 r..

<sup>15</sup> W tym jedna kobieta.

<sup>16</sup> W tym jedna kobieta.

<sup>17</sup> W tym jedna kobieta w 2016 r., cztery kobiety w 2017 r., trzy kobiety w I połowie 2018 r.)

<sup>18</sup> W tym jedna kobieta.

<sup>19</sup> W tym jedna kobieta.

uzależnień (dwie osoby<sup>20</sup> w 2017 r. oraz jedna osoba w I połowie 2018 r.), pośrednictwa pracy (dwie osoby<sup>21</sup> w 2017 r. oraz jedna osoba w I połowie 2018 r.).

Osoby mające trudności z przystosowaniem do życia po opuszczeniu ZK nie uczestniczyły w grupach wsparcia, grupach samopomocowych lub terapeutycznych. Jednocześnie z, objętej szczegółowym badaniem dokumentacji dotyczącej 30 osób, nie wynika, aby Ośrodek zaproponował zawiązanie takiej grupy. Proponowano natomiast podjęcie leczenia uzależnienia (zgodę wyraziły trzy osoby spośród dziewięciu, którym zaproponowano taką pomoc) lub pomoc psychologiczną (spośród czterech osób którym zaproponowano taką pomoc trzy odmówiły, ponadto dwie osoby korzystały z pomocy psychologa Ośrodka w ramach programu KOMPAS). Dyrektor wyjaśniła, iż osoby mające trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z ZK miały możliwość uczestnictwa w grupach wsparcia lub grupach samopomocowych. Ośrodek natomiast nie zatrudnia terapeuty i z tego powodu nie prowadzi grup terapeutycznych. Grupy samopomocowe są dobrowolnymi, zgromadzeniami osób, których aktywne działanie skierowane jest na wspólne pokonywanie chorób, problemów natury psychicznej albo socjalnej. MOPS udostępnia swoje pomieszczenia dla takich grup np. AA oraz wolontariatu. Jak wyjaśniła Dyrektor – osoby po zwolnieniu z ZK nie wykazywały chęci do zawiązania takiej grupy na terenie Ośrodka.

Grupy wsparcia funkcjonujące w MOPS prowadzone były w ramach projektów socjalnych realizowanych w Klubie Integracji Społecznej (dalej: KIS). Były one przeznaczone dla osób z problemami opiekuńczo – wychowawczymi oraz osób z problemem alkoholowym. Jak wyjaśniła Dyrektor – osoby mające problemy z przystosowaniem do życia po zwolnieniu z ZK nie wykazywały chęci do uczestnictwa w zajęciach grupowych. Pojedyncze osoby zgodziły się na poradnictwo indywidualne, z którego w ostateczności nie skorzystały lub kontakt był krótkotrwały i nieregularny, przeważnie z powodu uzależnienia tych osób od alkoholu.

(akta kontroli str. 352-560, 1091-1092, 1084, 1141-1146, 1152-1153, 1456-1543, 1550-1818)

2.3. MOPS podejmował działania w celu przywrócenia więzi rodzinnych i poprawy wzajemnych relacji osób mających trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK i ich rodzin, w szczególności poprzez objęcie opieką asystenta rodziny (dwie osoby w 2015 r., siedem osób w 2016 r., osiem osób w 2017 r., siedem osób w I połowie 2018 r.<sup>22</sup>). W zbadanej szczegółowo próbie 30 osób dwie kobiety po opuszczeniu ZK zostały objęte opieką asystenta rodziny, z tego jedna przerwała współpracę wyjeżdżając za granicę i nie informując o tym Ośrodka. W drugim przypadku w efekcie poradnictwa specjalistycznego (m.in. w zakresie: budowania prawidłowych relacji i więzi pomiędzy członkami rodziny; występujących problemów wychowawczych; dbałości o prawidłowy rozwój dzieci ich zdrowie i bezpieczeństwo), konsultacji (m.in. treningu radzenia sobie z instytucjami szkolnymi, towarzyszenia w realizacji spraw urzędowych, poradnictwa w zakresie przysługujących uprawnień) – podopieczna rozwinęła umiejętności opiekuńczo – wychowawcze oraz umiejętności społecznego funkcjonowania. Osoba ta nadal korzysta z opieki asystenta rodziny oraz uczestniczy w programie KOMPAS.

(dowód: akta kontroli str. 1084, 1178-1183, 1188, 1456-1543, 1550-1818)

Stwierdzono ponadto, że spośród 160 osób, którym w badanym okresie udzielono pomocy z powodu nieprzystosowania do życia po zwolnieniu z ZK, w przypadku 30 osób z powodu stosowanej w rodzinie przemocy realizowana była procedura

<sup>20</sup> W tym jedna kobieta.

<sup>21</sup> W tym jedna kobieta.

<sup>22</sup> W tym jedna kobieta w 2016 r., cztery kobiety w 2017 r., trzy kobiety w I połowie 2018 r.)

Niebieskiej Karty (dalej: NK). Procedurę prowadził powołany zarządzeniem Prezydenta Piły Zespół Interdyscyplinarny działający na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Szczegółowa analiza dokumentacji sześciu przypadków wdrożenia procedury NK wykazała, że:

- każdorazowo pracownik socjalny przeprowadzał monitoring środowiska w drodze wielokrotnych comiesięcznych wizyt,
- każdorazowo grupa robocza, działającego przy MOPS Zespołu Interdyscyplinarnego, opracowała plan pomocy rodzinie, w którym określono działanie, podmiot odpowiedzialny za działanie, termin realizacji działania,
- w jednym przypadku sprawca wyraził zgodę na umieszczenie na rok w Domu Pomocy Społecznej celem leczenia uzależnienia od alkoholu,
- w jednym przypadku udzielono pomocy psychologicznej; przemoc ustała ponieważ sprawca się przeprowadził,
- w jednym przypadku sprawca został umieszczony w Młodzieżowym Domu Pomocy,
- w jednym przypadku udzielono pomocy psychologicznej, sprawca został pozbawiony wolności za znęcanie się, po rocznym pobycie w areszcie śledczym zaczął uczęszczać do Poradni Zdrowia Psychicznego a doznająca przemocy przystąpiła do programu „Pozytywka” w ramach, którego MOPS realizował m.in. Poradnictwo specjalistyczne indywidualne dla ofiar i sprawców przemocy, które obejmowało indywidualne konsultacje z psychologiem,
- w jednym przypadku osoba doznająca przemocy zapewniono konsultacje psychologa, przystąpiła ona do programu „Pozytywka”, rodzinie zapewniono opiekę asystenta rodziny, doprowadzono do aresztowania sprawcy, podczas jego pobytu w areszcie śledczym odbyła się rozprawa, w wyniku, której zapadł wyrok nakazujący opuszczenie lokalu oraz zakazujący zbliżania się do osoby, która doznała przemocy na okres sześciu lat; nawiązano współpracę z kuratorem zawodowym.

W każdym przypadku zamknięto procedurę NK, a grupa robocza rozwiązała się po ustaniu przemocy w rodzinie i uzyskaniu uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy w rodzinie oraz po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy.

W żadnym z analizowanych przypadków 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. 1141-1146, 1153-1154, 1544-1547)

2.4. W strukturze MOPS funkcjonuje Ośrodek Wsparcia jest to placówka całodobowego schronienia dla osób tego pozbawionych, w tym osób, które doznały przemocy domowej z terenu miasta Piły. Na terenie Piły funkcjonują schronisko dla bezdomnych kobiet, schronisko dla bezdomnych mężczyzn oraz noclegownia prowadzone przez Piłskie Centrum Pomocy Bliźniemu MONAR – MARKOT (dalej: PCPB). Zastępca Dyrektora tej organizacji poinformowała, iż osoby, które opuściły ZK przyjmowane są do PCPB na podstawie skierowania wystawianego przez MOPS, zgodnie z ostatnim meldunkiem na pobyt stały. W schronisku zatrudniony jest psycholog i specjalista psychoterapii uzależnień. Osoby przebywające w PCPB mogą korzystać z bezpłatnych konsultacji. Ponadto, po rozpoznaniu sytuacji życiowo – bytowej osoby przebywającej w placówce, PCPB pomaga w rozwiązaniu innych ważnych dla mieszkańca spraw.

W okresie objętym kontrolą MOPS zapewnił schronienie w schronisku lub noclegowni ośmiu osobom w 2015 r., 12 osobom (w tym jednej kobiecie) w 2016 r., 13 osobom (w tym jednej kobiecie) w 2017 r. oraz 14 osobom w pierwszej połowie

2018 r. Dwie osoby zostały objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności.

(akta kontroli str. 33-64, 1083, 1113-1120)

W uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy<sup>23</sup> nie uwzględniono osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Zgodnie z tą uchwałą, przez osoby, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych rozumie się m.in. osoby niemające tytułu prawnego do innego lokalu zamieszkujące z osobą skazaną prawomocnym wyrokiem za znęcanie się nad nią (nad rodziną) bądź zmuszone do opuszczenia mieszkania, z uwagi na niemożność dalszego zamieszkiwania wspólnie z osobą skazaną za znęcanie się oraz osoby zamieszkujące w ośrodkach dla osób bezdomnych jeżeli wcześniej zamieszkiwały na stałe na terenie miasta Piła. W okresie objętym kontrolą dwie osoby mające trudności z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z ZK otrzymały mieszkanie z zasobów Gminy Piła. W jednym przypadku osoba oczekiwała na przydział lokalu 10 lat, w drugim 4,5 roku.

(akta kontroli str. 1113-1121, 1129-1140)

2.5. Współpraca MOPS z Powiatowym Urzędem Pracy w Pile (dalej: PUP) odbywa się, m.in. na podstawie corocznie zawieranych porozumień w sprawie realizacji programu Aktywizacja i Integracja, w sprawie realizacji prac społecznie użytecznych.

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, informują o szkoleniach organizowanych przez lokalne firmy szkoleniowe, kierują na kursy zawodowe, motywują do aktywnego poszukiwania zatrudnienia. W poddanej szczegółowej kontroli próbie obejmującej dokumentację 30 osób w dwóch przypadkach w dokumentacji znajduje się informacja, iż pracownik socjalny pomógł podopiecznym w sporządzeniu dokumentów aplikacyjnych, a w jednym przypadku działania takie zrealizowane zostały w ramach poradnictwa pracy i zawodowego w programie KOMPAS. Dyrektor poinformowała, że pracownicy socjalni udzielili pomocy w napisaniu CV i listu motywacyjnego siedmiu byłym więźniom oraz udzielili pomocy w odtworzeniu lub zebraniu dokumentów dwóm byłym więźniom. Dodała, iż informacje te uzyskano od aktualnie zatrudnionych pracowników socjalnych, jednak ponieważ MOPS nie prowadził tego typu statystyk informacje te mogą być niepełne.

(akta kontroli str. 1113-1125, 1456-1543, 1550-1818)

W okresie objętym kontrolą z 17 osobami mającymi trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego podpisano kontrakt socjalny w celu wzmocnienia aktywności, zawodowej (z trzema w 2015 r., jedną w 2016 r. jedenastoma w 2017 r. oraz dwoma w I połowie 2018 r.). W poddanej szczegółowej kontroli próbie obejmującej dokumentację 30 osób kontrakt socjalny podpisano w siedmiu przypadkach. Jako cel pracy socjalnej wskazano wyjście z trudnej sytuacji życiowej (w trzech przypadkach), usamodzielnienie się (w dwóch przypadkach), kształtowanie aktywnej postawy w życiu społecznym (w jednym przypadku) i zawodowym oraz ustabilizowanie sytuacji życiowej zawodowej i finansowej (w jednym przypadku). W efekcie realizacji kontraktu socjalnego: jedna osoba wyszła z bezdomności, jedna wzmocniła relacje z dziećmi. W dwóch przypadkach doszło do zerwania kontraktów w wyniku naruszenia regulaminu schroniska i opuszczenia tej placówki przez podopiecznych. W jednym przypadku

<sup>23</sup> Uchwała Nr XLII/554/14 Rady Miasta Piły z 25 lutego 2014 r.

osoba korzystająca z pomocy w trakcie trwania kontraktu ponownie trafiła do ZK. W jednym przypadku pomimo realizowania postanowień kontraktu zaprzestano jego kontynuacji w związku z wnioskiem podopiecznego o zmianę formy schronienia na noclegownię. W jednym przypadku kontrakt został podpisany w związku z umieszczeniem podopiecznego w Domu Pomocy Społecznej (w którym przebywa nadal).

(akta kontroli str. 1125, 1456-1543, 1550-1818)

W okresie objętym kontrolą (według danych MOPS) pracę po opuszczeniu zakładu karnego otrzymało 31 osób<sup>24</sup>, z tego dwie w 2015 r., trzynaście w 2016 r., dziesięć w 2017 r., sześć w I połowie 2018 r.

Na podstawie informacji uzyskanych z PUP ustalono, że w PUP zarejestrowanych było po opuszczeniu zakładu karnego: 139 osób bezrobotnych w 2015 r., 136 – w 2016 r., 120 – w 2017 r. i 56 – w I połowie 2018 r. Spośród tych osób, pracę podjęło odpowiednio: 20, 36, 31 i 14 osób. Według PUP, Obserwując lokalny rynek pracy, tj.: na podstawie rozmów przeprowadzonych w trakcie wizyt z osobami bezrobotnymi, które opuściły zakład karny, jak i rozmów i informacji pozyskanych od lokalnych pracodawców można wywnioskować, że pracodawcy niechętnie zatrudniają byłych skazanych. Są ostrożni w zatrudnianiu, ponieważ obawiają się kradzieży (...) oraz braku odpowiedzialności podczas wykonywania pracy. (...) Niejednokrotnie zdarza się, że osoby te nie posiadają wymaganych przez pracodawców kwalifikacji, bądź doświadczenia zawodowego (...). Na podstawie kontaktów z osobami bezrobotnymi (...) można wywnioskować, że część osób rejestrujących się po odbyciu kary więzienia dokonuje rejestracji wyłącznie dla uzyskania świadczenia zdrowotnego. Część osób karanych nie wykazuje chęci do podjęcia pracy, a udając się na rozmowę kwalifikacyjną zdarza się, że na jej wstępie informują pracodawcę o swojej przeszłości, co zniechęca pracodawcę do kontynuowania rozmowy i obiektywnej oceny osoby (..) brak jest przesłanek do stwierdzenia, iż wyłączenie osób opuszczających zakłady karne z katalogu osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy wpłynęło na pogorszenie tej grupy osób w dostępie do uzyskania zatrudnienia(...). Z analizy działań podjętych w latach 2015-2018, w celu aktywizacji osób po odbyciu kary więzienia wynika, iż to pracodawcy w większej mierze odmawiają przyjęcia tych osób do pracy.

(akta kontroli str. 1071-1072, 1083)

2.6. Według danych przedstawionych przez MOPS osoby korzystające z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego otrzymały świadczenia w wysokości: 58,8 tys. zł w 2015 r., 86,0 tys. zł w 2016 r., 200,5 tys. zł w 2017 r. i 133,0 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 1,7 tys. zł, w 2016 r. – 1,8 tys. zł, w 2017 r. – 2,5 tys. zł i w I połowie 2018 r. – 2,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1087, 1409-1455)

Zdaniem Dyrektora, środki finansowe na świadczenia pieniężne są wystarczające żeby zaspokoić wszystkie potrzeby osób opuszczających zakłady karne.

(akta kontroli str. 1101-1103, 1107)

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 czterech kobiety. Osoby te przebywały w jednostkach penitencjarnych od jednego miesiąca do ponad piętnastu lat, natomiast korzystały z pomocy MOPS od jednego miesiąca

<sup>24</sup> W tym kobiety: jedna w 2015 r. jedna w 2016 r. oraz jedna w I połowie 2018 r.

do dwóch lat po opuszczeniu ZK. 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 lub pełny wywiad (w przypadku osób długotrwale przebywających w miejscu odosobnienia). Czynności tych dokonywano w terminie do 14 dni roboczych od dnia złożenia wniosku o udzielenie pomocy. 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 22 osób. Informacje o uzyskanej pomocy ułatwiającej readaptację społeczną w okresie pozbawienia wolności (m.in. w formie dowodu osobistego, odzieży, protezy zębowej, uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności oraz udziału w kursach) zawarto w ośmiu świadectwach. W czterech z nich zakład karny wskazał, że osoba po zwolnieniu z zakładu karnego będzie potrzebowała pomocy w tym: wsparcia kuratora sądowego, zatrudnienia, wsparcia finansowego, leczenia specjalistycznego, schronienia. MOPS posiadał również zaświadczenia z zakładów karnych mówiące o zakończeniu przez jednego z osadzonych terapii dla uzależnionych od alkoholu. W jednym przypadku informację o odbytym w zakładzie karnym kursie uzyskano bezpośrednio od wnioskującego o pomoc. W siedmiu przypadkach MOPS nie posiadał żadnych informacji o działaniach podjętych przez jednostki penitencjarne.

(akta kontroli str. 1456-1543, 1550-1818)

Analiza 30 spraw wykazała, że rodzinny wywiad środowiskowy zawierał wszystkie informacje wymagane rozporządzeniami w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego<sup>25</sup>, 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 – danych takich nie odnotowuje się ze względu na brak w kwestionariuszu wywiadu pytania o dane osobowe kuratora. Dalej podała, iż klienci bardzo często nie znają danych kuratora lub nie chcą go ujawniać. Dodała, iż w razie potrzeby kontaktu z kuratorem, pracownicy socjalni zdobywają taką wiedzę bezpośrednio od zespołów kuratorskich.

Siedem osób przed zgłoszeniem się do MOPS otrzymało 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) oraz schronienie.

(akta kontroli str. 1550-1818, 1178-1187)

W ramach przeprowadzanego wywiadu pracownik socjalny dokonywał oceny sytuacji badanej osoby. We wszystkich ocenach sytuacji, których dokumentację objęto szczegółowym badaniem, sformułowano wnioski, stanowiące podstawę planowania pomocy.

(akta kontroli str. 1550-1818)

W każdym z 30 analizowanych przypadków, w kwestionariuszach wywiadu środowiskowego zdefiniowano problemy (bez wyraźnego rozróżnienia rangi problemów – pilne, najważniejsze) i poprzez diagnozę i ocenę sytuacji klienta dokonano wyboru problemu dominującego (czyli takiego, którym w pierwszej kolejności należy się zająć), w szczególności był to brak środków na bieżące

---

<sup>25</sup> 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).

potrzeby oraz brak schronienia, co znalazło odzwierciedlenie w proponowaniu określonej formy pomocy. Z akt spraw nie wynika jednak (poza przypadkami objęcia klienta kontraktem socjalnym lub asystą rodziny) aby wspólnie z podopiecznym dokonano pogłębionej analizy: ważności, pilności, dotkliwości problemów, niepożądanych skutków zaniechania rozwiązania któregoś problemu, ustalenia problemu najłatwiejszego do rozwiązania lub rozwiązanie którego przyniesie największe korzyści, np. alkoholizm, brak pracy, brak miejsca do mieszkania. Nie wyznaczano jednoznacznie celów pracy: głównego i szczegółowego, ze względu na problemy, w szczególności problem/problemy dominujące (jedynie z diagnozy i oceny sporządzanej przez pracownika socjalnego w sposób opisowy wynikało – co podopieczny chciałby osiągnąć, do czego dąży, co chciałby wyeliminować, jakie zmiany go interesują, jaki jest udział innych osób w pożądanym zmianach).

Dyrektor wyjaśniła, iż pracownicy socjalni stosują praktykę wyznaczania konkretnych i wymiernych celów określonych w czasie oraz działań, które muszą być podjęte aby osiągnąć cel oraz, żeby można było poznać, że cel został osiągnięty zasadniczo do wszystkich osób, które wnioskuje o pomoc społeczną w związku z trudnościami w przystosowaniu do życia po opuszczeniu ZK. Nie jest to jednak zapisywane jeśli klient realizuje działania i osiąga cele. Dodała, iż wszelkie planowane działania możliwe są tylko w przypadku osób, które są w kontakcie z pracownikiem socjalnym i współpracują z nim przez dłuższy czas. W przypadku osób, które doraźnie korzystały z pomocy nie jest możliwe podjęcie jakichkolwiek planowych działań. Zdiagnozowanie problemów osoby nie jest możliwe w wyniku jednego kontaktu z klientem, w oparciu o jeden wywiad środowiskowy.

(akta kontroli str. 1550-1818, 1178-1183, 1188)

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 (poza przypadkami objęcia klienta kontraktem socjalnym lub asystą rodziny). Dyrektor wyjaśniła, iż *pomoc udzielana osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu ZK ma charakter w wielu wypadkach doraźny, ponieważ klient ma prawo decydowania jakiej pomocy oczekuje. Pracownicy socjalni wspierają i motywują do podejmowania działań zgodnie z potrzebami klienta, w myśl zasady podmiotowości. Jednocześnie informują klientów, że formy pomocy uzależnione są od współpracy, której klienci często wcale nie chcą podjąć. Poza tym, osoby opuszczające ZK często po udzieleniu doraźnej pomocy nie wymagają dalszego wsparcia ze strony pracowników socjalnych.*

(akta kontroli str. 1550-1818)

W planach pomocy opisywano przewidywane do realizacji, w ramach pracy socjalnej działania polegające na motywowaniu lub zobowiązaniu osoby do aktywnego poszukiwania pracy, zachowania trzeźwości, podjęcia lub kontynuowania leczenia uzależnienia czy też wizyty u lekarza specjalisty.

Pracownicy socjalni w planach pomocy określali formę i zakres proponowanej pomocy.

(akta kontroli str. 1550-1818)

Spośród 30 osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, 20 motywowano do aktywnego poszukiwania zatrudnienia.

(akta kontroli str. 1550-1818)



Do zachowania abstynencji, motywowano dwanaście osób. Osoby nadużywające alkoholu nie były kierowane do MKRPA.

Dyrektor wyjaśniła, iż pracownicy socjalni nie zawsze występują do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w przypadku kiedy występuje problem alkoholowy. Co do zasady pierwszym etapem pracy z klientem, który może mieć problem alkoholowy, jest motywowanie go do dobrowolnego podejmowania terapii uzależnień. Wnioski dotyczące braku skuteczności przymusu w walce z uzależnieniem znajdują również potwierdzenie w indywidualnych doświadczeniach pracowników socjalnych wynikających z codziennej praktyki zawodowej.

(akta kontroli str. 1189)

Spośród 30 osób mających trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, siedem było osobami bezdomnymi. Wszystkim zaproponowano schronienie w schronisku lub noclegowni, Ponadto jednej osobie, która stała się bezdomna po wyjściu z ZK zapewniono pobyt w Domu Pomocy Społecznej (wcześniej uzyskano orzeczenie sądu o umieszczeniu tej osoby w placówce bez jej świadomej zgody ze względu na chorobę psychiczną). Żadna z 30 osób której dokumentację objęto szczegółowym badaniem, nie była kierowana do KIS. Dyrektor wyjaśniła, iż spośród wszystkich osób opuszczających ZK były przypadki kierowania ich do udziału w KIS/CIS. Jednak ilość miejsc w tych formach aktywizacji jest ograniczona i przeznaczona dla osób chętnych do współpracy i wyrażających zgodę na tę formę pomocy.

(akta kontroli str. 1189, 1550-1818)

Wszystkie działania 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 administracyjnego<sup>26</sup>.

(akta kontroli str. 1515-1818)

Wyniki dwunastu ankiet z 30 wysłanych do osób korzystających z pomocy społecznej z powodu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego wskazują, że MOPS udzielił pięciu tym osobom pomocy finansowej, jednej z nich pomógł w uregulowaniu spraw mieszkaniowych, spraw związanych z leczeniem i opieką, udzielił pomocy psychologicznej, a drugiej pomógł w znalezieniu pracy i udzielił porady prawnej. Wśród głównych problemów występujących po opuszczeniu zakładu karnego większość ankietowanych wymieniała brak: środków finansowych (12 z 12), brak mieszkania (6 z 12), brak oparcia w rodzinie lub brak rodziny (4 z 12) oraz stan zdrowia (2 z 12). Pięcioro ankietowanych uznało, że pomoc osobom opuszczającym zakłady karny nie jest dobrze zorganizowana i jest znikoma lub bardzo znikoma w stosunku do potrzeb a trzech że jest dobrze zorganizowana ale nie wystarczająca.

(akta kontroli str. 991-1064)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>26</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

## 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 przeprowadzanego wywiadu oraz jego aktualizacji dokonywana była analiza i ocena sytuacji danej osoby lub rodziny oraz formułowane wnioski.

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.

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

### 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. Dyrektor wyjaśniła, iż jeżeli dana osoba nadal korzysta z pomocy Ośrodka, skuteczność pomocy ewoluowana jest na bieżąco i w procesie ciągłym bez stosowania jakiegokolwiek specjalnego, dedykowanego do tego celu narzędzia. Natomiast osoby nie korzystające z pomocy z reguły zrywają wszelkie kontakty z Ośrodkiem, wobec czego zastosowanie jakiegokolwiek narzędzia w odniesieniu do ich sytuacji byłoby niemożliwe.

(akta kontroli str. 1178-1183, 1190-1191)

MOPS nie przeprowadzał analiz skuteczności działań podejmowanych wobec osób korzystających z pomocy z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z ZK, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor – w każdym z indywidualnych przypadków skuteczności działań podejmowanych dotychczas wobec osób korzystających z pomocy w przypadku osób, które nadal z niej korzystają, można wnioskować na podstawie oceny ich aktualnej sytuacji oraz aktualnego doboru form pomocy. MOPS nie przeprowadzał zbiorowej analizy skuteczności działań wobec tej grupy osób między innymi dlatego, że jest to znikomy odsetek spośród wszystkich osób korzystających z pomocy Ośrodka. Ponadto należy zauważyć, że w porównaniu z innymi grupami klientów jest to grupa bardzo trudna do zdefiniowania. O ile stwierdzenie np. bezrobocia czy bezdomności nie pozostawia pola do interpretacji, gdyż przepisy ustawy jasno te pojęcia precyzują, o tyle pojęcie „trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego” należałoby najpierw precyzyjnie zdefiniować, aby móc na tej podstawie precyzyjnie określić grupę, która miałaby zostać poddana analizie.

(akta kontroli str. 1178-1183, 1192)

Spośród 30 osób, których dokumentację objęto badaniem, 14 osób nadal korzysta z pomocy MOPS. Spośród pozostałych 16 osób, które już zakończyły korzystanie z pomocy Ośrodka w okresie od czasu opuszczenia ZK do 13 grudnia 2018 r.:

- jedna osoba – uzyskała świadczenie z ZUS,
- pięć osób – podjęło zatrudnienie,
- dwie osoby – opuściły placówkę, w której korzystały z pomocy w formie schronienia, nie podając nowego adresu miejsca pobytu,
- dwie osoby – ponownie odbywają karę pozbawienia wolności,
- dwie osoby – przebywają za granicą,

- z czterema osobami Ośrodek nie ma kontaktu.  
(akta kontroli str. 1178-1183, 1190-1191 1456-1543, 1550-1818)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Ocena skuteczności działań podjętych na rzecz osób opuszczających zakłady karne odbywała się jedynie w przypadku złożenia wniosku o udzielenie pomocy. Dostosowywano wówczas indywidualny plan pomocy, zgodnie z rozpoznanymi potrzebami. Nie wprowadzono natomiast narzędzi bądź wskaźników służących badaniu efektywności pomocy udzielanej osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

## **IV. Uwagi i wnioski**

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## **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 Poznaniu. 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

Poznań, 17 grudnia 2018 r.

Kontroler  
Maciej Andrzejewski  
Starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu  
Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*